

**Responsabilidad social:  
una mirada desde  
la educación,  
el desarrollo territorial  
y la transparencia**

Lilian Andrea Ramírez Carranza y Javier Isidro Rodríguez López

Ramírez Carranza, Lilian Andrea

Responsabilidad social: una mirada desde la educación, el desarrollo territorial y la transparencia / Lilian Andrea Ramírez Carranza, Javier Isidro Rodríguez López.

Bogotá : Universidad Piloto de Colombia, 2021

397 páginas.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 9789585106338

1. RESPONSABILIDAD SOCIAL - EDUCACIÓN
2. DESARROLLO TERRITORIAL - RESPONSABILIDAD SOCIAL

CCD 658.408

**Olinto Quiñones Quiñones**

Presidente

**Ángela Gabriela Bernal Medina**

Rectora

**Rodrigo Lobo-Guerrero**

Director de Publicaciones y Comunicación Gráfica

**Mauricio Hernández Tascón**

Director de Investigaciones

**Diego Ramírez Bernal**

Coordinador General de Publicaciones

© Responsabilidad social: una mirada desde la educación,  
el desarrollo territorial y la transparencia

**Lilian Andrea Ramírez Carranza**

**Javier Isidro Rodríguez López**

Compiladores

ISBN: 978-958-5106-33-8

Universidad Piloto de Colombia

Primera edición, 2021

**Catalina Moreno Correa**

Coordinadora de la publicación

**Juan Felipe Forero Bocanegra**

Corrector de estilo

**Alejandra Alonso Agudelo**

Diseño

**Alejandra Alonso Agudelo**

**Paula Andrea Pascuaza Parada**

Diagramación

Fotografía de portada:

Mitchell Luo (Pexels)



**Atribución - No comercial - Sin derivar:** Esta licencia es la más restrictiva de las seis licencias principales, sólo permite que otros puedan descargar las obras y compartirlas con otras personas, siempre que se reconozca su autoría y al sello editorial pero no se pueden cambiar de ninguna manera ni se pueden utilizar comercialmente.

*La obra literaria publicada expresa exclusivamente la opinión de sus respectivos autores, de manera que no representan el pensamiento de la Universidad Piloto de Colombia. Cada uno de los autores suscribió con la Universidad una autorización o contrato de cesión de derechos y una carta de originalidad sobre su aporte, por tanto, los autores asumen la responsabilidad sobre el contenido de esta publicación.*

# Contenido

## Responsabilidad social y educación

- Deberes éticos de los docentes de educación primaria en la orientación de la nutrición y la salud de los alumnos  
Sergio Pérez Sánchez 16
- El dilema entre *ethos* y ética en el marco del proyecto de la Red de Comunidades para la Renovación de la Enseñanza-Aprendizaje en Educación Superior (Recrea)  
Armando Ulises Cerón Martínez,  
Amelia Molina García,  
Christian Israel Ponce Crespo 31
- Prácticas socioeducativas y responsabilidad social universitaria: el caso del Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario  
Dalia Johana Álvarez Lizárraga 45
- La reformulación de la enseñanza del español como lengua materna, una responsabilidad docente  
Gabriela Cortez Pérez,  
Martha Cecilia Acosta Cadengo,  
Diana Villagrana Ávila,  
Beatriz Soto Bañuelos 59
- Buenas prácticas de las licenciaturas de educación en la formación de universitarios socialmente responsables: los casos de la BUAP y la UPAEP  
María del Carmen De la Luz Lanzagorta,  
Juan Martín López Calva,  
Martha Leticia Gaeta González 76
- Significado y sentido del comportamiento ético en el ámbito académico de las Instituciones de Educación Superior (IES) y su aplicación en la responsabilidad social universitaria: casos CUCSUR y UNIVAG  
Héctor Guillermo Romero Uribe,  
José Ángel Lora Zermeño,  
María del Rosario De la Torre Cruz 92

## Desarrollo territorial

- Estrategia de desarrollo territorial para el mejoramiento socioeconómico del sector salud en Bogotá, Colombia 114  
Mery González Delgado  
Javier Isidro Rodríguez López  
Erika Bibiana Rodríguez Gallo  
Andrea Carolina Alvarado Parada  
Carlos Eduardo Vinasco González
- Análisis comparativo de la aplicación de la matriz del bien común y el desarrollo a escala humana ante algunos países de América Latina y Europa 130  
Paula Cristina Díaz Cruz
- La planificación del desarrollo socioeconómico en Colombia. Un acercamiento desde los acuerdos comerciales 146  
Leidy Maritza Silva Rodríguez
- Espacio social de hospitales verdes para el desarrollo territorial en la Alianza Pacífico 164  
Javier Rodríguez López  
Vicente García  
Sergio García Vicente  
Mery Gonzáles Delgado  
Daniel Moreno  
Sandra Aponte Franco
- El capital humano como base operativa en la producción petrolera. Una aproximación departamental en Colombia 184  
Diana Patricia Gutiérrez Mejía  
Victor Hugo Nauzan Ceballos  
Micaela Persson
- Experiencia de educación ambiental para el fortalecimiento del desarrollo territorial en la localidad de Barrios Unidos de Bogotá, Colombia 207  
Javier Rodríguez López  
Albeiro Beltrán  
Andrea Bayona  
Mery González Delgado  
Sandra Aponte Franco

Prospectiva de desarrollo territorial en el municipio de Sutatausa: redistribución de los factores de producción y optimización del territorio (2020-2030) Brian Amaya Guzmán	224
Economía naranja como factor de reconciliación con el páramo, caso Verjón Bajo, localidad de Chapinero, Bogotá, Colombia Ingrid Paola Ortiz Lamprea Lina María Quevedo López	251

## **Transparencia e impacto socioeconómico**

Política pública de transparencia para el gobierno abierto de Bogotá, Colombia Jaime Torres-Melo Francy Alba Abril Milena Castellanos	275
Efectividad del gasto público en desarrollo económico y educación a partir del análisis de las cuentas públicas: el caso de Nuevo León (2009-2015) José Efrén Cornejo Garza Javier Pérez Rolón Diana Laura Larrondo López	296
Productividad, responsabilidad social empresarial y comunidad en el sector petrolero colombiano Diana Patricia Gutiérrez Mejía Víctor Hugo Nauzán Ceballos Luz Ocasio	326
La transparencia en metodologías para la certificación de funcionarios municipales en México. Acercamientos al caso del estado de Zacatecas Lázaro Ávila Cabrera Manuel Cedeño del Olmo	341
Tipologías de corrupción en América Latina: el caso Odebrecht en Colombia, México y Perú Llanet Suárez Galeano Leonel Ospina Gómez	357

# Presentación

La responsabilidad social puede definirse como un modelo de gestión que se ha establecido en diferentes tipos de organizaciones y se ha constituido desde diferentes visiones. Hoy, en el año 2020, se habla de la responsabilidad social empresarial, gubernamental, territorial, universitaria y corporativa y sus acciones han llegado a impactar, principalmente, en el modelo de gestión, participación y acción de las organizaciones, de las universidades y del territorio. La responsabilidad social se fundamenta en *el diálogo de construcción colectiva* y plantea las inquietudes sobre *quiénes, cuándo y cómo actuar* frente situaciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales que buscan una respuesta diferente a las que actualmente son dadas por el contexto.

Para comprender estos escenarios de construcción colectiva es imprescindible plantear, desde un principio, ciertos temas estratégicos. Por una parte, la ética profesional y la responsabilidad social son aspectos estructurales de acciones individuales y colectivas que responden a las necesidades de nuestras naciones. Por otra parte, el desarrollo territorial es un proceso que integra las formas de interactuar y construir colectivamente de los diversos actores sociales, económicos, políticos, ambientales, culturales y educativos. Su propósito es generar autonomía, alianzas y conocimiento para el estímulo del crecimiento económico y atender las necesidades sociales e humanas y los conflictos ambientales. En pocas palabras, busca dar respuesta a las preguntas y los desafíos que nos plantea la responsabilidad social.

Este libro surge de la necesidad de comprender estos escenarios a partir de la socialización de diferentes trabajos de investigación y de las experiencias de varios catedrático y estudiantes de dos países hermanos: Colombia y México. Se intenta de alguna manera dar una respuesta holística a la declaración que se realizó en la III Conferencia Regional de Educación de la Unesco (CRES, 2018), que se fundamentó en el desarrollo humano sostenible y el compromiso de crear sociedades más justas e igualitarias. Por esta razón, los aportes aquí expuestos contemplan la interacción de diferentes miradas académicas que aportan a los procesos de educación superior y al mejoramiento de la toma de decisiones desde diferentes aristas, esto como ejercicio de diálogo entre la academia, la empresa, el territorio y el Estado.

Para este libro, la responsabilidad social se establece como una herramienta de cohesión de tres ejes temáticos: la educación, el desarrollo territorial y la transparencia. Estos son transversales, pero muchas veces no se relacionan entre sí por las dicotomías que se presentan entre los aportes de la educación superior y el cómo llevarlos a la práctica, principalmente. Por lo tanto, el lector podrá enriquecerse con una gama de investigaciones y experiencias que ayudan a minimizar este tipo de bifurcaciones, teniendo en cuenta que la ética se establece como el principio central de las temáticas que se presentan al considerarla como un valor central de la toma de decisiones. Todo lo anterior con el fin de impactar la formación de futuros profesionales.

Los tres ejes propuestos se establecen, entonces, de la siguiente manera:

- 1. Responsabilidad social y educación:** bajo principios éticamente valiosos, se presentan escenarios de análisis y actuación en el marco del perfeccionamiento individual y social mediante la apertura de oportunidades y la formación de capacidades de todos los actores involucrados en el ejercicio de la responsabilidad social.
- 2. Desarrollo territorial:** se describen diferentes experiencias en los procesos de construcción socioeconómica del entorno, en los cuales se analizan las relaciones de las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores con las características geofísicas del territorio, así como la interacción de los escenarios económicos, sociopolíticos, culturales, ambientales y de salud desde una perspectiva ética en el marco del desarrollo y la responsabilidad social.
- 3. Transparencia e impacto socioeconómico:** es un espacio de análisis y de propuestas en torno al concepto de la transparencia, que es el mecanismo mediante el cual se puede mejorar nuestras sociedades. Se aborda el tema desde el ámbito gubernamental como elemento esencial de la política pública actual de América Latina, destacando sus repercusiones en la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos y en los mecanismos de participación ciudadana con el objetivo de garantizar que la transparencia sea un reflejo en sí de la democracia.

Los tres ejes se distribuyen en tres capítulos correspondientes que permiten los aportes de la academia al debate, la reflexión y la solución de los problemas que abarcan la ausencia de desarrollo territorial, la escasa transparencia en los diferentes sectores económicos y políticos y el trabajo que hace falta implementar dentro de las universidades y las organizaciones. Todo esto está inscrito en el marco de la responsabilidad social y la ética.



Como ya se mencionó, el primer capítulo trata la *educación y la responsabilidad social* e incluye seis propuestas a este respecto: la primera se titula “Deberes éticos de los docentes de educación primaria en la orientación de la nutrición y la salud de los alumnos”, escrita por Sergio Pérez. Su reflexión se centra principalmente en los deberes éticos de los docentes de educación básica en los problemas de salud que viven los escolares.

La segunda se denomina “El dilema entre *ethos* y ética en el marco del proyecto de la Red de Comunidades para la Renovación de la Enseñanza-Aprendizaje en Educación Superior (Recrea)”, desarrollada por Armando Ulises Cerón Martínez, Amelia Molina García y Christian Israele Ponce Crespo. En ella se presenta un análisis de la práctica docente y de las nuevas acciones que responden a los nuevos escenarios de aprendizaje en el marco del proyecto.

La tercera es realizada por Dalia Johana Álvares Lizárraga y se titula “Prácticas socioeducativas y responsabilidad social universitaria: el caso del Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario”. En esta se estudia la trayectoria y la experiencia de este centro a partir de las contribuciones que ha realizado en la formación de los profesionales y se ofrece una propuesta metodológica para mejorar el vínculo universidad-centro comunitario-colonia.

La cuarta es “La reformulación de la enseñanza del español como lengua materna, una responsabilidad docente”, cuyos autores son Gabriela Cortez Pérez, Martha Cecilia Acosta Cadengo, Diana Villagrana Ávila y Beatriz Soto Bañuelos. En esta se desarrolla el analfabetismo funcional y la responsabilidad vertical que el sistema educativo y el docente tienen al respecto y además se presentan una serie de soluciones que permitan la erradicación de este problema en los estudiantes zacatecanos.

La quinta propuesta se titula “Buenas prácticas de las licenciaturas de educación en la formación de universitarios socialmente responsables: los casos de la BUAP y la UPAEP”. María del Carmen de la Luz Lanzagorta, Juan Martín López Calva y Martha Leticia Gaeta González presentan los resultados de su investigación, realizada en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), una institución pública, y la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), institución privada.

Finalmente, la quinta es “Significado y sentido del comportamiento ético en el ámbito académico de las Instituciones de Educación Superior (IES) y su aplicación en la responsabilidad social universitaria: casos CUCSUR y UNIVAG”. Esta fue elaborada por Héctor Guillermo Romero Uribe, José Ángel Lora Zermeño y María del Rosario de la Torre Cruz. Partiendo de la

pregunta ¿qué es lo que da sentido y significado al comportamiento ético en el ámbito académico de las IES?, los autores pretenden identificar las experiencias, conductas y actitudes que le dan respuesta.

Por su parte, el segundo capítulo del libro se enmarca en el tema del *desarrollo territorial* y contiene seis aportes que permiten analizarlo desde diferentes perspectivas dentro del marco social, económico y ambiental. El primero fue escrito por Mery González Delgado, Javier Isidro Rodríguez, Erika Bibiana Rodríguez Gallo, Andrea Carolina Alvarado Parada y Carlos Eduardo Vinasco González, quienes propusieron la “Estrategia de desarrollo territorial para el mejoramiento socioeconómico del sector de la salud en Bogotá, Colombia” frente al desfinanciamiento y la crisis que actualmente presentan los hospitales públicos de la ciudad.

El segundo es el resultado de la investigación de Paula Cristina Díaz Cruz, “Análisis comparativo de la aplicación de la matriz del bien común y el desarrollo a escala humana ante algunos países de América Latina y Europa”. Allí la autora se refiere a las teorías alternativas del componente humano en torno al desarrollo del sector empresarial, que buscan, principalmente, el desarrollo sostenible, el mejoramiento de la calidad de vida y el aumento del bienestar social.

El tercer aporte es “La planificación del desarrollo socioeconómico en Colombia. Un acercamiento desde los acuerdos comerciales”, realizado por Leidy Maritza Silva Rodríguez, el cual presenta una breve reseña de las formas en que la planificación se ha implementado en el país de acuerdo a su relación existente con el comercio internacional.

El cuarto lo desarrolla Javier Isidro Rodríguez López, Sergio García Vicente, Mery González Delgado, Daniel Moreno, Sandra Milena Aponte Franco y se titula “Espacios de hospitales verdes para el desarrollo territorial en la Alianza Pacífico”. En él se diseña un espacio de hospitales para el desarrollo territorial sustentable en los países de esta alianza a partir del análisis de los avances de la Red Global de Hospitales Verdes.

El quinto es “El capital humano como base operativa en la producción petrolera; una aproximación departamental en Colombia” de Diana Patricia Gutiérrez Mejía, Víctor Hugo Nauzan y Micaela Person. El artículo presenta el resultado de la evidencia empírica cuantitativa que muestra la relación existente entre el capital humano y la productividad a partir de aproximaciones al modelo de Lucas (1988) en el sector petrolero colombiano.

El sexto es “Experiencia de educación ambiental para el fortalecimiento al desarrollo territorial en la localidad de Barrios Unidos de Bogotá, Colombia”,

cuyos autores son Javier Isidro Rodríguez López, Albeiro Beltrán, Andrea Bayona, Mery González Delgado y Sandra Milena Aponte Franco. Este desarrolla el tema de la educación ambiental en dicha localidad durante el año 2016 en el contexto de la Comisión Ambiental y sus integrantes.

Por su parte, Brian Amaya Guzmán presenta el trabajo “Prospectivas del desarrollo territorial en el municipio de Sutatausa: redistribución de los factores de producción y optimización del territorio (2020-2030)”. La investigación realiza un análisis de los factores endógenos que impiden el desarrollo dentro del municipio a partir del ordenamiento territorial, el plan de desarrollo municipal y el presupuesto, presentando así una proyección para los próximos diez años en torno a la redistribución y consolidación de las actividades económicas.

La última propuesta que se desarrolla en el capítulo es “Economía naranja como factor de reconciliación con el páramo Verjón Bajo de la localidad de Chapinero de Bogotá, Colombia” de Ingrid Paola Ortiz Lampera y Lina María Quevedo López. En esta se dan a conocer las problemáticas y las oportunidades de la vereda con el propósito de plantear posibles soluciones a partir de los aspectos teóricos de la economía naranja y solidaria con el fin de consolidar una economía sustentable que mejore la calidad de vida de sus habitantes.

El tercer capítulo del libro tiene como tema central la *transparencia y el impacto social*. A partir de cinco investigaciones se establece la importancia de trabajar dicha temática en los procesos de formación de los estudiantes, teniendo en cuenta que el análisis de realidades debe permitir el desarrollo del pensamiento sociocrítico.

Jaime Torres Melo, Francy Alba Abril y Milena Castellanos propusieron la “Política pública de transparencia para el gobierno abierto de Bogotá, Colombia”, en la cual presentan el proceso de formulación de una política de transparencia desde el enfoque territorial y el liderazgo de la Veeduría Distrital.

El segundo artículo resultado de investigación es “Efectividad del gasto en el desarrollo económico y la educación a partir del análisis de las cuentas públicas: el caso de Nuevo León (2009-2015)”, escrito por José Efrén Cornejo Garza, Javier Pérez Rolón y Diana Laura Larrondo López. En él se busca prestar atención al ejercicio de los recursos públicos y la rendición de cuentas y, así mismo, se proponen algunas recomendaciones para hacer más transparente y correcto el uso de los recursos a partir de un análisis de las cuentas públicas.

## Presentación

El tercer artículo es “Productividad, responsabilidad social empresarial y comunidad en el sector petrolero colombiano” de Diana Patricia Gutiérrez Mejía, Víctor Hugo Nauzan Ceballos y Luz Ocasio, el cual busca construir un índice de productividad para el sector petrolero colombiano y argentino a partir de variables de tipo social y económico en las que la responsabilidad social empresarial y el relacionamiento con la comunidad son considerados relevantes para el sector.

El cuarto es “Transparencia, rendición de cuentas y corrupción. Metodologías para la certificación de funcionarios municipales”, realizado por Lázaro Ávila Cabrera y Manuel Cedeño del Olmo. Este analiza la relación entre la transparencia, la rendición de cuentas y la corrupción a partir del trabajo en tres organizaciones: el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), el Instituto Nacional para el Federalismo y el Fortalecimiento Municipal (INAFED) y el Consejo de Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer-SEP). Así mismo, se presenta el diseño de canales para facilitar el acceso a la información a nivel gubernamental a partir de diferentes variables económicas e institucionales.

Por último, Llanet Suárez Galeano y Leonel Ospina Gómez presentan su trabajo “Tipologías de corrupción en América Latina: el caso de Odebrecht en Colombia, México y Perú”, en el que comparan las diferentes implicaciones e impactos de este flagelo en dichos países.

Este libro podrá establecerse como una guía para comprender la responsabilidad social desde su esencia, su aporte al desarrollo territorial y a la transparencia como elemento fundamental para la construcción de una sociedad mejor. Cada uno de los documentos escritos expresan los resultados de investigación de académicos latinoamericanos que encontraron en estas líneas la posibilidad de aportar, cada uno desde su ámbito, ya sea a la educación, a lo cultural, a lo económico, a lo social, a lo político o a lo ambiental.

De una u otra manera este libro quiere despertar en el lector la necesidad de pensar la sociedad de manera sistémica: cada temática expuesta en los tres capítulos hace parte de un sistema que se relaciona entre sí y cada uno de los documentos presentados aportan al ejercicio socialmente responsable de edificar una sociedad mejor a partir del desarrollo de las capacidades y la educación, como se establece en el capítulo uno, la importancia de las iniciativas individuales y colectivas para la construcción del territorio, como se determina en el capítulo dos, y el ejercicio de la transparencia que marca el camino que se debe recorrer entre la democracia representativa y la participativa, como se afirma en capítulo tres.

**Responsabilidad: social una mirada desde la educación,  
el desarrollo territorial y la transparencia**

Desde que se pensó este documento se tenía la intención de darle a conocer a los lectores un panorama general de la responsabilidad social en el marco del desarrollo humano, permitiendo que cada una de sus partes generará nuevas preguntas a todas las personas que se acercarán a su lectura, análisis y comprensión. Así que, como editora, espero que cada uno de los documentos aquí plasmados despierte en ustedes la posibilidad de construir un mundo diferente desde los tres temas que aquí se desarrollan desde una mirada humana y sistémica.

Lilian Andrea Ramírez Carranza

# Compiladores

## **Lilian Andrea Ramírez Carranza**

Bogotana. Graduada de Economía de la Universidad Piloto de Colombia. Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre el Desarrollo de la Universidad de los Andes, especialista en Organizaciones, Responsabilidad Social y Desarrollo de la misma universidad, en Pedagogía y Docencia Universitaria de la Universidad La Gran Colombia, y en Gerencia de Producción y Operaciones de la Universidad Sergio Arboleda. Es líder en procesos de educación superior, responsabilidad social, desarrollo humano, emprendimiento e innovación. También se ha desempeñado como investigadora en el campo de la responsabilidad social y el desarrollo humano. Pertenece al Grupo de investigación en responsabilidad social ambiental y es Decana del Programa de Economía de la Universidad Piloto de Colombia.

Contacto: [lilian-ramirez@unipiloto.edu.co](mailto:lilian-ramirez@unipiloto.edu.co) / [liankarc@gmail.com](mailto:liankarc@gmail.com)

## **Javier Isidro Rodríguez López**

Enfermero, experto en sostenibilidad en contextos comunitarios, organizacionales y universitarios a partir de la docencia, la investigación, la proyección social y la internacionalización. Su énfasis se centra en los hospitales verdes y la educación para el desarrollo sostenible. Coordina diversas cátedras internacionales en salud ambiental y responsabilidad social y lidera una red de enfermería con más de 5500 miembros en ocho países de América Latina en la campaña mundial *Nursing Now*. Organizador y conferencista a nivel nacional e internacional de más de 100 eventos científicos, integrando a múltiples actores sociales, académicos, empresariales, comunitarios de gobierno.

Contacto: [centrodepensamientocs@gmail.com](mailto:centrodepensamientocs@gmail.com)

# **Responsabilidad social y educación**

---

# Deberes éticos de los docentes de educación primaria en la orientación de la nutrición y la salud de los alumnos

Sergio Pérez Sánchez

## *Resumen*

Este artículo tiene como propósito ofrecer algunas reflexiones sobre los deberes éticos que los docentes de educación básica deben asumir ante los severos problemas de salud que viven los escolares de este nivel, los cuales son producto de la mala alimentación, llevando a los niños al sobrepeso y la obesidad.

Los diagnósticos del sector salud del país y la información obtenida de los indicadores antropométricos de los estudiantes en dos escuelas de educación primaria del Estado de México son preocupantes pues muestran los efectos de la mala alimentación en la población escolar.

Ante un panorama bastante grave de los porcentajes que han alcanzado el sobrepeso y la obesidad en la población infantil, producto de entornos obesogénicos en la familia, la escuela y el ámbito social, situaciones que en el corto o mediano plazo repercutirán (o ya tienen efectos) en la salud y la calidad de vida de los niños, es necesario tomar la salud de los escolares como objeto de estudio. Desde la ética levinasiana y los planteamiento de Zygmunt Bauman, no se puede ser insensible al padecimiento de los demás, en especial si son los niños. La ética convoca a actuar con responsabilidad hacia ellos.

## *Palabras clave:*

Ética, sobrepeso, obesidad, indicadores, estado nutricional.



*Abstract*

The purpose of the extensive research is to offer some reflections on the ethical duties that elementary education teachers must assume in the severe health problems that children of this level experience because of overeating, overweight and obesity.

The diagnoses of the health sector in this country and the information obtained from the anthropometric indicators of the students in two elementary schools in the Estado de Mexico, are worrying about the effects of poor nutrition in the school population.

Given a rather serious picture of the percentages that overweight and obesity have reached in the school child population, product of obesogenic environments in the family, the school and the social sphere, situations that in the short or medium term will affect (or already have effects) on the health and quality of life of children, it is essential to take schoolchildren's health as an object of study. From the Levinasian ethics and Zygmunt Bauman ethical approach, we cannot be insensitive to the suffering of others, especially if they are children. Ethics calls to act responsibly towards them.

*Keywords:*

Ethics, overweight, obesity, indicators, nutritional status.

## Introducción

El propósito de este escrito es ofrecer algunas reflexiones sobre los deberes éticos que los docentes de educación básica deben asumir ante los factores de riesgo en la salud que viven en tendencia creciente los escolares de este nivel, producto de la mala alimentación y el exceso, lo cual se traduce en sobrepeso y obesidad.

Los deberes éticos de los docentes son pensados desde la ética filosófica de Emmanuel Lévinas y los planteamientos de ética de la modernidad líquida de Zygmunt Bauman. Estos conceptos son expuestos en el libro *Ceguera moral. La pérdida de la sensibilidad en la modernidad líquida*, como se indica a continuación:

En el mapa del pensamiento de Bauman encontramos [...] también las ideas de su amado filósofo Emmanuel Lévinas [...] según Bauman, el mayor pensador ético del siglo XX. Las ideas de Lévinas tienen que ver con el milagro de reconocer la personalidad y la dignidad del Otro hasta el punto de salvar su vida, sin ser al mismo tiempo capaz de explicar la causa de dicho reconocimiento, ya que esta explicación destruiría ese milagro de moralidad y el vínculo ético. (Bauman, 2015, p. 11)

Las reflexiones expuestas a lo extenso del escrito se derivan del análisis de los resultados de algunas investigaciones de cobertura amplia con la finalidad de ofrecer referentes contextuales, pero, fundamentalmente, es el análisis de la información recopilada sobre los indicadores antropométricos de los estudiantes de 4, 5 y 6 grado en dos escuelas de educación primaria del Estado de México; la primera es urbana y está ubicada en la cabecera de municipio y la segunda es de carácter rural y está localizada en la manzana sexta de una comunidad mazahua, perteneciente al mismo municipio.

Desde una mirada ética, resulta preocupante saber y observar los efectos de la mala alimentación por exceso en los niños en edad escolar al ubicar su índice de masa corporal (IMC), el cual se obtiene al dividir los kilogramos que pesa el estudiante entre su estatura al cuadrado. Una vez obtenido el IMC, se localiza este en la tabla oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS) por edad y género a fin de conocer el estado nutricional de cada uno, sea, desnutrición, normal, o en factores de riesgo, como son la desnutrición, el sobrepeso y la obesidad. El IMC para el caso del sobrepeso y la obesidad es un indicador de gordura, la cual tiene correlación con la grasa corporal.

El hecho de ser docente y no profesional de la salud no excluye del deber ético de los profesores frente a la orientación de la nutrición y la salud de

los alumnos. Este puede partir de aspectos básicos como la cantidad mínima de agua a consumir, la realización diaria de actividad física y el control de emociones, solo por citar algunos casos.

Los porcentajes que han alcanzado el sobrepeso y la obesidad en la población infantil son bastante graves, los cuales son producto, entre otros factores, del entorno obesogénico, entendido este como el:

Entorno que fomenta la ingesta calórica elevada y el sedentarismo. Se tienen en cuenta los alimentos disponibles, asequibles, accesibles y promocionados; las oportunidades para practicar una actividad física; y las normas sociales en relación con la alimentación y la actividad física. (Organización Mundial de la Salud, 2016, p. 23)

Estos entornos se encuentran principalmente en la familia, sin excluir la relevancia que tiene la escuela y el ambiente social. Bajo entornos obesogénicos favorables, el sobrepeso y la obesidad repercutirán (o ya tienen efectos) en la salud y la calidad de vida de los niños. El deber ético de los docentes no puede ser insensible al padecimiento de los demás, en especial si son sus alumnos.

## **El sobrepeso y la obesidad en México y sus implicaciones en la salud**

El sociólogo alemán Ulrich Beck, en su libro *La Sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, escribió en mayo de 1986:

[...] el siglo XX no ha sido pobre en catástrofes históricas. Dos guerras mundiales, Auschwitz, Nagasaki, luego Harrisburg y Bhopal, ahora Chernobyl [...] La naturaleza está sometida y agotada a finales del siglo XX, y de este modo ha pasado de ser un fenómeno exterior a ser un fenómeno interior, ha pasado de ser un fenómeno dado a un fenómeno producido. Como consecuencia de su transformación técnico industrial y de su comercialización mundial, la naturaleza ha quedado incluida en el sistema industrial. Al mismo tiempo se ha convertido en el presupuesto insuperable del modo de vida en el sistema industrial. La dependencia respecto del consumo y del mercado vuelve a significar ahora de una nueva manera la dependencia respecto de la "naturaleza" y esta dependencia *inmanente* del sistema de mercado respecto de la "naturaleza" se convierte en y con el sistema mercado en la ley del modo de vida propio de la civilización industrial. (2002, p. 11,13)

El siglo XX dejó una herencia histórica dado que la existencia de la especie humana en el planeta tierra está en peligro permanente, ya sea por el cambio climático, el calentamiento global, las pandemias, las migraciones, etc. A decir de Beck,

Se puede dejar fuera la miseria, pero no los peligros de la era atómica. Ahí reside la novedosa fuerza cultural y política de esta era. Su poder es el poder del peligro que suprime todas las zonas protegidas y todas las diferenciaciones de la modernidad. (2002, p. 11)

El siglo XXI inició con la carga de la herencia histórica del siglo pasado y, como si dicha herencia no fuera suficiente, a casi dos décadas de su curso, se puede hablar de los peligros de la epidemia no contagiosa del sobrepeso y la obesidad, cuyas consecuencias son previsibles en el sentido de poder vislumbrar en el futuro a un buen porcentaje de la sociedad en condición de enferma (con sus implicaciones económicas, familiares y sociales) y con vida de mala calidad.

Varios problemas de salud padece la población mundial en general y, en México, en lo particular, hemos invisibilizado los efectos de la malnutrición en exceso no solo por sus repercusiones sino por sus múltiples causas entre las que se destacan el consumo de alimentos ultraprocesados, la comida chatarra y las bebidas gaseosas, principalmente. Las empresas productoras obtienen jugosas ganancias de estos alimentos por lo que refuerzan su comercialización a través de los medios de comunicación, difundiendo sus bondades, pero ocultando sus efectos nocivos, contrarios a la buena nutrición.

Así, los intereses comerciales se colocan por encima de la salud y la vida a través de los imperativos alimenticios inducidos por el mercadeo y el consumo. Contrario a la invisibilidad de los efectos de la malnutrición por exceso de los niños con sobrepeso y obesidad, están los sitios de las “redes sociales” en los que asuntos de la vida privada ahora se ventilan como públicos. Eugene Enríquez, citado por Bauman, señala al respecto:

Siempre y cuando uno no olvide que lo que antes era invisible —la cuota de intimidad de cada uno, la vida interior de todos— ahora es expuesta en escena pública [...] uno comprenderá que quienes procuran la invisibilidad están condenados al rechazo, a la exclusión, condenados a ser sospechosos de algún crimen. La desnudez física, social y psíquica está a la orden del día. (2016, p. 14)

En México, de acuerdo al documento: *El costo de la doble carga de malnutrición: impacto social y económico. Síntesis del estudio piloto en Chile, Ecuador y México*, en el marco de las actividades del proyecto conjunto con el Programa

Mundial de Alimentos (PMA) de 2015, se señala que la malnutrición en su doble carga representa una pérdida del Producto Interno Bruto anual del 2,3%. (p. 2). Los efectos e impactos económicos, sociales y emocionales de la malnutrición se han constituido ya en nuestro país en un problema de salud pública, el cual se aceleró en lo que va del siglo XXI por la modificación de los estilos de vida de los mexicanos, dado el mayor consumo de alimentos industrializados (procesados y ultraprocesados).

De manera silenciosa, pero efectiva, el consumo de productos chatarra, bebidas azucaradas, grasas saturadas, la nula o escasa actividad física, el déficit de ingesta de micronutrientes y el estrés, se han venido manifestando de manera creciente en personas de todas las edades como sobrepeso, obesidad y diabetes, por citar los escenarios más comunes, aunque hay otros padecimientos graves asociados a la mala alimentación como son la hipertensión y las enfermedades de tipo renal.

Con la incorporación del programa *Salud en tu escuela* por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en todas las instituciones de educación obligatoria a partir del ciclo escolar 2018-2019, se pretendió orientar la búsqueda de acciones para “prevenir y atender tempranamente el sobrepeso y la obesidad, los trastornos mentales y las adicciones” (Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud, 2017, p. 21). No obstante, dicho programa no se implementó en las escuelas de estudio donde se desarrolla el proyecto de investigación citado en la introducción de este escrito.

En el apartado de diagnóstico del programa mencionado se señala que, en la actualidad, los efectos de la malnutrición por exceso tiene el panorama siguiente:

[...] la incidencia de sobrepeso y obesidad en México ha alcanzado niveles alarmantes, llegando a una prevalencia de 33,2% en niños de 5 a 11 años y de 36,3% en adolescentes de 12 a 19 años, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (Ensanut, 2016). Los niveles de sobrepeso y obesidad se mantienen altos tanto en zonas urbanas (34,9% en niños y 36,7% en adolescentes), como rurales (29% y 35%, respectivamente). El sobrepeso y la obesidad aumentan la probabilidad de que en la vida adulta nuestros niños tengan complicaciones tales como diabetes, hipertensión, enfermedades del corazón e incluso ciertos tipos de cáncer. (Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud, 2017, p. 32)

Reitero que se desconoce dicho programa en las escuelas donde se realiza la investigación, no obstante, los factores de riesgo como el sobrepeso y la obesidad están presentes y actuantes en niñas y niños de 4, 5 y 6 grado de primaria del Estado de México. La Organización Mundial de la Salud señala frente a los factores de riesgo:

La prevalencia de la obesidad entre los lactantes, los niños y los adolescentes van en aumento en todo el mundo. Si bien en algunos entornos las tasas se han estabilizado, en cifras absolutas hay más niños con sobrepeso y obesidad en los países de ingresos bajos y medianos que en los países de ingresos altos. La obesidad puede afectar a la salud inmediata de los niños, al nivel educativo que pueden alcanzar y la calidad de vida. Los niños con obesidad tienen muchas probabilidades de seguir siendo obesos en la edad adulta y corren el riesgo de sufrir enfermedades crónicas. (2016, p. VI)

## **Factores de riesgo de la salud de alumnos de las escuelas primarias públicas**

En el diseño del proyecto de investigación en extenso se consideraron las mujeres y los hombres de 4, 5 y 6 grado de dos escuelas de educación primaria del subsistema educativo del Estado de México. La edad de ambos sexos osciló entre los nueve y doce años. La ubicación y las condiciones de las escuelas posibilitaron establecer algunos criterios de comparación de ambos casos. La primera etapa consistió en realizar un estudio diagnóstico de los indicadores antropométricos: peso, talla y medida de cintura. Con información obtenida de cada una de las mujeres y hombres, se sacó el índice de masa corporal (IMC) con la finalidad de identificar, de acuerdo con la tabla de la Secretaría de Salud, el estado nutricional de cada uno, así como los factores de riesgo incidentes en el desarrollo de enfermedades crónicas, derivadas de la mala alimentación en exceso.

La escuela 1 se localiza en la cabecera del municipio, tiene, únicamente, un turno matutino con un horario de 9 am a 2 pm de lunes a viernes; es una escuela urbana, ubicada en el primer cuadro de la ciudad. La población escolar es procedente mayoritariamente de la cabecera municipal y sus barrios, aunque hay alumnos procedentes de comunidades del mismo municipio, así como niños de dos municipios colindantes.

La escuela 2 pertenece al mismo municipio que la escuela 1 y se encuentra ubicada en una comunidad rural a 15 km aproximadamente de la cabecera municipal. En esta comunidad rural existe, en el centro, una escuela primaria federalizada de turno matutino y vespertino. La escuela 2 se localiza en la Manzana 6 en la parte norte de la comunidad para atender asentamientos recientes. La población escolar que atiende es exclusiva de la comunidad. Desde mediados del ciclo escolar 2013-2014, es de tiempo completo y

labora de lunes a viernes de 8 am a 4 pm. Desde que la escuela inicia la jornada completa, el comedor empezó a funcionar para que, bajo un menú, se les diera comida sana a los estudiantes de lunes a viernes.

Se obtuvo información sobre la edad en años y meses, así como los indicadores antropométricos (peso, talla y medida de cintura) de 351 alumnos, 177 mujeres y 174 hombres, como se puede apreciar en la tabla 1. Con estos datos se obtuvo el índice de masa corporal.

**Tabla 1**

*Número de mujeres y hombres de 4, 5 y 6 grado de la escuela 1 y 2*

Grado y grupos	Escuela 1		Total	Escuela 2		Total
	Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombres	
Cuarto A y B	49	41	<b>90</b>	9	15	<b>24</b>
Quinto A y B	41	49	<b>90</b>	17	7	<b>24</b>
Sexto A y B	48	53	<b>101</b>	13	9	<b>22</b>
<b>Total</b>	<b>138</b>	<b>143</b>	<b>281</b>	<b>39</b>	<b>31</b>	<b>70</b>

En la tabla 2 se puede apreciar la comparación de la media de mujeres y

hombres de 4, 5 y 6 grado sobre los porcentajes del estado nutricional, lo cual permite observar los matices en sexo y contexto, urbano o rural, en que se ubica cada una de estas.

**Tabla 2**

*Comparación de la media del estado nutricional de hombre y mujeres*

Estado nutricional	Mujeres		Promedio	Hombres		Promedio
	Esc. 1	Esc. 2		Esc. 1	Esc. 2	
	Media	Media		Media	Media	
<b>Riesgo Desnutrición</b>	3 %	0	<b>1,5 %</b>	0	0	<b>0</b>
<b>Normal</b>	50 %	47 %	<b>48,5 %</b>	34 %	32 %	<b>33 %</b>
<b>Tendencia a Sobrepeso</b>	14 %	12 %	<b>13 %</b>	17 %	24 %	<b>20,5 %</b>
<b>Sobrepeso</b>	21 %	22 %	<b>21,5 %</b>	24 %	28 %	<b>26 %</b>
<b>Obesidad</b>	12 %	19 %	<b>15,5 %</b>	25 %	16 %	<b>20,5 %</b>

Si bien los porcentajes son mayores en hombres de nueve a doce años, estudios diagnósticos muestran que en edad adulta los porcentajes de los factores de riesgo son mayores en mujeres, no obstante, los porcentajes de sobrepeso, obesidad y tendencia al sobrepeso dan cuenta de un problema de salud pública bastante serio, cuyo impacto en la calidad de vida se puede advertir en el corto o mediano plazo con repercusiones económicas y sociales graves.

Los entornos obesogénicos de los niños en la familia, la escuela, el ámbito social y la calle están allí:

Muchos niños crecen actualmente en un entorno obesogénico que favorece el aumento de peso y la obesidad. El desequilibrio energético se debe a los cambios en el tipo de alimentos y en su disponibilidad, asequibilidad y comercialización, así como al descenso en la actividad física, pues se ha incrementado el tiempo dedicado a actividades de recreo sedentarias y que suponen estar ante una pantalla. Las respuestas conductuales y biológicas de un niño ante un entorno obesogénico pueden estar determinadas por procesos anteriores incluso a su nacimiento, lo que empuja a un número cada vez mayor de niños hacia la obesidad si siguen una dieta malsana y realizan poca actividad física. (Organización Mundial de la Salud, 2016, p. vi)

Algunas causas de este problema son el consumo en exceso de alimentos de alto contenido calórico, altos en grasas saturadas, en ácidos grasos trans, en azúcares y en sal, así como también el sedentarismo, mucho más notorio en el medio urbano.

## Invisibilización de los factores de riesgo

En su libro *La interpretación de las culturas*, específicamente en el apartado 15, parte v, correspondiente al “Juego profundo: Notas sobre la riña de gallos en Bali”, Clifford Geertz expone que al llegar a la aldea de Bali en 1958 para realizar su estudio, su equipo no solo era ajeno, sino que:

Éramos intrusos, intrusos profesionales, y los aldeanos nos trataron como, según parece, los balineses siempre tratan a la gente que no pertenece a su vida, pero que, así y todo, se les impone: como si estuviéramos allí. Para ellos, y hasta cierto para nosotros mismos, éramos seres humanos invisibles, no personas, espectros. (2003, p. 339)

Recupero esta nota como pretexto para exponer que el sobrepeso y la obesidad están presentes y además en incremento permanente en niñas y niños de educación primaria, no obstante, los factores de riesgo para



la salud parecieran que se han invisibilizado como tal en el ámbito de la escuela tanto por profesores y promotores de la educación para la salud como entre los mismos alumnos.

Estos últimos son el eje central de los procesos y prácticas escolares, es imposible siquiera intentar vérselos como intrusos o invisibles en su condición de seres humanos. En una idea equiparable, se puede señalar que mientras para los balineses, desde una percepción cultural, las personas externas que no se familiaricen pueden resultar invisibles o espectros, en el caso de las escuelas, a los alumnos se les identifica como seres humanos; no obstante, algunos alumnos sufren de sobrepeso y obesidad y son estos dos factores de riesgo los que se invisibilizan, caracterizándolos de normales. Escribe Geertz:

Todo el mundo nos ignoraba como sólo los balineses pueden hacerlo. Cuando andábamos por el pueblo inseguros y deseosos de agradar, la gente parecía mirar a través de nosotros unos metros más allá con los ojos clavados en alguna piedra o algún árbol. (2003, p. 339)

Desde los deberes éticos de los profesores no se concibe que el sobrepeso y la obesidad puedan tener una condición de normalidad en la escuela, especialmente porque son detonantes de daños en la salud de niñas y niños de educación primaria con efectos nefastos en lo económico, lo social y en la calidad de vida de las familias. Los profesores de ambas escuelas de manera general identifican el problema, pero prefieren mantenerse al margen, no perciben su magnitud ni su dimensión; sobre todo lo consideran como un asunto no estipulado en su quehacer profesional, mucho menos un deber ético: se consideran ajenos completamente. En el caso de los balineses:

Esa indiferencia era desde luego deliberada; los habitantes de la aldea observaban todos nuestros movimientos y tenían abundante y exacta información de quiénes éramos y sobre lo que nos proponíamos hacer. Pero se comportaban como si sencillamente no existiéramos, que era lo que nos informaba su estudiada conducta o, por lo menos, que todavía no existíamos para ellos. (Geertz, 2003, p. 339)

Insistiendo en la peculiaridad de la invisibilización, es conveniente diferenciar los distintos momentos de cómo se van manifestando los factores de riesgo. El primero corresponde al exceso y la baja calidad de la alimentación, las cuales se van “normalizando” en acciones inconscientes e inerciales. Sus efectos no se manifiestan de inmediato en la complexión y en la salud, se da un lento pero efectivo incremento de peso y se empieza ser propenso a padecimientos de salud de manera recurrente. En el segundo momento se

invisibiliza o se quiere ver este problema como un fenómeno natural en el mundo actual (naturalización) y en el ámbito de la familia, la escuela y el espacio social. Por último, en el tercer momento se reconoce que es un fenómeno silencioso pero efectivo en el mediano o largo plazo. Cuando los factores de riesgo se manifiestan, se inicia una tarea difícil y en ocasiones de por vida para aquellos que los padecen.

Es complicado y complejo desde los deberes éticos de los profesores, por un lado, no permanecer en la indiferencia ante un grave problema de salud pública, y por otro, el más difícil, no emprender la construcción para los alumnos y para ellos mismos un nuevo estilo de vida saludable.

Los desafíos están allí, en la cotidianidad de la vida escolar, el reto es cómo cruzar la frontera de la invisibilidad, o desnaturalizar el sobrepeso y la obesidad, para que, posteriormente, a los alumnos en riesgo de salud se les mire “como a un ser humano y no ya como una nube o una ráfaga de viento” (Geertz. 2003, p. 340). Se les debe orientar y generar una conciencia de la importancia de la alimentación sana y la actividad física para su salud y su calidad de vida.

## **Deberes éticos de los docentes en la orientación de la nutrición de los alumnos de educación primaria**

La actividad profesional de los docentes de educación primaria se enfoca principalmente al desarrollo de los planes y programas del nivel, así como a la especificidad de cada uno de los seis grados que lo integran, caracterizada por la formación pedagógica de las y los profesores. No obstante, hay otros estudios acerca de los docentes que van hacia lo laboral, lo social y lo identitario. Al respecto, Tenti Fanfani señala:

[...] es preciso trascender los enfoques simplistas y esquemáticos que tienden a formular generalizaciones abusivas y desinteresadas sobre una realidad tan compleja como la de este colectivo (una categoría ocupacional masiva, dotada de historia y extremadamente diversificada). Por lo general, el vacío de conocimiento en esta materia es compensado por visiones idealizadas e interesadas, generadas a partir de puntos de vista, intuiciones y representaciones basados sobre el sentido común que sobre el examen sistemático y controlado de los datos empíricos. (Fanfani y Steinberg, 2011, p. 9)

Para el caso que me ocupa, en el desempeño docente de los procesos de enseñanza-aprendizaje de contenidos escolares durante el ciclo en curso, el

docente se ve requerido por otras actividades cotidianas que lo involucran a él y a los alumnos y por disposiciones de las autoridades educativas tales actividades adquieren un sentido de obligatoriedad. Este es el caso de la preparación de los alumnos para participar en los diversos concursos escolares, prestar atención a las temáticas emergentes, desarrollar algunas comisiones y atender imponentes sobre información de todo tipo de los alumnos, entre otras más.

En el escenario descrito de manera general en el párrafo anterior, pareciera entonces que los deberes éticos de los docentes en la orientación de la nutrición de los alumnos se suman a la carga de trabajo como una actividad más. Aquí quiero enfatizar que esto no es así en razón de que los cambios económicos, sociales y de alimentación de las familias han trascendido a factores progresivos de riesgo para la salud de los niños.

Desde una mirada ética, la salud de los alumnos debe ser una tarea de importancia primaria, en el sentido de que los alumnos son la razón de ser de la educación escolar, por lo tanto, su salud y su calidad de vida no solo son un asunto de discusión, sino de atención y responsabilidad propia, es decir, se debe comprender por el bienestar del otro.

La responsabilidad [...] no es un simple atributo de la subjetividad, como si esta existiese ya en ella misma, antes de la relación ética, la subjetividad no es un para sí; es, una vez más, inicialmente para otro. La proximidad del otro... el otro no es próximo a mí simplemente en el espacio, o allegado como un pariente, sino que se aproxima esencialmente a mí en tanto o me siento —en tanto yo soy responsable de él. (Lévinas, 2015, p. 80)

Desde los deberes éticos es pertinente que los docentes tomen conciencia sobre la gravedad potencial de los problemas de salud en los alumnos, derivados de los factores de riesgo. La Organización Mundial de la Salud los coloca más allá de un problema de salud pública al afirmar que “la epidemia de obesidad podría anular muchos de los beneficios sanitarios que han contribuido al aumento de longevidad en el mundo” (2016, p. 2).

Es un deber ético de los docentes abordar el sobrepeso y la obesidad de sus alumnos, lo cual implica que se adopte un enfoque en el que se involucre la participación de los padres de familia y los tutores, los alumnos mismos, los promotores de salud y de educación física, y, en lo posible, a las instancias educativas y gubernamentales. Las acciones de todos estos actores deben fomentar la toma de conciencia sobre la necesidad de la prevención y la reversión del sobrepeso y la obesidad a través del consumo de alimentos saludables, agua potable y la actividad física en la casa y en la escuela.

Es importante, además, trascender la gestión de la asociación de padres de familia en cada escuela con la finalidad de que se vigile de manera permanente la venta de alimentos saludables en la escuela, así como la no exhibición y promoción de gaseosas, bebidas azucaradas u otras golosinas dañinas para la salud.

Los deberes éticos de los docentes implican un desempeño activo, permanente y argumentado frente a la orientación de la nutrición de los alumnos de educación primaria.

## **Reflexiones finales a manera de cierre**

Para el cuidado de la salud de los alumnos de educación primaria, es importante que los docentes:

- Sean activos promotores de una alimentación sana y del consumo de agua potable en la escuela.
- Aborden temas de nutrición y salud en la escuela con alumnos y padres de familia de acuerdo al contexto, los padecimientos y las necesidades específicas.
- Vigilen el desarrollo de la talla corporal de las niñas y los niños.
- Gestionen instalaciones adecuadas para la práctica diaria de la actividad física.
- Involucren a padres y tutores en el cuidado de la buena calidad del sueño de sus hijos.
- Desarrollen actividades tendientes al fortalecimiento de la autoestima de los alumnos y a la reducción de la angustia y el estrés.
- Orienten sobre medidas preventivas como la reducción en el consumo de dulces, carbohidratos, alimentos ultraprocesados, refrescos y edulcorantes artificiales, en razón de que estos propician el incremento de peso en sus consumidores, así como sus niveles de azúcar en la sangre.

## **Referencias**

- Bauman, Z. (2005). *Ética posmoderna*. México: Siglo XXI.
- Bauman, Z. y Donskis, L. (2015). *Ceguera Moral. La pérdida de la sensibilidad en la modernidad líquida*. México: Paidós.

- Bauman, Z. (2016). *Mundo consumo: Ética del individuo en la aldea global*. España: Paidós.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. España: Paidós Básica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Programa Mundial para Alimentos (PMA). (2015). *El costo de la doble carga de la malnutrición: impacto social y económico. Síntesis del estudio piloto en Chile, Ecuador y México*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42535-impacto-social-economico-la-doble-carga-la-malnutricion-modelo-analisis-estudio>
- Cruz Martínez, A. (2018, 28 de agosto). Revisar impacto del impuesto a refrescos, retos del futuro gobierno. Reglas sobre venta de refrigerios en escuelas, otro pendiente. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2018/08/28/sociedad/036n1soc>
- Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas*. España: Editorial Gedisa.
- Instituto Nacional de Salud Pública (2016). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino. Informe final de resultados*. México. <https://bit.ly/2EkzTSk>
- Lévinas, E. (2015). *Ética e infinito*. España: Antonio Machado.
- Lévinas, E. (2017). *Humanismo del otro hombre*. México: Siglo XXI Editores.
- Organización Mundial de la Salud. (2016). *Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil*. <https://www.who.int/end-childhood-obesity/publications/echo-report/es/>
- Román, J. A. (2018, 29 de agosto). Son chatarra 51% de refrigerios que venden escuelas. La regulación creada en 2010, “aislada e insuficiente”: el poder del consumidor. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2018/08/29/sociedad/036n2soc>
- Secretaría de Salud. (2013, 9 de diciembre). *Norma Oficial Mexicana NOM-009-SSA2-2013, Promoción de la salud escolar*. México: Diario Oficial de la Federación. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5324923&fecha=09/12/2013](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324923&fecha=09/12/2013)

- Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud. (2014, 16 de mayo). *Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional*. México: Diario Oficial de la Federación. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5344984&fecha=16/05/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344984&fecha=16/05/2014)
- Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud. (2017). *Estrategias en el marco del Modelo Educativo. Salud en tu escuela*. México. <https://bit.ly/2WTCh8Q>
- Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud e Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa. (2015, 23 de diciembre). *Acuerdo mediante el cual se establecen los Lineamientos generales para la instalación y mantenimiento de bebederos en las escuelas del Sistema Educativo Nacional*. México: Diario Oficial de la Federación. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421181&fecha=23/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421181&fecha=23/12/2015)
- Tenti Fanfani, E y Steinberg, C. (2011). *Los docentes mexicanos, datos e interpretaciones en perspectiva comparada*. México: Siglo XXI editores, Instituto Internacional de Planeación de la Educación, sede regional Buenos Aires, y Unesco.

# El dilema entre *ethos* y ética en el marco del proyecto de la Red de Comunidades para la Renovación de la Enseñanza-Aprendizaje en Educación Superior (Recrea)

Armando Ulises Cerón Martínez

Amelia Molina García

Christian Israel Ponce Crespo

## *Resumen*

La Red de Comunidades para la Renovación de la Enseñanza-Aprendizaje en Educación Superior (Recrea) surge con la intención de apoyar a las escuelas normales en los estados de la República Mexicana a través de la colaboración entre universidades con cuerpos académicos a fin de renovar de forma conjunta sus prácticas educativas a nivel superior y promover mayores y mejores resultados.

De forma explícita, se pretende facilitar un proceso de reflexión continua entre los colaboradores del proyecto y los maestros sobre la práctica docente con el objetivo de proponer nuevas acciones que respondan a las condiciones de aprendizaje requeridas *in situ*. Por ello, la investigación-acción se propone como un auxiliar que coadyuve a tal propósito junto con el pensamiento complejo de Edgar Morin.

La experiencia colaborativa de Recrea entre la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, la Escuela Normal Valle del Mezquital y los instructores de la Universidad Autónoma del Estado de México devela una tensión esencial entre una ética explícita dentro del proyecto y un *ethos* dado en las prácticas de los talleres al intentar empatar la perspectiva del pensamiento complejo con diseños instruccionales percibidos como rígidos por algunos de sus participantes. A lo largo de este escrito, se presentan los lineamientos

generales de Recrea, una experiencia aplicada en grupo, las tensiones detectadas en las reuniones colaborativas, una conclusión reflexiva y crítica y algunas propuestas de mejora.

***Palabras clave:***

Ética; *ethos*; responsabilidad científica; comunidades de aprendizaje.

***Abstract***

The Network of Communities for the Renewal of Teaching-Learning in Higher Education (Recrea from its Spanish initials) arises with the intention of supporting the normal schools in the states of the Mexican Republic through the collaboration between universities with academic teams in order to renew its educational practices at a higher level and promote better results.

The objective is to facilitate a process of reflection among the collaborators of the project and the teachers on the teaching practice itself in order to propose new actions that respond to the learning conditions required *in situ*. Therefore, the action-research concept is proposed as a contribution to this purpose along with the complex thinking of Edgar Morin.

Recrea's collaborative experience between the Autonomous University of the State of Hidalgo, the Valle del Mezquital Normal School and the instructors of the Autonomous University of the State of Mexico reveals an essential tension between an explicit ethics within the project and the *ethos* that arises in the practice of the workshops while trying to match the complex thinking with instructional designs which are perceived as rigid by some of the participants.

This paper focuses in presenting the general guidelines of Recrea, an experience applied in group, the tensions detected in the collaborative meetings, a critical and thoughtful conclusion and some suggestions for improvement.

***Keywords:***

Ethics; *ethos*; scientific responsibility; learning communities



## Introducción

Como todo fenómeno social, hay una diferencia entre el proyecto inicial y el trayecto seguido, la cual distancia el “deber ser” del primero con el “ser” del segundo. Se trata de la misma distancia que hay entre la idealidad y la realidad, respectivamente. En el primer caso, el “deber ser” prescriptivo se encarna en la ética, tal como generalmente se maneja, que indica cómo se debe actuar ante cierto tipo de situaciones. En el segundo caso, se contempla al ethos como el conjunto de prácticas tal como se dan sin estar guiadas necesariamente por la ética, o por falta de explicitación del ethos, que es propiamente un habitus en operación. Por ello, hay que hacer clara la distinción propuesta porque lo que está en juego es el ser y el deber ser (Ponce, 2017). En este sentido, Recrea no escapa de este tipo de riesgos latentes.

Para dar cuenta de lo expuesto, se seguirá la lógica expositiva de describir a grandes rasgos en qué consiste Recrea y cómo experimenta choques y tensiones en las prácticas reales entre la ética y el ethos: la primera es el contrato pedagógico explícito, emanado de las reglas de operación del mismo y el segundo es lo que surge de haber intentado ponerlo en práctica, sobre todo en la convivencia de los agentes involucrados en ello. Partiendo de estas definiciones, se comparten algunas experiencias detectadas durante la implementación, específicamente las de los miembros del cuerpo académico Estudios Sociales y Culturales de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y el del cuerpo académico Interculturalidad y TIC de la Escuela Normal Valle del Mezquital. Así mismo, se expone lo detectado en la tercera fase de implementación del proyecto.

## Generalidades de Recrea

El proyecto Recrea es una iniciativa de la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Educación Superior, la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación y la Dirección General de Educación Superior Universitaria. En principio, el proyecto se apoyó técnicamente por siete universidades públicas estatales y siete escuelas normales; ahora, en su tercera fase, se han incorporado más agentes de forma activa, por lo que la génesis no está en los actores educativos *in situ*, sino en burócratas de la educación.

Basado en el pensamiento complejo de Edgar Morin (2004), su principal objetivo es promover una cultura de colaboración entre académicos de

escuelas normales y de universidades para la innovación y mejora de las prácticas docentes con la finalidad de lograr mayores y mejores aprendizajes por parte de los estudiantes. Se promueve el intercambio de experiencias entre los docentes participantes de lo realizado en sus seminarios con base en una planificación a ser aplicada, discutida y, en su caso, reiterada en su implementación a fin de detectar la mejora buscada. Esto es parte del contrato ético formalmente sugerido.

Recrea pretende conformar comunidades de práctica que impulsen una cultura de mejora continua. Lo anterior se podrá llevar a cabo a través de un programa de trabajo cíclico de diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de innovaciones docentes para atender las problemáticas o mejoras de la docencia. El propósito común es atender las necesidades de aprendizaje como resultado de un proceso de reflexión colectivo sobre una propuesta cuyos ejes son la transformación y la planeación de la enseñanza, así como su seguimiento y evaluación con el método de investigación-acción. Para Carr y Kemmis (1986), uno de los principales referentes de este enfoque es que:

La investigación-acción es simplemente una forma de indagación autorreflexiva que realizan los participantes en situaciones sociales con el fin de mejorar la racionalidad y justicia de sus propias prácticas, su comprensión de estas prácticas y las situaciones en las que se llevan a cabo<sup>1</sup>. (Carr y Kemmis, 1986, p. 162)

Esto implicaría un compromiso mayor de los docentes para no quedar en el nivel operativo de los programas de educación que administran.

Conviene tener presente que,

La investigación acción en su transitar histórico ha desarrollado dos grandes tendencias o vertientes: una tendencia netamente sociológica, cuyo punto de partida fueron los trabajos de Kurt Lewin (1946/1996) y continuados por el antropólogo de Chicago Sol Tax (1958) y el sociólogo colombiano Fals Borda (1970), este último le imprime una connotación marcada ideológica y política; la otra vertiente es más educativa y está inspirada en las ideas de Paulo Freire (1974) en Brasil, L. Stenhouse (1988) y John Elliott (1981, 1990), discípulo de Stenhouse en Inglaterra, así como por Carr y Stephen Kemmis (1988) de la Universidad de Deakin en Australia (Colmenares y Piñero, 2008, p. 100)

---

1 Action research is simply a form of self-reflective enquiry undertaken by participants in social situations in order to improve the rationality and justice of their own practices, their understanding of these practices, and the situations in which the practices are carried out.

La investigación-acción es simplemente una forma de indagación autorreflexiva realizada por los participantes en situaciones sociales para mejorar la racionalidad y la justicia de sus propias prácticas, su comprensión de estas y de las situaciones en las que se llevan a cabo.

De este modo, los resultados, las buenas prácticas y los aprendizajes logrados se extenderán entonces a otras comunidades y se divulgarán en diversos espacios para contribuir a una mejora e innovación de mayor alcance. Esto también es parte del contrato pedagógico inicial.

Dado que los resultados de aprendizaje de los alumnos en sistemas escolarizados están por debajo de los promedios sugeridos por la OCDE (Pacheco-Cortés y Alatorre-Rojo, 2018), se generó la propuesta de un mecanismo de colaboración entre instituciones de nivel superior con las escuelas normales por medio de la conformación de comunidades de práctica. En este caso particular, el vínculo es entre docentes del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHU) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) y de la Escuela Normal del Mezquital. Para ello, el proceso de sensibilización e introducción consiste en apropiarse y adecuar la propuesta Recrea para aplicarla en sus cursos y acordar la mejor forma de replicar el proceso con las instituciones para la formación de comunidades institucionales. La forma de trabajo del grupo será un acuerdo que es producto del trabajo en el seminario-taller inicial en el que se instalan y comparten experiencias, problemáticas y estrategias para el desarrollo de todo el proceso.

Las comunidades de práctica de profacilitadores y facilitadores regionales se integran con docentes-investigadores de diferentes instituciones y regiones por lo que la interacción presencial se limita al taller inicial, con su respectivo seguimiento semestral. Por su parte, la comunicación se realiza a través de medios digitales de acuerdo con las disponibilidad del grupo. El rol principal de los pro-facilitadores consiste en formar a los facilitadores regionales en todo lo que se relaciona con Recrea. Una vez que los facilitadores regionales han sido instruidos, ahora les corresponde a ellos trabajar con los docentes-investigadores en esa experiencia educativa en cascada que permite la transmisión de la visión del proyecto en su conjunto y cuyos destinatarios finales son los estudiantes.

La colaboración de los facilitadores consiste en acompañar el proceso de formación de comunidades de práctica en las escuelas normales a través de:

- a.** Planear e innovar el proceso de enseñanza-aprendizaje de forma conjunta en la comunidad de práctica al inicio de un curso que se impartirá durante un periodo académico.
- b.** Observar, evaluar, sistematizar y documentar la experiencia.
- c.** Compartir resultados con la comunidad de práctica.
- d.** Plantear mejoras para el siguiente periodo.
- e.** Repetir la experiencia de implementar, dar seguimiento y compartir resultados en la comunidad en un ciclo continuo.

De igual forma, hay cuatro aspectos importantes a considerar en Recrea: el marco teórico sustentado en el pensamiento complejo; la investigación-docencia; las tecnologías de la información y la comunicación para el aprendizaje y la planeación de la enseñanza-aprendizaje. Estas se explican con mayor detalle a continuación.

### *Marco teórico sustentado en el pensamiento complejo*

Según el pensamiento complejo de Edgar Morin (2002; 2004), el mundo es un todo indisociable, en el que el espíritu individual de las personas posee conocimientos ambiguos, desordenados, los cuales necesitan de acciones retroalimentadoras. El autor propone entonces su abordaje de manera multidisciplinaria y multirreferenciada para lograr la construcción de un pensamiento que se desarrolla con un análisis profundo de elementos de certeza.

En un primer acercamiento, la noción de complejidad alude a un tejido de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados, que presentan la relación de lo uno y lo múltiple. Es efectivamente el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones y azares lo que constituye nuestro mundo fenoménico. En este sentido, la complejidad se presenta con los rasgos de la perplejidad, es decir, de lo enredado, del desorden, de la ambigüedad y la incertidumbre, lo cual conlleva una responsabilidad social si se trabaja en todo momento con disposición crítica (Morin, 2004).

La realidad es mucho más compleja de lo que se percibe en primera instancia y la ciencia la aborda como su objeto de estudio, ya sea en su dimensión natural o humana. Recrea asume de entrada dicha perspectiva analítica para abordarla y aplicarla en los cursos y corre el riesgo de limitar la responsabilidad social solo a la dimensión colaborativa y operatoria.

### *Investigación-docencia*

El proyecto Recrea considera que la generación y aplicación de conocimiento no es la única forma de investigación, pues existen otras formas de hacerlo. A partir de las estrategias docentes se aprende a investigar desde la docencia, incorporando el proceso investigativo en ellas (Sánchez-Robayo y Torres-Duarte, 2017). Es en este punto en el que los participantes adecúan la propuesta en función de sus propias necesidades educativas.

Al ser un oficio, la investigación se aprende en la práctica misma. En este sentido, la comunidad de aprendizaje incorpora de forma práctica tanto el *ethos* como la *ética* de lo que se da en las prácticas científicas. La responsabilidad

social opera en dos niveles: de forma explícita (por medio de contratos, convenios, reglamentos, etc.), y de forma implícita (lo que ocurre de facto en las prácticas científicas, se cumplan o no las demandas explícitas). Por esta razón es que se propone la investigación-acción como el trampolín operativo de Recrea.

### ***Tecnologías de la información y la comunicación para el aprendizaje***

Para Recrea, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) están pasando de ser apoyos para la docencia y el aprendizaje a espacios y formas de interacción, socialización, generación de conocimiento y ampliación de la realidad circundante.

Uno de sus objetivos es que la comunidad educativa interactúe y eche mano de las TIC como medio de ensanchar los recursos tradicionales en el aula. Por ello, se prevén actividades que involucren a todos los participantes. Aquí la responsabilidad social es más evidente cuando se trabaja en equipo pues si alguno de los miembros falla en su parte, afectará al resto de los integrantes.

Los problemas prácticos que se enfrentan con el uso de las TIC van desde los estructurales (si las escuelas cuentan con electricidad, dispositivos electrónicos, software actualizado, licencias y acceso y calidad de internet, etc.), hasta los de *mindware*, es decir, la adecuada y correcta implementación de estas tecnologías para la consecución de los objetivos educativos.

### ***Planeación de la enseñanza-aprendizaje***

La planeación de la enseñanza consiste en un proceso que concreta y hace operativos los ejes de transformación en un seminario o en una asignatura mediante un modelo de diseño que entrelaza los propósitos, las estrategias de enseñanza-aprendizaje, la programación de actividades y su evaluación. Aquí también es manifiesta la responsabilidad social toda vez que la correcta planeación tenderá a beneficiar a todos los participantes.

## **Metodología de Recrea**

Para comprender el dilema entre ethos y ética se hace necesario indicar la operación metodológica de Recrea. Sin este contexto, es más difícil evidenciar los elementos que llevan a las tensiones mencionadas.

Se trabaja con tareas-proyectos de aprendizaje de la vida real como elemento integrador de los ejes de transformación, con base en un diseño de la enseñanza-aprendizaje que enfatiza lo siguiente:

- a. La necesidad de abordar situaciones reales en orden creciente de complejidad.
- b. La identificación de saberes e información requeridos para abordar la situación real y lograr el desarrollo de la competencia.
- c. La importancia de incorporar el apoyo y el modelamiento en la resolución de problemas para lograr los aprendizajes y la autonomía de los estudiantes, de modo que estos puedan explicar (*erklären*) y comprender (*verstehen*) las prácticas sociales<sup>2</sup> a través de una problemática planteada teóricamente. Es evidente que esta es una situación ideal, no siempre alcanzada.

Los pasos que se llevan a cabo en la planeación incluyen desde el contexto del seminario dentro del plan de estudios hasta la presentación al estudiante. Este ejercicio permitiría garantizar la coherencia de la planeación con los propósitos de formación declarados en los planes de estudios de cada programa en los que se implementará el Recrea.

Estos pasos son una guía que ayudarían al docente a reflexionar sobre los elementos que los estudios y la investigación educativa consideran promotores de los procesos de aprendizaje y del desarrollo de competencias en los estudiantes. Lo que se espera es el desarrollo de una competencia analítica y argumentativa sustentada teóricamente.

Recrea de igual forma propone al *diseño instruccional* como el medio que permite planear las diferentes actividades académicas en las que se entrelazan los propósitos, las estrategias de enseñanza-aprendizaje, la programación de actividades y su evaluación; todos estos elementos se dan en un ambiente de aprendizaje complejo, lo cual implica la integración de conocimientos, habilidades y actitudes, además de la transferencia de lo aprendido en la escuela o el entorno educativo al ámbito de la vida y el trabajo diario.

---

2 Explicación (*erklären*) y comprensión (*verstehen*) son dos tradiciones científicas de investigación. La primera se refiere a la cosmovisión propia de las Ciencias de la Naturaleza, mientras que la segunda es la perspectiva de la Ciencias del Espíritu, según la distinción que Wilhelm Dilthey propuso para rescatar la dimensión humana de la ciencia.

En este sentido, los elementos de trabajo que dan sustento al proyecto son:

1. El enfoque epistemológico, sustentado en el pensamiento complejo y el desarrollo de competencias profesionales.
2. La investigación-docencia.
3. El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para el aprendizaje.
4. La planeación de la enseñanza y el aprendizaje complejo.
5. La investigación-acción.

El diseño del seminario considera seis grandes pasos que se describen a continuación.

- **Paso 1. Propósito del seminario. Contexto y perfil de egreso:** en esta primera etapa se enuncia el perfil de egreso de los profesionistas con base en el desarrollo de competencias profesionales, la relación entre el seminario y el perfil, así como la descripción de las competencias de salida; así mismo, se desarrolla el enunciado de las unidades de competencias agrupadas y jerarquizadas.
- **Paso 2. Tareas y proyectos de aprendizaje complejo:** se parte de la idea de que la planeación del proceso de enseñanza-aprendizaje es el espacio de la creatividad, la recuperación de experiencias y buenas prácticas docentes y la implementación de los resultados de la investigación sobre el aprendizaje. En la planeación de la enseñanza se han puesto como referente la competencia de salida de la asignatura y las unidades que se desarrollan para resolver las tareas y proyectos complejos de la profesión. Dicha competencia se traduce en acciones y decisiones que se llevan a cabo para resolver problemas con base en conocimientos teóricos, heurísticos y axiológicos pertinentes al caso y que se observan en los desempeños.
- **Paso 3. Información teórica, procedimental y prácticas:** para cada tipo de tareas y desempeños, se indica la información teórica, procedimental y de práctica que es necesario abordar en la unidad de aprendizaje. La información propuesta se acompaña de la bibliografía actualizada tanto de fuentes impresas como electrónicas o en otro formato.
- **Paso 4. Apoyos y mediación:** de manera general, la gradualidad en el aprendizaje no solo está relacionada con la dificultad de las tareas/proyectos que se van resolviendo, sino también en los apoyos y la mediación que proporciona el maestro para modelar y facilitar un tránsito de niveles iniciales de desarrollo de la competencia a los más avanzados.

- **Paso 5. Evaluación del desempeño:** en el aprendizaje por competencias, la evaluación debe corresponder a los desempeños esperados por lo que es necesario explorar métodos e instrumentos de evaluación que proporcionen las evidencias para inferir cómo se ha logrado la competencia.
- **Paso 6. Presentación a los estudiantes:** el diseño del proceso de enseñanza-aprendizaje en la asignatura tiene dos partes: la reflexión de los propósitos de la asignatura y los elementos y medios para lograrlos y su correspondiente presentación a los estudiantes. En el diseño, la reflexión empieza con los resultados esperados y se diseña del final hacia el principio del proceso. En la presentación a los estudiantes, el orden es inverso al diseño: se explican los propósitos, pero la secuencia va del inicio hacia el final.

## Investigación-acción

La transformación profunda y la mejora de la práctica docente puede fortalecerse si se realiza un trabajo de reflexión y un análisis sistemático con la finalidad de modificarla en la propia acción del profesor cuando imparte un curso. La metodología que se recomienda para ello es la de investigación-acción (Carr y Kemmis, 1986). Esta es eminentemente práctica y permite incorporar innovaciones en la enseñanza de manera visible e inmediata. Si bien es conveniente que los académicos al aplicarla procuren llevar a cabo una observación controlada de la experiencia, es recomendable también que los planteamientos técnicos, metodológicos y teóricos no sean el aspecto central de la observación, sino que vayan construyendo un proceso de reflexión y cambio en la acción tomando en cuenta el entorno y el contexto particular en el que se trabaja, que se module paulatinamente el quehacer conforme se interpretan y valoran los resultados obtenidos tanto en el diseño instruccional del curso o la unidad de aprendizaje como en su aplicación.

Trabajar la investigación en la acción supone un involucramiento comprometido y un trabajo sistemático e intencionado que en un principio implica un esfuerzo adicional, pero que, gradualmente, se convierte en un hábito de mejora continua (Colmenares y Piñero, 2008).



## La tensión entre el ethos y la ética

Se partió del supuesto de que la ética es una aspiración formulada en términos de un ideal, de un “deber ser”, por contraste, el ethos es lo que de forma abierta y explícita se realiza en la realidad cotidiana. En una intención similar, otros autores han introducido a la mesa de debate la necesidad de distinguir entre prácticas tan cercanas como lo son la ética y la deontología, aplicadas estas al ámbito profesional. Por ello, es de suma importancia

[...] diferenciar la ética profesional de la deontología profesional, pues a menudo se cree que son lo mismo. Sin embargo, el discurso de la ética profesional se centra en decir en qué consiste una buena actuación, mientras que el de la deontología formula los deberes y las obligaciones del profesional que se inscriben en un código que avala el gremio. (Cerón y García, 2005, p. 2)

Por ello, se ha tomado partido para distinguir entre una genuina y hasta sincera aspiración (la dimensión ética) y una irrefutable práctica envuelta en constantes dilemas que en el mejor de los casos llevan a saber el qué de las cosas con plena responsabilidad social y muchas veces no conducen al cómo más moralmente adecuado y correcto.

En este sentido, como Recrea promueve el uso de las TIC, por ejemplo, se ha propuesto el uso de la plataforma *Schoology* por algunos participantes para organizar las actividades del seminario e interactuar más allá de las limitantes que impone la modalidad presencial. Lo que es una sugerencia por parte de algunos dentro del proyecto y del contrato ético, se convierte en un conflicto no siempre resuelto en las prácticas, toda vez que gran parte de los colaboradores no se adscriben a los llamados “nativos digitales”. Otro conflicto real y poco evidenciado, es el hecho de que se trate de hacer empatar la propuesta del pensamiento complejo con diseños instruccionales marcados por seis pasos a seguir. Se detecta que lo que originalmente era un medio se ha convertido en el objetivo a alcanzar. Y si bien las estrategias son de apoyo para el logro de metas, no por eso hay que llegar a confundir rigidez con rigurosidad en las prácticas científicas (Bourdieu y Wacquant, 2005).

Al respecto, un investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo de origen cubano reconvino sobre el fallido intento de querer traducir la didáctica y la pedagogía de la Escuela de Frankfurt en la isla bajo el régimen castrista, visualizando también el poco o nulo éxito de Recrea al intentar conjugar el pensamiento complejo con diseños instruccionales y la investigación-acción, evidenciando así el riesgo de operar con entidades ontológicas completamente distintas.

Otra tensión detectada consiste en las percepciones de sospecha de algunos integrantes al sentirse evaluados por los monitores expertos en las reuniones colaborativas de los investigadores de las universidades, cuando lo que se pretende es una sesión entre iguales. No son detectadas las asimetrías a primera vista entre quien “sabe” (el instructor) y el que está por aprender (el instructor novel).

Cabe hacer mención que el trato entre iguales, como si fueran tales, es una buena intención que solo opera en lo ideal, pues la experiencia sociológica demuestra que el principio que mueve y estatiza todo es el de la distinción social (Bourdieu, 1979). En efecto, lo que hay en el espacio social son principios que diferencian a los agentes participantes y las diferencias jerarquizan. En este caso particular, la práctica supera a la intención, toda vez que el monitor con mayor experiencia (los docentes de la Universidad del Estado de México) tienden a ocupar una posición de mayor dominio frente a los novatos que recién ingresan. Un fenómeno similar ocurrió cuando los docentes de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, que cuentan con mayor experiencia, comenzaron a ser mentores de los nuevos investigadores que se han incorporado en la tercera etapa del proyecto.

## Conclusiones

El encuentro de dos *habitus* tan disímbolos en el Recrea (el de los universitarios y el de los docentes normalistas) genera relaciones de tensión implícitas, homólogas al caso de Cuba y el problema de la implementación didáctica de la Teoría Crítica en el currículum oficial de las escuelas, tal como se comentó. En el caso de México, el *habitus* de los universitarios suele ser más abierto, crítico y propositivo, por lo que la reflexión, el análisis, la crítica y el debate son prácticas comunes en ese subcampo educativo. Por contraste, el *habitus* de los normalistas tiende a ser unilateral y jerarquizante por las condiciones de sus prácticas educativas y de los agentes participantes (la opinión del docente tiende a imponerse a causa de su público cautivo, los estudiantes del nivel básico y medio). Gastón Bachelard (2000) solía decir “una cabeza bien hecha debe ser rehecha” (p.18) y es el caso de los docentes normalistas. Estos dos *habitus* tienen un encuentro en Recrea, en la que, si bien hay una cordialidad formal, implícitamente, el *habitus* normalista está presente al momento de su operación.

Como se ha insistido, hay que distinguir entre “las declaraciones de intención con las probabilidades de acción” (Bourdieu, Passeron y Chambodero, 2005, p. 58). Las prescripciones éticas pertenecen a las primeras, en tanto que las acciones efectivas a las segundas. El proyecto Recrea permite poner esto en la mesa del debate y es por eso que la ética queda a nivel deontológico, prescriptivo, con buenas intenciones, pero con choques por los tipos de ethos detectados, que no son sino habitus disímbolos de los agentes participantes.

Ante estas situaciones se pueden hacer algunas propuestas para mejorar. Una de ellas radica en el uso de las tecnologías. Mientras que el proyecto propone el uso de las TIC, existe un desarrollo posterior denominado Tecnologías para el Aprendizaje y el Conocimiento (TAC), con las que “[...] es factible compartir, crear, difundir, debatir simultáneamente en distintos y apartados lugares geográficos del mundo y generar un diálogo de conocimientos en tiempo real a través de foros virtuales propios de e-comunidades” (Latorre, Castro y Potes, 2018, p. 34), lo que lleva implícita ya la responsabilidad social en sus usos por los fines educativos que persigue de forma explícita.

Y, yendo más adelante, se podría incluso arribar a las Tecnologías del Empoderamiento y la Participación (TEP) que “fueron una contribución en la manera como debían entenderse y aplicarse las TIC y las TAC a entornos y problemáticas concretas” (Latorre, Castro y Potes, 2018, p. 14). El uso adecuado de las TIC, las TAC y las TEP permitiría un uso con más participación responsable por parte de todos los actores educativos involucrados.

El marco teórico del pensamiento complejo también se puede aprovechar si a cada temática se le aborda con la relativización temporal. Por ejemplo, si es un tema de autoidentificación, hay que iniciar con preguntas como ¿quién soy yo?, para cobrar consciencia de uno mismo. Si a esa pregunta se le añade el ¿cómo llegué a ser quien soy?, estamos dando cuenta de la trayectoria social efectivamente transitada que ha permitido ser quien uno es. Y en la misma lógica, se puede añadir una pregunta a futuro: ¿qué puedo llegar a ser?. Todos los objetos de reflexión pueden ser abordados desde esta perspectiva a fin de engarzar la intencionalidad del pensamiento complejo.

Finalmente, sería conveniente prescindir, si no es eliminar, el diseño instruccional por una planeación más abierta y menos rígida que en verdad permita cubrir y cumplir los aspectos del pensamiento complejo.

## Referencias

- Bachelard, G. (2000). *La formación del espíritu científico*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Bourdieu, P. (1979). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Bogotá: Taurus.
- Bourdieu, P., Passeron, J. C. y Chamboderon, J. C. (2005). *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Carr, W. y Kemmis, S. (1986). *Becoming Critical. Education, Knowledge and Action Research*. Philadelphia: Falmer Press.
- Corón, A. U. y García, C. (2005). Entre la ética y deontología profesionales: Reflexión sobre el campo periodístico. *Reencuentro*, 43, 44-51. <https://reencuentro.xoc.uam.mx/index.php/reencuentro/article/view/539>.
- Colmenares, A. M. y Piñero, M. L. (2008). La investigación acción. Una herramienta metodológica heurística para la comprensión y transformación de realidades y prácticas socio-educativas. *Laurus*, 14(27), 96-114. <http://www.redalyc.org/pdf/761/76111892006.pdf>
- Dilthey, W. (2015). *Introducción a las ciencias del espíritu*. México: Fondo de cultura económica.
- Latorre, E. L., Castro, K. P. y Potes, I. D. (2018). *Las TIC, las TAC y las TEP: innovación educativa en la era conceptual*. Bogotá: DGP Editores.
- Morin, E. (2002). *La mente bien ordenada* (2ª ed.). Barcelona: Seix Barral.
- Morin, E. (2004). *Introducción al pensamiento complejo*. México, D. F.: Editorial Gedisa.
- Pacheco-Cortés, M. y Alatorre-Rojo, P. (2018). La metacognición en la profesionalización docente: el pensamiento crítico en un entorno mixto. *Revista de Educación a Distancia*, 56, 1-23. <http://dx.doi.org/10.6018/red/56/12>
- Ponce Crespo, C. I. (2017). *Las identidades científicas en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo: un análisis comparativo entre dos institutos* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/77013>
- Sánchez-Robayo, B. J., y Torres-Duarte, J. (2017). Aprender a investigar investigando. Realización de una propuesta de formación. *Revista Científica*, 28(1), 17-32. 10.14483/udistrital.jour.RC.2016.28.a2

# **Prácticas socioeducativas y responsabilidad social universitaria: el caso del Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario**

Dalia Johana Álvarez Lizárraga

## *Resumen*

La responsabilidad social universitaria pretende ser el vínculo que motive a contribuir y formar profesionales que sean comprometidos con su sociedad al extender sus servicios a los programas educativos de las universidades. Se busca en efecto plantear un modelo alineado a las necesidades reales de la población a la que se dirige. En este escrito se pretende analizar la experiencia del Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario del Instituto Tecnológico de Sonora, ubicado en la comunidad Aves del Castillo de la Ciudad Obregón durante el periodo 2016-2018.

El estudio se basa en el enfoque cualitativo, utilizando la sistematización de experiencias a desarrollarse en tres etapas: 1) planificación, 2) recuperación, análisis e interpretación de la experiencia y 3) comunicación de los aprendizajes. Este proceso se apoya en entrevistas en profundidad y grupos focales, de modo que se empleará el análisis de contenido y la triangulación de la información.

Entre los resultados esperados se obtiene una propuesta metodológica para la intervención profesional como una práctica socioeducativa sostenible en el tiempo a partir de las reflexiones que permitan articular el vínculo universidad-centro comunitario-colonia y sensibilizar a las universidades sobre la importancia de la creación de laboratorios sociales en colonias vulnerables para compartir experiencias en contextos similares.

*Palabras clave:*

Responsabilidad social universitaria, sistematización de experiencias, prácticas socioeducativas, participación.

*Abstract*

University social responsibility aims to be the link that motivates to contribute and train professionals who are committed to their society, extending its services to the educational programs of universities. This approach seeks to consider a model aligned to the real needs of the population to which it is addressed. This paper analyzes the experience of the University Center for Community Development of the Technological Institute of Sonora, located in the Aves del Castillo community in Ciudad Obregón, during the 2016-2018 period. The study is based on the qualitative approach, using the systematization of experiences to be developed in three stages: 1) planning, 2) recovery, analysis and interpretation of experiences and 3) communication of results. This process is supported by in-depth interviews and focus groups, therefore, content analysis and information triangulation will be implemented.

Expected results obtain a methodological proposal for professional intervention as a sustainable socio-educational practice over time, extracted from the reflections that make it possible to articulate the university-community center-colony connection and raise awareness among universities about the importance of creating social laboratories in vulnerable colonies in order to share experiences in similar contexts.

*Keywords:*

University social responsibility, systematization of experiences, socio-educational practices, participation.

## Introducción

El presente estudio tiene como propósito sistematizar la experiencia del proyecto de extensión universitaria del Instituto Tecnológico de Sonora (Itson) llamado Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario (Cuddec), ubicado en la comunidad Aves del Castillo, durante el periodo 2016-2018. Este funge como un laboratorio social a través de la participación de docentes, promotores y alumnos que realizan sus prácticas profesionales y académicas, su servicio social o voluntariado. Dichas actividades se inscriben en programas, servicios y proyectos de las líneas de intervención principales: educación, artística y salud. Se toma como base el modelo de la *Guía metodológica de sistematización* del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA, 2004). El proyecto se sustenta en la educación popular de Paulo Freire, el método dialéctico de Oscar Jara, el enfoque de capacidades de Amartya Sen y el desarrollo a escala humana de Max-Neef. Para desarrollar el contenido del presente trabajo se hará una breve descripción de la problemática y del contexto en el cual se sitúa, la metodología a utilizar, los resultados y las conclusiones esperadas.

## Descripción del problema

En algunos de los procesos de ejecución de acciones comunitarias de *Itson*, se constata la existencia de programas, proyectos y servicios asistenciales de corta duración que son planeados y diseñados desde la parte institucional. En relación a esto, *Cuddec*, que es un proyecto de extensión universitaria, lleva a cabo estas acciones funcionando como laboratorio social para los alumnos que realizan sus prácticas profesionales o académicas, servicio social o voluntariado en líneas de intervención alineadas al desarrollo social: salud, educación, arte y cultura, ecología, desarrollo humano y económico. Estas acciones permiten poner en práctica los conocimientos de su carrera de estudio y desarrollas las que el centro requiere para cumplir sus planes de ejecución semestrales.

No obstante, muchas de estas prácticas no siempre responden a las necesidades reales de los habitantes ya que son diseñadas desde la parte institucional, lo cual no permite generar un proceso participativo de la comunidad y, además, las acciones implementadas no son sostenibles ni sustentables en el tiempo. Sin embargo, estas han generado un mayor impacto a nivel interno de la institución, en relación al total de alumnos que concluyen

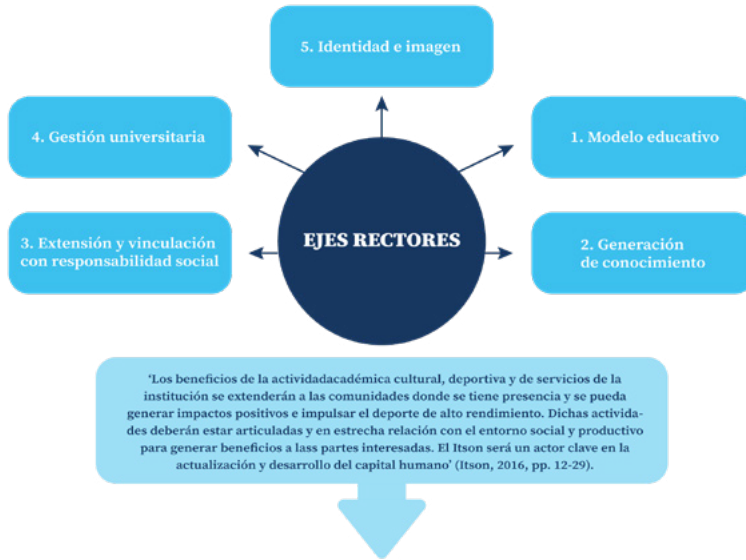
sus prácticas y el servicio social, el número de vinculaciones que se logran realizar con el sector social y productivo, la participación de los docentes para su currículo y la evaluación de la calidad en el servicio. Las mismas acciones poseen las características del concepto de responsabilidad social universitaria (que deberían llevar inmerso) por ser uno de los vínculos que contribuye a formar profesionales que sean comprometidos con su sociedad pues los conocimientos adquiridos dentro del aula no solo se quedan en teoría sino que se acercan a escenarios reales de las comunidades, reconociendo la importancia que tienen las universidades para el desarrollo social. Siguiendo este razonamiento, se plantean los siguientes cuestionamientos: ¿cuál es la relación de la responsabilidad social universitaria de Itson en la extensión de sus servicios? ¿De qué forma contribuyen las prácticas socioeducativas de maestros y alumnos en la implementación de los programas o proyectos de Cuddec en la Colonia Aves del Castillo? ¿Cuál es el procedimiento a utilizar? ¿De qué manera las estrategias de intervención comunitaria que realiza Cuddec podrán mejorarse a partir de la sistematización de la experiencia del trabajo comunitario de los actores involucrados? ¿Qué propuestas de intervención comunitaria participativa pueden generarse?

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Institucional 2020, se establecen cinco ejes rectores, los cuales se describen en la figura 1. Este estudio se centrará específicamente en el eje 3, referido a la extensión y vinculación con responsabilidad social. Se han implementado diversos mecanismos apoyados en la planta docente y el alumnado que han colaborado con el desarrollo de múltiples proyectos enfocados a la solución de problemáticas sociales muy específicas dentro de las áreas de la salud, la educación, la cultura, la asesoría, el mantenimiento de la infraestructura, la nutrición, el desarrollo humano y otros proyectos productivos (Instituto Tecnológico de Sonora, 2016).



Figura 1

Ejes rectores del Instituto Tecnológico de Sonora



Nota. Adaptado del “Plan de Desarrollo Institucional 2020” (p. 12-29), por el Instituto Tecnológico de Sonora, *Plan de desarrollo Institucional 2016-2020*. Obregón, Sonora, México.

Si bien no es muy claro cómo se realizarán estos procesos, se tiene la intención de llevarlos a cabo mediante programas, proyectos y servicios ejecutados en líneas de intervención que son compatibles a las dimensiones del desarrollo social y a las diferentes carreras de maestros y alumnos participantes. Entonces, ¿de qué forma contribuyen las prácticas socioeducativas de maestros y alumnos de Itson en la implementación de los programas o proyectos del Cuddec en la Colonia Aves del Castillo?

Cuddec, como centro comunitario de Itson, tiene como fin contribuir a que sus habitantes sean económicamente más autosuficientes y saludables, logren un alto nivel de cultura y educación y adquieran un amplio sentido de bienestar que se traduzca en una mejor calidad de vida para sus familias. Esto por medio de la acción responsable y comprometida de sus alumnos, docentes y áreas de servicio al desarrollo de comunidades vulnerables del sur de la ciudad. De igual forma, cumple una doble función: ayuda a las personas y a la comunidad exterior y cumple con el modelo

educativo interior de Itson. Sin embargo, es notoria la carencia de una base sólida y fundamentada de la intervención comunitaria que permita fortalecer el vínculo real de la universidad, el centro comunitario y los actores sociales. A continuación, se presenta una tabla que describe las líneas de acción en las que se enfocará este estudio (educación, arte y salud) y, de igual forma, se describirán las principales acciones que se realizan a partir de una planeación semestral y sus resultados e impactos.

**Tabla 1**

*Listado general de opciones implementadas en Cuddec y la colonia Aves del Castillo del 2009 al 2018*

Línea de acción	Objetivo	Acciones	Tipo de acción	Principales resultados	Impactos generales
Educación	<ol style="list-style-type: none"> <li>Disminuir el rezago educativo de la zona.</li> <li>Incrementar el número de estudiantes universitarios en el área.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Nivelación de la primaria y la secundaria.</li> <li>Proyecto de tiempo libre fuera de la escuela.</li> <li>Ludoteca Infantil Comani.</li> <li>isea</li> <li>Alfabetización tecnológica.</li> <li>Biblioteca comunitaria.</li> <li>Estimulación cognitiva y motriz.</li> </ol>	Preventiva y de atención.	<p>Se beneficia a infantes, niños y niñas de escuelas de la zona y a adolescentes y adultos de la colonia, al atender sus necesidades educativas, promover su estimulación cognitiva y motriz y fomentar la lectura y la alfabetización para adultos.</p> <p>Participan alumnos de la práctica profesional (pp) y académica (pa), del servicio social (ss), de la beca ARA y del voluntariado (v), así como alumnos externos, maestros auxiliares e instructores independientes.</p>	<p>De acuerdo con los objetivos, no se impacta en el rezago educativo de la zona, sin embargo, se disminuyen los índices de reprobación en algunos casos. Hasta el momento, Cuddec ha tenido la iniciativa de generar el incremento del número de estudiantes universitarios, no obstante, aún no se plantean las estrategias específicas para lograrlo. De igual manera, se liberan horas de ss, pp, pa, beca ARA.</p>

Línea de acción	Objetivo	Acciones	Tipo de acción	Principales resultados	Impactos generales
Artística	<ol style="list-style-type: none"> <li>Fomentar el interés por la participación en la cultura y las artes.</li> <li>Disminuir el índice de adicciones, pandillerismo y delincuencia en la zona al combatir la cultura del ocio.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Grupo representativo de Danza folclórica.</li> <li>Concurso de talento.</li> <li>Cierre de talleres.</li> <li>Guitarra.</li> <li>Ballet.</li> <li>Danza moderna.</li> <li>Teatro.</li> <li>Canto.</li> <li>Danzaterapia y arteterapia.</li> <li>Poema de colores.</li> <li>Música con reciclado.</li> <li>Danzarte.</li> <li>Radio amigos.</li> </ol>	Preventiva y de atención	<p>Se beneficia a niños y niñas de escuelas de la zona y a adolescentes de la colonia. Se desarrollan habilidades sociales y se mejora el desarrollo personal, además de incrementar el interés en la cultura y las artes.</p> <p>Participan alumnos de la práctica profesional (PP) y académica (PA), del servicio social (SS), del voluntariado (V), maestros auxiliares, interinos, las personas pertenecientes a la categoría Auxiliar Académico Administrativo (AAA), las de planta (PTC) e instructores independientes.</p>	<p>El grupo de danza folclórica ha logrado permanecer nueve años representando a Cuddec en organizaciones sociales, escuelas y empresas.</p> <p>La comunidad percibe que las problemáticas como el pandillerismo, la drogadicción y la violencia entre los jóvenes va en aumento (Ahumada y Valenzuela, 2013).</p>
Salud	<p>Mejorar los niveles de salud de la población a través de la acción responsable y participativa en programas que lo fomenten.</p> <p>Disminuir el índice de adicciones, pandillerismo y delincuencia en la zona al combatir la cultura del ocio.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tae kwondo, bailongo, Fútbol, voleibol, gimnasia, box.</li> <li>Clínica veterinaria.</li> <li>Campaña de castración.</li> <li>Salud animal.</li> <li>Medicina comunitaria.</li> <li>Alcohólicos anónimos.</li> <li>Semana de la salud.</li> <li>Nutrición.</li> <li>Prevención de enfermedades crónico-degenerativas.</li> <li>Modelo Académico de Vinculación Comunitaria: Fuerzas Básicas.</li> <li>Programa de inclusión social a través del deporte para personas con discapacidad desde la perspectiva de género.</li> <li>Iniciación deportiva.</li> </ol>	De atención y preventivas.	<p>Se beneficia a infantes, niños y niñas de escuelas de la zona, a adolescentes de la colonia y otras colonias aledañas, a adultos, en su mayoría mujeres, y a personas de la tercera edad. Se desarrollan habilidades sociales y capacidades físicas, se mejora el desarrollo personal y la disciplina, además de incrementar el interés por el deporte. Aplicación de vacunas. Se atienden animales en su mayoría perros y gatos. Participan alumnos de la práctica profesional (pp) y académica (pa), del servicio social (ss), del voluntariado (v), maestros auxiliares, interinos, las personas pertenecientes a la categoría Auxiliar Académico Administrativo, (aaa), las de planta (ptc) e instructores independientes.</p>	<p>Actividades de atención y prevención de enfermedades.</p> <p>Seguimiento a los estados de salud del programa prospera. No obstante, esto no resuelve la disminución de los índices de adicción y el pandillerismo de los jóvenes.</p>

Nota. Adaptado de Informes anuales Cuddec, Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario (Cuddec), (2009-2018).

Conforme a la tabla anterior, se observa que, en las líneas de intervención de salud y artística, no se ha logrado disminuir el índice de adicciones, pandillerismo y delincuencia. Además, en la línea de educación, no se impacta directamente en el rezago educativo de la zona. A partir de estas evidencias, ¿cuál sería el procedimiento a seguir?

El estudio utilizará la sistematización de la experiencia del trabajo comunitario realizado por maestros, promotores y alumnos. Esta transcurre en la colonia Aves del Castillo del 2009 al 2019. Para este análisis, se tomará el periodo de agosto 2016 a julio de 2018, años en los que participé como promotora de vinculación comunitaria.

El proceso de investigación se realiza a lo largo de ocho meses aproximadamente y es coordinado por una investigadora y apoyado por una practicante de la carrera de psicología que participará durante todo el proceso.

La sistematización es de tipo correctiva ya que se inicia durante la ejecución de la experiencia y se utilizan las metodologías participativas en los ejes de análisis de responsabilidad social universitaria, la formación integral del alumnado y el impacto en el desarrollo comunitario. Se describe el procedimiento mediante la siguiente tabla:

**Tabla 2**

*Esquema que muestra el proceso metodológico de la sistematización*

Fases	Paso	Técnicas y procedimientos
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño y formulación de la sistematización.</li> <li>Plan de sistematización.</li> </ul>	Delimitación del objetivo, definición del objeto e identificación del eje de la sistematización y de los sujetos.
Recuperación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recopilación de la información.</li> <li>Ordenamiento de la información.</li> </ul>	Análisis y revisión documental y elaboración de categorías de análisis.
Análisis e interpretación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recopilación de la información.</li> <li>Ordenamiento de la información.</li> <li>Formación de los grupos participantes.</li> <li>Análisis e interpretación crítica de la experiencia.</li> <li>Síntesis de los aprendizajes.</li> </ul>	<p>Entrevistas a profundidad.</p> <p>Grupos focales: lluvia de ideas, árbol de problemas, línea del tiempo, diagrama de organización, mapeo participativo.</p> <p>Análisis de contenido y triangulación de la información.</p>

**Responsabilidad: social una mirada desde la educación,  
el desarrollo territorial y la transparencia**

Fases	Paso	Técnicas y procedimientos
Plan de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar propuesta de intervención profesional.</li> <li>• Elaboración de una estrategia de comunicación.</li> <li>• Realizar eventos de socialización.</li> </ul>	Diseñar y elaborar materiales y talleres para la presentación de resultados.

*Nota. Adaptado de la Guía metodológica de sistematización (pp. 27-48), por el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), 2004, Honduras, FAO.*

## Descripción de los participantes

Para la recuperación, el análisis, la interpretación y el plan de comunicación de la información, se requiere la participación de las siguientes personas:

**Tabla 3**

*Descripción de los sujetos participantes*

Línea de acción	Objetivo
Promotores de vinculación	Promotores que laboran o laboraron en los años 2016 a 2018 y que coordinan las líneas de educación, artística y salud.
Académicos	Docentes que serán elegidos de acuerdo con la participación que hayan tenido dentro del contexto de la colonia Aves del Castillo y en las líneas de acción según su característica de líder de la línea, maestro de práctica académica o asesor de las prácticas profesionales.
Alumnos	Alumnos(a)s que hayan participado en los diferentes proyectos de las líneas de acción en su categoría de servicio social, práctica profesional o académica y voluntariado.
Beneficiarios de la colonia Aves del Castillo y Cuddec	Personas que asistieron y son asistentes a los proyectos implementados en Cuddec y en la Colonia.

## Resultados esperados

Es importante mencionar que aún no se obtienen resultados finales, dado que el proyecto está en proceso de realización; sin embargo, se espera obtener una propuesta metodológica para la intervención profesional como práctica socioeducativa sostenible en el tiempo a partir de las reflexiones que permitan articular el vínculo universidad-centro comunitario-colonia. En referencia a esto se plantea lo siguiente: ¿de qué manera las estrategias de intervención comunitaria que realiza Cuddec podrán mejorarse a partir de la sistematización de la experiencia del trabajo comunitario de los actores involucrados?

Para identificar las estrategias de intervención profesional utilizadas en las líneas de acción y la implementación de dichas estrategias y sus resultados, se plantea indagar en el trabajo comunitario realizado por promotores, maestros y alumnos y en los resultados de estas acciones en el bienestar de las personas. Además, se observa el recorrido académico y social del cambio que la comunidad ha provocado en los maestros y alumnos participantes y viceversa, es decir, la manera cómo se ha provocado el cambio en los habitantes o el desarrollo de la comunidad.

Para describir e interpretar la contribución del trabajo comunitario realizado, se utilizará la sistematización de experiencias como metodología para analizar estas prácticas, a partir de los testimonios de maestros, alumnos, promotores y beneficiarios de los diferentes proyectos realizados entre el 2016 al 2018. Según Zúñiga y Zúñiga (2013), siguiendo a Jara (1994), se trata de,

Aquella interpretación crítica de una o varias experiencias, que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido en ellas: los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo... produce conocimientos y aprendizajes significativos que posibilitan apropiarse críticamente de las experiencias vividas (sus saberes y sentires), comprenderlas teóricamente y orientarlas hacia el futuro con una perspectiva transformadora. (p. 63)

Esto tiene sentido si se relaciona con una perspectiva que permite explicar los procesos desde la parte teórica del conocimiento, ya que la sistematización

Se convierte en un proceso de educación popular, que en su esencia se basa en un enfoque constructivista del proceso del conocimiento, diferenciándose sustancialmente de los enfoques conductivistas. Con esta dimensión, la sistematización no se limita a simples descripciones y relatos de acciones

y resultados de la experiencia, sino que debe permitir la construcción de nuevos conocimientos, de manera interactiva entre los y las participantes, desde sus vivencias subjetivas de las experiencias, desde sus “prácticas sentí-pensadas” en un contexto condicionado y las teorías que las sustentan. (Zúñiga y Zúñiga, 2013, p. 69)

Esto ofrece una apertura para reconocer desde qué perspectiva pueden trabajarse los procesos que involucren por una parte a la universidad, su responsabilidad social universitaria y la formación integral del alumnado, y la participación y el involucramiento de las personas en los diseños y la planeación de las intervenciones para el desarrollo comunitario.

Por ello, es interesante rescatar las vivencias del proceso de los actores involucrados pues luego de diez años del Cuddec en la colonia han surgido diversas estrategias para afrontar los problemas existentes. Este conocimiento generado a través de la reflexión puede ser reconstruido para regresar y observar aciertos y errores que permitan mejorar las prácticas actuales. De este modo, es válido preguntarse, ¿qué propuestas de intervención comunitaria participativa pueden generarse?

De acuerdo a los resultados obtenidos de las evaluaciones realizadas al centro, se ha permitido ver la necesidad de una modificación o reestructuración de las prácticas y del modelo de intervención comunitaria actual.

Es indispensable recuperar los saberes que se han llevado a cabo hasta ahora, lo cual permitiría al finalizar la sistematización, visualizar los errores y, con ello, replantear mejores estrategias de intervención comunitaria.

Dado lo anterior, se parte de la propuesta educativa de Paulo Freire, la cual plantea construir y practicar una educación liberadora, fundamentada en relaciones horizontales y dialógicas entre los educadores y los sujetos educativos (Betancourt, 1991; Freire, 1970, 1987; Montero, 2006, citado en Buelga, Musitu, Vera, Ávila y Arango, 2009, p. 161). Esta permitiría una mejor integración comunitaria para la resolución de las problemáticas sociales y conseguir la autogestión. En referencia con el pensamiento de Freire, se da

La preocupación por la relación educación-pobreza-desarrollo, en el énfasis de generar una metodología participativa acorde a una nueva concepción educativa, en la que pudiera tener cabida la voz, la opinión y el fortalecimiento de los sectores excluidos. La EP ha contribuido al desarrollo de proyectos cuyas referencias permanentes han sido el compromiso, el desarrollo de capacidades, la creación de espacios de humanización y el fomento de escuelas de valores solidarios, aunado a una fecunda e innovadora propuesta técnico-pedagógica. (Buelga, Musitu, Vera, Ávila y Arango, 2009, p. 171)

De igual forma,

Freire (1993), Núñez (2004/2006), Torres (2000), Zarco (2000) mencionan además que en su sentido más cultural la EP está orientada a fortalecer la autoconstitución de sujetos; en su sentido más político, está orientada a construir ciudadanía como condición social y jurídica para el ejercicio de derechos y de responsabilidades. (Buelga, Musitu, Vera, Ávila y Arango, 2009, p. 169)

Por otro lado, Romero y Vázquez (2017) nos explican que la extensión debe promover la relación de las sociedades y, de esta manera, fomentar y fortalecer la producción de conocimientos para resolver las necesidades que le aquejan a los más necesitados.

Entonces, el desarrollo necesitaría apuntar hacia

Una necesaria profundización democrática ya que al facilitar una práctica democrática más directa y participativa se puede contribuir a revertir el rol tradicionalmente semi-paternalista del Estado latinoamericano, el rol estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten más congruente con las aspiraciones reales de las personas. (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1993, p. 30)

Por último, y con respecto a Amartya Sen, el enfoque de capacidades podría ser usado para evaluar varios aspectos del bienestar como grupo de los habitantes de la colonia Aves del Castillo, tales como la desigualdad, la pobreza, la ausencia de desarrollo y la calidad de vida.

## Conclusiones

Este estudio permitirá analizar la contribución del trabajo comunitario desarrollado por medio del centro comunitario desde el punto de vista académico, estudiantil, de la promotoría y de los beneficiarios, explicando cómo la universidad extiende su proceso de enseñanza a escenarios reales, propiciando una reflexión conjunta de los impactos obtenidos. Así mismo, se analizarán las áreas que se trabajan en las líneas de acción y que se vinculan a las dimensiones del desarrollo social como lo son la salud, la educación, el arte y la cultura. Además, se estudiará cómo estas se traducen en responsabilidad social universitaria y formación integral del alumnado con un impacto profundo en el desarrollo comunitario.

La proyección social podría realizar un reajuste de las formas automatizadas que se tienen para explicar la vinculación y la extensión con responsabilidad social, teniendo en cuenta las prácticas socioeducativas que se realizan en



cada uno de los semestres y se imparten en las distintas materias, en las cuales los alumnos tienen que intervenir por medio de proyectos que permanezcan en el tiempo y se lleven a cabo en conjunto con la comunidad. Es importante fortalecer el vínculo de la universidad con la comunidad, en una interacción dialógica, y no seguir replicando proyectos que solo impactan en el número de personas que reciben los servicios y no permanecen en el tiempo.

El desarrollo social radica en reconocer la capacidad que tienen las personas para lograr sus objetivos, las estrategias que nos permitan como agentes de cambio (ya sea como alumnos o maestros) involucrarnos en un proceso largo de participación en las problemáticas que nos rodean. Se pretende mejorar las estrategias o metodologías implementadas desde la sistematización de experiencias a partir de las reflexiones de todos los actores involucrados. Se enfatiza en los aprendizajes necesarios para replantear estrategias que permitan mejorar los procesos participativos desde y con la comunidad, sensibilizando a las universidades sobre la importancia de la creación de laboratorios sociales en colonias vulnerables que permita compartir experiencias en contextos similares.

## Referencias

- Ahumada, Y. y Valenzuela, C. (2013). *Estudio de medición de impacto del desarrollo de la colonia Aves del Castillo*. Obregón, Sonora: Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario.
- Buelga, S., Musitu, G., Vera, A., Ávila, M. y Arango, C. (2009). *Psicología comunitaria*. Ciudad de México: Trillas.
- Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario. (2009-2018). *Informes anuales Cuddec*. Obregón, Sonora, México.
- Instituto Tecnológico de Sonora. (2016). *Plan de Desarrollo Institucional 2020*. Obregón, Sonora, México.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1993). Desarrollo y necesidades humanas. En M. Max-Neef, *Desarrollo a escala humana* (pp. 37-38). Montevideo, Uruguay: Nordan-Comunidad.
- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). (2004). *Guía metodológica de sistematización*. Honduras: FAO.

- Romero, R. y Vásquez, A. (2017). *Desafíos de la educación superior pública del siglo XXI*. Chetumal, Quintana Roo: Bonilla Artigas.
- Zuñiga, R. y Zuñiga, M. (2013). *Metodología para la sistematización participativa de experiencias*. Guadalajara, Jalisco: Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC).

# La reformulación de la enseñanza del español como lengua materna, una responsabilidad docente

Gabriela Cortez Pérez

Martha Cecilia Acosta Caadengo

Diana Villagrana Ávila

Beatriz Soto Bañuelos

## *Resumen*

El dominio lingüístico de una comunidad de habla es responsabilidad del sistema escolar, que, a su vez, depende de las políticas educativas (SEP) y del Estado; sus logros reeditúan en el ámbito académico y en la calidad de vida en general. Sin embargo, la responsabilidad sobre los contenidos de lengua y las acciones implementadas para que ello se logre es un problema que no se asume desde la institucionalidad, de tal manera que el analfabetismo funcional y su medición son relegados y se continúa con el problema de la poca habilidad lingüística en los egresados de la educación mexicana. Las políticas educativas no están asumiendo el papel que deben ejercer y son, en cambio, investigadores, docentes e instituciones privadas las que se pre(ocupan) por describir, analizar y proponer soluciones que palien el analfabetismo funcional. En este trabajo se presentan datos concretos —del nivel léxico y sintáctico— que abonan a la descripción, y, con esto, a la planificación de soluciones del dominio lingüístico de estudiantes zacatecanos.

## *Palabras clave:*

Lengua materna, dominio lingüístico, analfabetismo funcional.

*Abstract*

The linguistic domain of a speaking community is the responsibility of the school system, which, in turn, depends on educational policies (SEP) and the State. Its achievements pay off in the academic sphere and in general quality of life. However, the responsibility for language content and the actions implemented to achieve this is a problem that is not assumed by the institutionality, in such a way that functional illiteracy and its measurement are relegated and the problem of little linguistic ability in graduates of mexican education continues. Educational policies are not assuming the role they should play and, instead, researchers, teachers and private institutions are concerned with describing, analyzing and proposing solutions that alleviate functional illiteracy. This paper presents concrete data from the lexical and syntactic level that contribute to the description, and to the planning of solutions to the linguistic proficiency of zacatecan students.

*Keywords:*

Mother tongue, linguistic proficiency, functional illiteracy.

## Introducción

El contexto actual exige de los integrantes de la sociedad una serie de habilidades y destrezas comunicativas que están lejos de ser una realidad. El analfabetismo funcional caracteriza a una gran parte de la población que sí, ciertamente se comunica, pero no con el dominio requerido en los diferentes contextos a los que se enfrenta un estudiante de nivel superior o, posteriormente, un egresado en la vida laboral, la cual exige, también, una decodificación de múltiples discursos de diversa índole. De igual manera, la producción de muchos hablantes tiene carencias que derivan en problemas de comunicación que pueden ser subsanados cuando el dominio lingüístico es una realidad.

En el presente trabajo se hace una reflexión suscitada, por un lado, desde la práctica docente en el nivel superior y en el posgrado; por otro lado, se basa en estudios con base en *corpus* lingüísticos que dan pauta para la reflexión y algunas propuestas de análisis que, desde la lingüística aplicada, describen la realidad de las habilidades de los estudiantes de dos licenciaturas de la UAZ, la Licenciatura en Letras y la Licenciatura en Ingeniería Civil.

El dominio lingüístico de los hablantes de una comunidad de habla es responsabilidad del Estado, el cual, por medio de las políticas educativas —y más específicamente las políticas lingüísticas— se debe encargar de que el sistema educativo desarrolle en los alumnos la competencia comunicativa que permita a los estudiantes ser hablantes capaces de comunicarse de manera oral y escrita tanto en ámbitos informales como formales.

El hablante, cualquiera, adquiere la lengua en el contexto inmediato, regularmente en el familiar. El código del que se apropia es coloquial. La responsabilidad de la escuela es, en primera instancia, enseñar a los alumnos a leer y a escribir, y, también, que los alumnos adquieran el código formal de su lengua materna. La idea de que la escuela solo enseña lectura y escritura debe entonces erradicarse porque debido a las condiciones sociales, económicas y culturales de México, muchos de los estudiantes de nivel básico tienen como único espacio para adquirir la competencia lingüística a la escuela.

Cuando un alumno habla poco o habla mal se le ubica como perteneciente a sociolectos bajos, no por el grado educativo o el nivel socioeconómico, sino por su producción lingüística, lo cual redundará en poco prestigio lingüístico y en un reduccionismo en el que la mayoría

de los hablantes cae: quien no tiene una buena producción lingüística no es inteligente, afirmación totalmente errónea, ya que las deficiencias lingüísticas no son sinónimo de falta de inteligencia; la carencia se centra en lo que, desde la lingüística aplicada, se denomina dominio lingüístico.

Y si se puede afirmar que la competencia lingüística no es equivalente a la inteligencia, sí hay que acotar que quien no tiene adquirida la lengua con toda la potencialidad que esta implica pierde no solo la posibilidad de comunicarse de manera clara y precisa, tal carencia va más allá, ya que afecta todos los ámbitos en los que se desenvuelven los alumnos-hablantes. En la vida cotidiana las relaciones interpersonales se basan en la comunicación, así que entre más dominio se tenga de la lengua materna más posibilidades de entender al otro y a sí mismo a partir de las palabras que se emplean porque tendrán cómo nominar no solo los objetos y las acciones sino también los sentimientos, las emociones y el pensamiento todo. En el contexto académico la situación es más grave porque al no tener el vocabulario suficiente ni la capacidad de decodificar constructos complejos, la comprensión lectora será mínima y lo mismo ocurrirá con la elaboración de trabajos académicos, sean orales o escritos.

Entendido así, el desarrollo del dominio lingüístico a partir de las habilidades primordiales de la lengua *hablar-escuchar* y *escribir-leer* se torna imprescindible si el objetivo es asegurar en los alumnos mexicanos una competencia lingüística que permita una mejor calidad de vida en el ámbito escolar y, posteriormente, en contextos académicos y laborales.

Es entonces la escuela la encargada, por un lado, de alfabetizar al alumno y, con esto, adentrarlo en el desarrollo de las dos destrezas lingüísticas —escribir y leer— que le permitirán desenvolverse en la escritura; por otro lado, y de forma simultánea, tiene la obligación de ir acercando al alumno desde los primeros niveles educativos a la norma culta de su comunidad de habla para que al ingresar al nivel superior sea ya hábil comunicativamente en distintas variantes de la lengua, sobre todo en la norma culta, que es la que regularmente se emplea en los contextos académicos.

Desde esta perspectiva, la lengua y la alfabetización tienen un papel determinante en la vida del individuo, tanto en el ámbito cotidiano como en el académico, de ahí la importancia de que la escuela cumpla con su papel formativo en lo que a enseñanza del español como lengua materna concierne porque es la escolaridad el momento adecuado para que el alumno acreciente su competencia comunicativa y se apropie de la lengua estándar ya

que en muchas ocasiones será la única oportunidad para muchos alumnos mexicanos de hacerlo.

La Secretaría de Educación Pública es la institución gubernamental encargada de brindar a los mexicanos, como reza en su misión, “una educación de excelencia con equidad, universalidad e integralidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden”. Es a ella, entonces, a la que corresponde la planificación de la enseñanza del español como lengua materna en educación básica, para ello, debe haber una reformulación no solo de los planes y programas, sino de los libros de texto y los contenidos que se trabajan en el aula y, también, una formación a los docentes para que realmente se impacte en el desarrollo de las habilidades de la lengua.

La insistencia en que la escuela encamine al alumno a la asimilación de las diversas variantes de la lengua radica en que un hablante, sin importar el estrato de procedencia —y en respeto a la diversidad lingüística del país, incluida la multilingüe—, debe tener la capacidad de cambiar de registro lingüístico dependiendo del contexto en el que se desarrolle la comunicación, es decir, debe adecuarse a la situación comunicativa, lo que logrará siempre y cuando durante la escolarización haya logrado alcanzar la competencia comunicativa.

El problema es que, si bien se afirmó antes que es el Estado el responsable de que la planificación del español como lengua materna sea la adecuada, eso no sucede en México. Las reformas educativas que se han establecido no han derivado en hablantes-alumnos competentes porque hay una disociación —que se trata más adelante— entre los planes y programas y los contenidos y los libros de texto. El interrogante fundamental en este contexto tiene una respuesta que se sustenta en la ética profesional —porque se debe decir que el Estado y la SEP no parecen dar visos de que lo vayan a asumir— de quienes estamos frente a un grupo, lo cual en sí mismo es paradójico porque son los docentes mexicanos egresados del sistema educativo quienes se deben repensar.

La disciplina encargada de realizar la planificación necesaria para que el alumno ingrese a la educación básica con las destrezas antes enunciadas es la lingüística aplicada con la especificidad de trabajar la lengua materna. Esta tiene como fin último desarrollar la tan deseada competencia comunicativa, que se define, en palabras de Lomas y Osoro (2003) como:

La capacidad de oyentes y hablantes *reales* para comprender y producir enunciados *adecuados* a intenciones *diversas*, en comunidades de habla concretas en las que inciden factores lingüísticos y no lingüísticos que regulan el sentido de las interacciones comunicativas. (p. 95)

Por su parte, López Chávez y Arjona Iglesias (2001) dicen del concepto:

Es la constitución de habilidades lingüísticas que hemos adquirido y que está compuesta de múltiples elementos medibles con tres distintos parámetros, a saber: los componentes lingüísticos, las modalidades y la ejecución o actuación sociolingüística. Los componentes lingüísticos son la fonología, la sintaxis, la semántica y el léxico; las modalidades cubren la comprensión y producción oral del discurso, así como la lectura y escritura; la actuación sociolingüística comprende los aspectos de estilo, función y uso. (pp. 23-24)

Las definiciones recién enunciadas se adecuan a lo que el Enfoque Educativo postula entre sus principios. Las necesidades son claras y hay consenso al respecto, lo que no se dilucida la mayoría de las veces es cómo lograrlo. Lograr el objetivo planteado es por demás ambicioso y los resultados (PISA, Enlace) evidencian que hay mucho trabajo por realizar. La propuesta es reducir la amplitud del concepto mencionado, restringiéndolo al de *competencia lingüística*, entendida esta como la capacidad del hablante de producir y comprender mensajes lingüísticos de manera oral y escrita adecuados a los contextos comunicativos. La restricción tanto en el concepto como en la propuesta de planificación se sustenta en que mientras la interdisciplinariedad en las ciencias del lenguaje no sea una realidad en México no se puede ambicionar tanto. Si el trabajo se propone desde la perspectiva de la lingüística aplicada será desde esta disciplina que se propongan cambios desde la microplanificación.

## Las habilidades lingüísticas y la alfabetización

La lingüística aplicada está por alcanzar el siglo de haberse conformado como disciplina, no por ello sus avances son limitados, al contrario, cada vez se diversifican más sus líneas de investigación a partir de los requerimientos que exige la sociedad. Dice Payrató (2010) de la lingüística aplicada:

Puede concebirse como una orientación o una dimensión de la investigación lingüística, propia de todos los campos de estudio incluidos en las ciencias del lenguaje que, partiendo de marcos (*teóricos*) interdisciplinarios, persigue como objetivo la resolución de problemas (*prácticos*) derivados de la praxis lingüística, del uso lingüístico en que se concreta la capacidad humana del lenguaje. (p. 24)

Sin embargo, el impacto de la lingüística aplicada como se trabaja actualmente en los planes, programas y libros de texto en México no ha



sido el esperado, en parte, por la formación académica que exige para quienes deseen especializarse en ella ya que supone una sólida formación teórica en la disciplina —la cual no está presente en la formación de los docentes de educación básica— y, además, la capacidad de poder llevar dicho conocimiento a la aplicación en el diseño de materiales. Es apremiante también contar con corpus lingüísticos que describan realmente el estado del español en el país porque no se puede planificar con base en supuestos de lo que realmente los hablantes (alumnos) dominan y en qué hace falta trabajar. Se requiere de una descripción lingüística de todos los niveles de la lengua en consonancia con los niveles educativos para poder partir de datos objetivos de cuáles son las deficiencias que se deben erradicar ya sea con programas remediales o con todo lo que una reformulación de planes, programas, libros de texto y contenidos implica.

Aún sin los corpus lingüísticos, el docente trabaja con alumnos que deben producir textos de diversa índole en el contexto académico, más las deficiencias son muchas e incluso en el nivel universitario hay alumnos con rastros de alfabetización deficiente, entre los que se pueden mencionar: hiposegmentación —*atravez*— e hipersegmentación —*con migo*—; errores ortográficos —los más frecuentes se presentan en el uso de la *b/v* y la *c/s/z*; de acentuación, sobre todo en monosílabos y parece más recurrente cada vez la confusión en los verbos en subjuntivo y futuro; el poco manejo de vocabulario; estructuras oracionales simples sin expansión de los núcleos sintagmáticos que los componen; en el nivel compuesto, el uso predominante de coordinación frente a un uso cada vez menor de subordinación; la casi total ausencia de puntuación y, por ende, en la producción de discursos sustentados, la ausencia de la coherencia y la cohesión.

Lo antes mencionado es un antecedente concreto para establecer directrices de qué es lo que urge trabajar en la educación en México respecto al dominio de la competencia lingüística: enseñanza de la lengua materna, planificación lingüística, lexicografía, terminología, ortografía, incremento de léxico, incremento de complejidad oracional, uso de la gramática de la partícula, comprensión lectora y producción de textos.

Pero, el Estado y las políticas educativas poco se ocupan de tratar el problema desde una perspectiva disciplinar; al contrario, los libros de texto actuales están diseñados para enseñar muchas cosas menos español como lengua materna. Un ejemplo es la incorporación de vocabulario que en los libros se entiende solamente como remitir al alumno a la búsqueda de la palabra desconocida en el diccionario, lo que no abona en nada a que el vocablo deseado pase al lexicón del alumno; en la mejor de las suertes ayudará a

comprender la palabra de forma momentánea. Y es con estos vacíos —que en mucho se deben a una alfabetización deficiente— que los alumnos avanzan en su preparación académica hasta el nivel superior, de manera que:

Hoy en día es común encontrar en todos los niveles educativos alumnos con bajo rendimiento académico, debido principalmente al desconocimiento que tienen de su lengua materna; desconocimiento que los lleva a expresarse deficientemente y a no comprender los textos que requieren para su desarrollo educativo, lo que redundará en un desenvolvimiento académico precario y mediocre. (López Chávez y Arjona Iglesias, 2001, p. 16)

Mientras las instituciones encargadas de planificar la enseñanza del español como lengua materna sigan ignorando los trabajos especializados de la lingüística, el problema se mantendrá y los alumnos-hablantes seguirán egresando con deficiencias en lectura y escritura. La responsabilidad recae, entonces, en el docente, cuando no debiera ser así, ya que este debe estar respaldado por la formación —que en este caso no es la suficiente— y por un andamiaje institucional y gubernamental que le permita ejercer su profesión con los elementos necesarios —tanto teóricos como metodológicos— para ello.

## El analfabetismo funcional y los niveles de la lengua

La alfabetización es un proceso complejo del que se apropia el alumno mediante una instrucción formal en un contexto escolar, dicho proceso no es una cuestión totalitaria, es, en cambio, un lento proceso (Ferreiro, 1997) que, si empieza con deficiencias, estas se arrastran y obstaculizan la formación integral de los alumnos. Subyace a la alfabetización una complejidad que está sustentada en la abstracción que supone la apropiación de un nuevo código comunicativo que es fundamental para la vida académica de los integrantes de una comunidad de habla.

La escuela, desde los primeros años, se preocupa más por la sola decodificación de sonidos a grafías y viceversa y no de la apropiación integral de la modalidad escrita, lo que ha dado como resultado que existan millares de alumnos incapaces de producir desde simples oficios hasta documentos recepcionales o, en su defecto, que los produzcan caracterizados por una estructura discursiva deficiente y hasta incoherente, plagados de faltas de ortografía, discordancias entre las categorías gramaticales, por mencionar algunas deficiencias. Estamos ante el analfabetismo funcional, que López Chávez y Arjona Iglesias (2001) definen de la siguiente manera:

Nos parece, por otra parte, de la mayor importancia hacer notar que hay un analfabetismo cuantitativo y otro cualitativo. Porque las cifras pueden decirnos que el nivel de analfabetismo es tal o cual. Pero lo que no determinan es de qué grado de analfabetismo estamos hablando. Recordemos el llamado analfabetismo funcional, que es aquel que tienen las personas que pueden leer y escribir pero que no son capaces de saber qué dice un artículo cualquiera de un periódico corriente. (p. 11)

Las cifras sobre alfabetización cuantitativa en el país son esperanzadoras ya que casi se logra el 100 % según el INEGI; sin embargo, hay un total desconocimiento sobre cifras del analfabetismo funcional, lo cual se debe a que, al ser este de carácter cualitativo, es tremendamente complejo de concretar en cifras, de tal manera que la lingüística aplicada es una disciplina más que necesaria en este punto.

El objetivo de la lingüística aplicada es la planificación para lograr el desarrollo de las destrezas en las dos modalidades de la lengua: la oral y la escrita, con base en el dominio de sus niveles y con una programación exhaustiva y gradual acorde con los grados educativos para lograr que los estudiantes de nivel superior cuenten con un dominio completo del español.

Dicho objetivo no dista de los propósitos que se enlistan en los planes y programas de la SEP, se podría decir que son los mismos. La contradicción se presenta cuando se hace una comparación entre el trabajo que se realiza en lingüística y lo que se presenta en la escuela en cuanto a contenidos y en que las investigaciones que describen la realidad lingüística del país, con miras a que se planifique con base en ella, no están enmarcadas en una institucionalidad respaldada por el Estado ya que muchos de dichos trabajos emergen de trabajos recepcionales de instituciones privadas como el Colegio de México y de investigadores que asumen la responsabilidad de la planificación.

A continuación, se enlistan los rubros en los que se debe trabajar si realmente se quiere incidir en una erradicación del analfabetismo funcional y se enuncian, además, los estudios que de ello hay en la disciplina:

- a. **Nivel fonético-fonológico:** dominio de la pronunciación de acuerdo con la norma culta de la comunidad de habla. En la escritura este nivel corresponde a la ortografía y su correcta producción. En México se cuenta con el Atlas lingüístico de México —realizado por el Colegio de México, una institución privada, cuando debería ser una tarea de las instituciones educativas—, pero es un trabajo de hace más de 50 años, por lo que hace falta actualizar los datos. En los libros de texto de educación básica no hay contenidos que trabajen la ortofonía.

En cuanto a ortografía hay investigaciones que evidencian que es un nivel que no se ha logrado dominar por los estudiantes (Villagrana, 2006, p. 186) y en el que es necesario trabajar en todos los niveles educativos. En los contenidos de los libros de texto, se trabaja el aspecto ortográfico, pero no de manera planificada (Rodríguez, 2019).

- b. **Nivel morfológico:** dominio en la flexión de las categorías gramaticales llenas, esto es, en la flexión de género y número del sustantivo y el adjetivo y en el dominio del paradigma de conjugación verbal. Además, supone también la concordancia entre las categorías gramaticales a partir de la flexión en la producción de estructuras oracionales que componen el discurso. No hay estudios formales que describan la realidad de la comunidad de habla de México. En los libros de texto, el nivel morfológico se trabaja de manera aislada —un ejemplo es la conjugación de los verbos—, ignorando que las palabras se emplean siempre en sintagmas.
- c. **Nivel léxico:** si bien este está imbricado con el nivel morfológico se presenta de manera independiente porque no solo es tener dominio para la flexión y concordancia de las palabras y su unión sino que es determinante para los niveles subsiguientes que el hablante cuente con un léxico suficiente en cuanto a cantidad y calidad en el número de vocablos. Humberto López Morales (1984) postula que deben ser cinco mil las palabras que debe tener un estudiante de licenciatura (p. 85); Juan López Chávez y Marina Arjona Iglesias (2001), por su parte, sostienen que ocho mil (p. 20). En este nivel se cuenta con el Léxico Básico del español de México (López Chávez, 2014), diccionario de frecuencias en el que se realizó el recuento de los cinco mil vocablos más empleados en el español mexicano. Este tipo de trabajos son fundamentales para la planificación del incremento de léxico, sin embargo, no se toman en cuenta para la planificación. No hay actividades encaminadas a que se acreciente el vocabulario en los libros de texto.
- d. **Nivel sintáctico:** el dominio de las estructuras oracionales implica la habilidad para producir la tipología oracional de nivel simple y nivel compuesto en los diversos discursos que emplean los hablantes, esto es, la producción de oraciones simples con una proyección más allá del sujeto+verbo+objeto directo o circunstanciales; y, en el caso del nivel compuesto, la producción de subordinaciones sobre el de oraciones coordinadas. Las pocas investigaciones que hay al respecto se centran en la oración compuesta (Arjona, 2001), falta aún realizar investigaciones sobre la expansión que los estudiantes hacen de la oración simple.

- e. Nivel discursivo:** una vez logrado el dominio de los niveles de la lengua anteriores, el hablante estará en condiciones de producir discursos caracterizados por coherencia y cohesión, tales como trabajos académicos formales. Desde la institucionalidad, los trabajos en este rubro son inexistentes, al igual que su inclusión en los contenidos.

En tanto no se trabaje la enseñanza de la lengua a partir de los niveles lingüísticos, la escuela seguirá produciendo egresados con analfabetismo funcional, a pesar de que las cifras sitúen a México como un país alfabetizado porque cada nivel de la lengua, como ya se enfatizó, exige destrezas lingüísticas diferentes. Así, en el primer nivel, el fonético, la ausencia del fenómeno-síntoma será el que determine su dominio; en el caso de la modalidad escrita, es la ortografía la que primero se debe superar; ya sin la distinción de la modalidad de la lengua sigue el nivel léxico, en el que el dominio se basa en la cantidad y el tipo de palabras que decodifica (léxico pasivo) y produce el hablante (léxico activo); en tanto que en la sintaxis, la diversidad de estructuras oracionales que maneja el estudiante son la base para la producción y decodificación de discursos. Estamos, con lo anterior, postulando que el analfabetismo funcional, desde la perspectiva de la lingüística aplicada, se puede trabajar a lo largo de toda la escolarización de los alumnos mexicanos para así poder tener estudiantes universitarios con una competencia lingüística y comunicativa acorde con la preparación que el mundo académico y laboral requieren.

La escuela, entonces, tiene un papel fundamental en la enseñanza del español como lengua materna, por lo que los planes y programas, así como los libros de texto y el contenido, deben estar acordes con el fin establecido: llevar a los alumnos al desarrollo de las destrezas lingüísticas en cada nivel de la lengua. Sin embargo, la precariedad en las investigaciones que den sustento teórico-descriptivo para que el cambio se suscite de manera planificada es aún un grave problema, ante lo que se tiene que enfatizar que no es el Estado ni la SEP la que está haciendo tal tarea: son los docentes, desde la responsabilidad que la profesión implica, los que están en la búsqueda de lo que el sistema educativo carece.

## **La escuela y la enseñanza de la lengua escrita**

El origen del analfabetismo funcional obedece, en primer orden, a factores lingüísticos, pero también repercuten, en su origen, factores extralingüísticos: escolares, sociales y hasta culturales. Respecto a los factores que inciden

en que no se logre el dominio lingüístico se debe recalcar que es la escuela la que no planifica con eficacia para realmente enseñar lengua porque los contenidos de la materia denominada Español se centran en teoría sobre la lengua, esto es, se proporcionan definiciones que en nada redundan en que el alumno pueda aplicarlas en su producción lingüística porque los saberes declarativos que predominan en las materias de español no están ni cerca de lograr que la teoría se reflexione hasta convertirla en una destreza lingüística específica. Hay entonces estudiantes que estudian cosas sobre la lengua, teoría lingüística que se olvida fácilmente y pocas veces o nunca cambia la producción lingüística del alumno.

Para ejemplificar lo anterior recurriremos primero a dos casos, uno del nivel ortográfico y otro del léxico. En el caso de los acentos, las reglas se enseñan desde primaria y, en defensa de la escuela, la mayoría de los alumnos la memorizan, pero eso no implica que sepan poner los acentos, de ahí que palabras como *llegarón* estén presentes en escritos de estudiantes de licenciatura. El otro ejemplo se centra en la definición de adverbio: el adverbio es la categoría gramatical que modifica al verbo, al adjetivo y a sí mismo, no se flexiona y suele aparecer en el predicado; si la teoría redundara en el desarrollo de habilidades, los usos frecuentes en México de *ahorita*, *cercas* y *nuncamente* no se producirían con altas frecuencias de aparición.

Cuando se piensa en las deficiencias lingüísticas se parte de una estratificación por niveles de la lengua, para este trabajo se propone la descripción de rasgos que pocas veces se ponen en perspectiva, pero que son determinantes para caracterizar a un hablante como competente lingüístico. Para ello, se parte de un universo en el que se tomaron dos escuelas para representar dos áreas de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ): una de humanidades y otra de ciencias exactas. El propósito es demostrar que las deficiencias lingüísticas y anomalías en la producción de hablantes de nivel superior siguen presentes a pesar de más de quince años de escolarización. La interrogante natural es: si los estudiantes de nivel superior presentan dichas marcas que pudieran situarlos en un nivel de dominio lingüístico precario, ¿cuál es el estadio de todos aquellos hablantes que no llegan a tal nivel de estudios? De esta interrogante se desprende otra: ¿qué tipo de comunicación cotidiana, tanto personal como laboral, caracteriza a tales hablantes?

Es permisible cuestionar al Estado y a la SEP sobre la calidad de la educación en México, además de que, con lo antes mencionado, no debe sorprender al Gobierno y a la sociedad toda de los resultados (PISA, Enlace, Encuesta Nacional de Lectura) que alarman, pero de los cuales no se ocupan.

Con el propósito de sustentar las reflexiones del presente trabajo, se concentra en la siguiente tabla una serie de rasgos que caracterizan la producción de 40 alumnos, 20 de la Licenciatura en Letras y 20 de la Licenciatura en Ingeniería Civil. El análisis que se realizó a redacciones de discurso narrativo va desde la ortografía, el léxico, la sintaxis y los rubros que se presentan en la tabla, mismos que, ya se mencionó, están casi ausentes en la mayoría de los análisis de este tipo, aun y cuando delatan anomalías o vacíos que pocas veces se trabajan en el aula cuando se trata de desarrollar dominio lingüístico.

En la siguiente tabla se enlistan los factores que hacen que se presente el analfabetismo funcional, con las apariciones que tuvieron en los informantes cuya producción se analizó.

**Tabla 1**

*Análisis de la producción lingüística de estudiantes de la Licenciatura en Letras y de la Licenciatura en Ingeniería Civil*

		<b>Letras</b>	<b>Ingeniería Civil</b>
1	<b>Hipersegmentación e Hiposegmentación</b>	5 apariciones	8 apariciones
2	<b>Riqueza léxica</b>	17,5%	14,3%
3	<b>Flexión y concordancia</b>	Concordancia verbal insuficiente	Concordancia verbal y nominal insuficiente
4	<b>Preposiciones y conjunciones</b>	Falta dominio en las relaciones nexuales subordinantes	Abuso de conjunciones coordinantes
5	<b>Relación anafórica</b>	Se presenta a partir de relativos	Se presenta a partir de clíticos
6	<b>Tipos de subordinaciones</b>	Subordinadas y coordinadas	Coordinadas y subordinadas
7	<b>Niveles de subordinación</b>	2-5	2-3

Justificaremos la pertinencia de cada uno de los elementos evaluados.

- 1. Hipersegmentación e hiposegmentación:** definida la primera como la separación indebida de palabras, como en el caso de *con migo*; mientras que la segunda es la unión anómala de palabras como *através*. Es de particular interés la presencia de estas estructuras debido a que reflejan el manejo de la palabra como una unidad a la que no pueden segmentar según su estructura interna. Se espera que la aparición de estos rasgos sea nula porque implican una alfabetización completa, lo que se supone los informantes tienen.

2. **Riqueza léxica:** se refiere a la cantidad de vocablos frente a las palabras empleadas en la redacción analizada. Los porcentajes son bajos en tanto que la mayor parte de los vocablos producidos siempre son partículas y las palabras llenas, como los sustantivos, adjetivos, verbos y adverbios, son pocos. Con este apartado podemos afirmar que hace falta de manera urgente el incremento de léxico.
3. **Flexión y concordancia:** si bien el punto anterior delata la cantidad de vocablos empleados, dicho análisis no es suficiente porque no producimos palabras aisladas, las emitimos en oraciones y discursos y estos, a partir del análisis hecho, evidencian que hace falta trabajo en el nivel morfológico porque al momento de unir las diversas categorías gramaticales hay insuficiencia en la concordancia verbal —en el caso de Letras— y nominal —en el caso de Ingeniería—. Este rubro nos permite afirmar que la producción de trabajos académicos no es la esperada en el nivel educativo analizado.
4. **Preposiciones y conjunciones:** los discursos se conforman a partir de la producción de sustantivos, adjetivos, verbos y adverbios, enlazados por nexos —conjunciones y preposiciones—; el manejo de los enlaces permite establecer la coherencia y cohesión en el discurso. El que los estudiantes de Letras no manejen con soltura la concatenación de ideas a partir de los nexos es preocupante; más lo es que los alumnos de Ingeniería tengan un predominio de nexos coordinantes porque eso evidencia estructuras oracionales muy básicas.
5. **Relación anafórica:** el desarrollo de ideas en un discurso se caracteriza por el uso de nexos y la destreza de los alumnos para hilar las ideas. Cuando de una idea —oración principal— se desprenden otras, la unión se hace a partir de relativos, nexos, pronombres y clíticos. En el análisis realizado es evidente que hace falta incrementar el dominio en este tipo de elementos lingüísticos para que la relación anafórica se cumpla y de sentido al discurso.
6. **Tipos de subordinaciones:** el empleo de oraciones coordinadas delata estructuras lingüísticas muy básicas, que son características de discursos infantiles, en tanto que el empleo de subordinadas evidencia una mayor destreza para desarrollar ideas. La adquisición de la lengua se da de manera gradual, cuando esta se logra con competencia, los discursos tienden a contener más subordinadas que coordinadas. En el análisis realizado los resultados responden a los tipos de discurso que pueden producir los alumnos y es entonces cuando se explica el nivel de trabajos académicos que se presentan en el aula.



**7. Niveles de subordinación:** el uso de coordinación y subordinación comprende el tipo de estructuras lingüísticas que hacen al discurso más completo y complejo, pero no son solo estos los indicadores ya que también se debe tomar en cuenta la expansión que de cada idea puede hacer el hablante, de ahí que sea pertinente la cuantificación de los niveles de subordinación: a mayor cantidad de niveles, mayor capacidad de desarrollar ideas. Otra vez, falta dominio lingüístico en la producción de los informantes analizados.

En tanto que la escuela siga pretendiendo que los alumnos desarrollen habilidades lingüísticas con la sola lectura y la memorización de teoría, seguiremos siendo acompañantes de egresados con una adquisición de la lengua deficiente, que no son capaces de leer textos teóricos ni de producir textos académicos escritos ni discursos orales con coherencia y cohesión. Visto así, la escuela sigue sin asumir la obligación de proporcionar a sus alumnos el universo lingüístico que les permita comunicarse con eficacia, por lo que, si el sistema educativo y el Estado no responden, debemos ser los docentes los que trabajemos en ello.

## Conclusiones

El Estado y las instituciones educativas (SEP) no asumen su responsabilidad frente al problema de la enseñanza del español como lengua materna, que, si bien se circunscribe a la educación en general, es uno de los ejes rectores para que funcione la enseñanza de todas las asignaturas, porque la lectura y la escritura permean el aprendizaje. Pareciera que la obligación es solo alfabetizar a la población, hecho que casi se logra, pero para sostener tal logro se evade el tema del analfabetismo funcional, que no se ha medido en el país, en parte por la complejidad que entraña hacerlo y porque, para hacerlo, se debe partir de las ciencias del lenguaje en las que se inserta la lingüística, disciplina que se ha ignorado tanto en teorías, como en metodologías, planificación y aplicaciones.

Un hecho irrefutable que acrecienta el problema es que la planificación del español se hace sin retomar el habla de los mexicanos, tanto de manera sincrónica como diacrónica, dialectal y diastrática. Y es que investigaciones que lo hayan realizado hay, pero no enmarcadas bajo la institucionalidad, aun cuando debería ser así. Las políticas educativas y lingüísticas nacionales ignoran el trabajo tanto de investigadores, docentes e instituciones privadas que lo han realizado. Son entonces esfuerzos casi individuales los

que derivan en la descripción y propuestas para mejorar la enseñanza de la lengua y, con ello, tener los elementos suficientes para tratar de erradicar el analfabetismo funcional.

La enseñanza del español como lengua materna en México deja aún mucho que desear porque tanto estudiantes de nivel básico como de nivel superior no cuentan con una competencia lingüística ni comunicativa que les permita comprender y producir textos de diversa índole, de tal manera que se puede caracterizar a gran parte de la población como analfabeta funcional, lo cual afecta no solo la vida cotidiana, sino también a la vida académica y laboral.

Los planes y programas que actualmente se imparten en nuestro país deben reformularse; en tanto esto siga ausente, somos los docentes quienes debemos paliar los vacíos en contenido que se presentan en la enseñanza del español. Trabajos como el presente tienen como objetivo brindar pautas concretas de los aspectos lingüísticos que urge planificar en todos los niveles educativos para que el dominio lingüístico empiece a permear en la comunicación cotidiana y escolar.

De acuerdo con los resultados obtenidos, el nivel de la lengua que se debe reforzar es el morfosintáctico, con el desarrollo de la flexión y el incremento de léxico; en cuanto a la estructuración, se debe partir de la expansión de la oración —tanto en nivel simple como compuesto— con insistencia en las relaciones nexuales que le dan al discurso coherencia y cohesión.

Si el Estado no interviene con políticas educativas y lingüísticas a lo largo del país, es responsabilidad del docente hacerlo, pero, para lograrlo, debe contar con una sólida formación que, una vez más, el sistema educativo no oferta. Es responsabilidad de todos los implicados en la educación de todos los niveles incidir en que la educación sea realmente de excelencia.

## **Referencias**

- Arjona, M. (2001). *Usos verbales y su enseñanza*. México: edere.
- Ferreiro, E. (1997). *Alfabetización. Teoría y práctica*. México: Siglo XXI.
- Lomas, C. y Osoro, A. (2003). *El enfoque comunicativo de la enseñanza de la lengua*. Barcelona: Paidós.
- López Chávez, J. (2014). *Léxico básico del español de México*. México: Atenea.
- López Chávez, J. y Arjona Iglesias, M. (2001). *Sobre la enseñanza del español como lengua materna*. México: edere.

- López Morales, H. (1984). *La enseñanza de la lengua materna. Lingüística para maestros de español*. Madrid: Playor.
- Payrató, L. (2010). *De profesión lingüista*. Barcelona: Ariel.
- Rodríguez, J. (2019). *La enseñanza de la ortografía en el nivel medio: análisis de los libros de español desde la lingüística aplicada* [Tesis de licenciatura inédita]. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Villagrana Avila, D. (2006). *Descripción de los elementos que inciden en los problemas ortográficos del léxico disponible de alumnos de último grado de licenciatura de la UAZ* [Tesis de maestría inédita]. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.

# **Buenas prácticas de las licenciaturas de educación en la formación de universitarios socialmente responsables: los casos de la BUAP y la UPAEP**

María del Carmen de la Luz Lanzagorta

Juan Martín López Calva

Martha Leticia Gaeta González

## *Resumen*

Este trabajo presenta los resultados de una investigación sobre buenas prácticas en la formación de profesionales socialmente responsables, realizada en una universidad pública, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), y una privada, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), las Instituciones de Educación Superior (IES) más grandes en su tipo en el Estado de Puebla. El estudio se realizó a partir de grupos focales con estudiantes de las licenciaturas del área de educación. Vallaeys (2007) señala que la distinción fundamental entre la ética y la responsabilidad social en las universidades se centra en que la primera se ocupa de los actos concretos de los sujetos, mientras que la segunda se centra en el análisis y la previsión de los impactos (ya sean de tipo cognitivo, educativo, social y organizacional) que los grupos, instituciones y organizaciones generan en la sociedad (Navas y Romero, 2016). Los resultados muestran que, a pesar de ser universidades diferentes en sus filosofías, ambas implementan la responsabilidad social y se llevan a cabo de diferentes proyectos de esta índole por parte de sus estudiantes.

***Palabras clave:***

Responsabilidad social universitaria, buenas prácticas, educación superior, formación profesional.

***Abstract***

This paper presents the results of a research on good practices in the training of socially responsible professionals, carried out at a public university (BUAP) and a private university (UPAEP), the largest Higher Education Institutions (IES) of its kind in the Puebla State. The study was conducted with focus groups of students whose bachelor's degree is in the area of education. Vallaey (2007) points out that the fundamental distinction between ethics and social responsibility in universities focuses on the fact that the former deals with the acts of specific subjects, while the latter on the analysis and the forecast of impacts (whether cognitive, educational, social and organizational) that groups, institutions and organizations generate in society (Navas y Romero, 2016). The results showed that, although the universities differ in their philosophies, they embrace the concept of social responsibility and different projects of this nature are carried out by their students.

***Keywords:***

University, social responsibility, good practices, higher education, professional education.

## Iniciando la investigación

Decía Gorostiaga en un discurso de graduación de la Universidad Centroamericana de Nicaragua que desafortunadamente las universidades están produciendo en la actualidad “profesionales generalmente exitosos en sociedades fracasadas y cada vez más deshumanizadas” (Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina, 1995, p. 35). La razón para sostener esta incómoda afirmación es que la formación de los profesionistas está centrada en las metas de competitividad y preparación técnica para el mercado laboral cada vez más demandante en el mundo globalizado y ha olvidado el desarrollo de una conciencia social viva y operante que los mueva a aplicar sus conocimientos y habilidades profesionales a la transformación de una sociedad cada vez más desigual e injusta.

En efecto, el predominio de la mercadización del conocimiento (Bruner y Uribe, 2007) en la educación superior olvidó por mucho tiempo el trabajo formativo en las dimensiones ética y ciudadana que tiene que tener todo futuro profesionista si quiere cumplir con la misión que da sentido a su tarea, puesto que, como afirma Martínez Navarro (2006), toda profesión tiene un bien interno que le da sentido, que se define como la aportación concreta que cada actividad profesional hace a la sociedad en términos de bien humano, es decir: en clave ética.

En este enfoque de mercado, llamado por Nussbaum (2010) “educación para la renta” —con el objetivo de contribuir al crecimiento del PIB de las economías de los países—, las universidades tenían en su formación un énfasis casi absoluto en la capacitación técnica y económica y solamente algunos elementos complementarios y muy secundarios como el servicio social o alguna práctica de inserción como elementos formativos en el currículo. De la misma forma, el funcionamiento institucional se centraba en el equilibrio financiero y, en el caso de las instituciones privadas, en la obtención de alguna ganancia económica con el complemento de cierta actividad filantrópica institucional que hablara de la sensibilidad hacia los problemas sociales.

Afortunadamente, este enfoque ha venido cambiando y las instituciones de educación superior han sido receptivas a los reclamos sociales, generando cambios más estructurales en sus formas de operación y organización, orientadas hacia un mayor compromiso con la sociedad a la que sirven.

Un elemento muy importante en este cambio ha sido el de la introducción del concepto de responsabilidad social universitaria (RSU) como un

elemento central, orientador de la planeación y la evaluación institucional. Este fue adoptado de lo que originalmente nació en las empresas como responsabilidad social empresarial (RSE).

La responsabilidad social entiende el funcionamiento institucional como un sistema que tiene que contemplar, desde sus fundamentos, los impactos que va a generar tanto en la comunidad interna como en la sociedad externa en diversos ámbitos que van desde el ambiental hasta el epistemológico, pasando por el organizacional y el laboral.

Muchas universidades han ido incorporando en sus documentos y discursos institucionales la RSU como un factor central. Es el caso de las dos instituciones en las que se realizó esta investigación: la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP).

Se trata de las dos universidades de mayor tamaño en su tipo en el estado de Puebla. La BUAP es la institución pública de educación superior más antigua, prestigiada y extensa en términos de matrícula e influencia territorial, mientras que la UPAEP es también la primera universidad privada en Puebla y la más grande en matrícula. Ambas instituciones tienen declarado su compromiso con la RSU en sus documentos institucionales y sitios web.

La BUAP expresa su misión en el terreno de la RSU, formulándola en términos de fortalecer y promover el trabajo coordinado entre las diversas dependencias y unidades académicas a través de la “generación de proyectos multidisciplinarios de gestión social”, para lograr convertirse en una institución “promotora de la RSU” (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2019, párr. 1).

Mientras tanto la UPAEP publica en su sitio web institucional su política de RSU en la que plantea que, en congruencia con su naturaleza y misión y con sus principios y valores fundantes, la universidad establece el compromiso de ser socialmente responsable a través de diversas acciones como el involucramiento de los grupos de interés (Junta de Gobierno, personal, estudiantes, proveedores, competidores, gobierno, sociedad y medio ambiente); crear corrientes de pensamiento que formen líderes transformadores de la sociedad que respeten la dignidad humana y la libertad; generar un ambiente laboral sano y seguro basado en el respeto, que no propicie la discriminación ni permita la corrupción; comprometer a todos sus miembros a la mejora continua de los procesos y comprometer a las autoridades que la dirigen a buscar la sostenibilidad de la institución (Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 2019).

Pero siempre hay una distancia entre las declaraciones y documentos y los hechos o las prácticas que realmente ocurren en la vida cotidiana de la universidad. De manera que, esta investigación se propuso indagar si existen buenas prácticas en términos del cumplimiento de este compromiso institucional con la RSU en ambas universidades. Un actor fundamental en el proceso es el alumno, de modo que este trabajo se centró en recabar las respuestas de los estudiantes de las carreras de Educación acerca de las buenas prácticas de RSU en cada una de las instituciones.

La pregunta central de la investigación fue: ¿cuáles consideran los alumnos de las licenciaturas en el área de Educación de la BUAP y la UPAEP que son las buenas prácticas en el ámbito de la RSU en su institución?

## Fundamentos de la responsabilidad social

En tanto la RSU se ocupa del compromiso de las universidades por generar aportaciones al bien común de la sociedad, se trata de un concepto íntimamente relacionado con la ética. Sin embargo, para Vallaey (2007), la diferencia fundamental está en que la ética se encarga de analizar los actos individuales mientras que la RSU tiene como objeto los impactos institucionales. Se trata pues de una diferencia de sujeto, principalmente, y también de una diferencia de objeto, dado que la ética se centra en los actos y la RSU en los impactos.

Para esta investigación se asume la definición de Vallaey (2007, pp. 6-7) que es básicamente la gestión de los impactos institucionales en la sociedad. ¿Cómo se pueden agrupar o tipificar estos impactos universitarios? El mismo autor define cuatro grandes tipos de impactos institucionales que se tienen que gestionar para construir una universidad socialmente responsable. Estos son:

1. Impacto organizacional (laboral y ambiental).
2. Impacto educativo.
3. Impacto social.
4. Impacto cognitivo.

En el primero se analizan los efectos del funcionamiento institucional en los directivos, empleados y colaboradores de la universidad y también en el medio ambiente natural.

El impacto educativo recae mayoritariamente en los estudiantes. Aquí se tiene que analizar qué grado de formación se llevan los egresados al salir al



campo laboral. El impacto social recae en todos los grupos de la sociedad que se ven afectados para bien o para mal por la acción universitaria (empresas, sociedad civil, Gobierno, etc.) y, finalmente, el impacto cognitivo tiene como actores principales a los profesores que son los que generan o transmiten el conocimiento, el cual puede ser pertinente o no, verdadero o no, riguroso o no, etc.

Para Valle y Pérez (2016), el impacto educativo:

[...] Hace referencia a la formación de los jóvenes y profesionales; a su manera de interpretar e imaginar el mundo, comportarse en él y valorar ciertas cosas más que otras. Influye, así mismo, sobre la deontología profesional, orienta —de modo consciente o no— la definición de la ética profesional de cada disciplina y su rol social. (p. 97)

Este impacto puede planearse y analizarse a través de los modelos educativos, diseños curriculares y programas de formación de profesores, entre otras estrategias. Los mismos autores señalan que el impacto organizacional tiene que ver con “los impactos generados en su personal, producto de las políticas de bienestar social y la contaminación del medio ambiente” (Valle y Pérez, 2016, p. 96).

Mientras tanto, el impacto social se relaciona con el efecto que la universidad tiene “sobre la sociedad y su desarrollo económico, social y político” (Valle y Pérez, 2016, p. 97) y se vuelve un referente que legitima o cuestiona las políticas públicas y las diversas iniciativas generadas en la sociedad.

Finalmente, el impacto cognitivo “[...] es de carácter científico y epistemológico dado que la Universidad orienta la producción del saber y las tecnologías...” (Valle y Pérez, 2016, p. 97), por lo que influye en la definición social de la verdad, la objetividad, la racionalidad y la utilidad.

Como puede verse en estos impactos, existe una diferencia notable entre la RSU y la RSE. Como dice el mismo Vallaey (2007) “la RSU se aleja para siempre de la RSE, en cuanto tiene que encargarse de impactos que las empresas desconocen por completo” (p. 7), como, por ejemplo, el impacto educativo y el impacto cognitivo. En efecto, las empresas no tienen ninguna relación con la construcción de conocimiento y el análisis de los fundamentos y criterios que debe cumplir un producto intelectual para considerarse válido, verdadero u objetivo. Las empresas tampoco se ocupan de la formación de las nuevas generaciones ni tienen que establecer objetivos y dimensiones en las que se tienen que desarrollar los futuros ciudadanos.

Como puede verse, el paso de una universidad centrada en la preparación técnica y profesional con algunos complementos de corte filantrópico o

de vinculación social a una universidad socialmente responsable implica cambios de concepción y de estructuración sistémica de las instituciones de educación superior y no solamente reformas de tipo formal o de instrumentación de algunos programas o proyectos añadidos a la actividad tradicionalmente entendida como propia de una institución universitaria.

Como señalan López-Noriega, Zalthen-Hernández y Carrillo-Marín (2016):

La RSU es un enfoque de gerencia ética e inteligente de la universidad que contempla tanto los impactos que genera esta en su entorno humano, social y natural, como su papel activo en la promoción del desarrollo humano sostenible de México... (p. 103)

Pero este cambio profundo debe darse más allá del discurso o de las declaraciones que hacen las instituciones de educación superior en sus documentos rectores. Es indispensable que estas declaraciones —que sin duda son muy importantes— se traduzcan en acciones concretas en la vida universitaria cotidiana.

Resulta por ello relevante estudiar cuáles son las buenas prácticas en materia de RSU en las universidades, si es que las hay. Para indagar sobre estas, los informantes clave son sin duda los estudiantes que están en el centro de los procesos formativos y son actores fundamentales de la vida universitaria.

De acuerdo a De la Torre, Rico, Escolar y Huelmo (2016),

Una buena práctica no es única, fija o abstracta, ni puede ser impuesta por alguien desde algún lugar o posición, sino que se trata de una experiencia o cultura compartida. De hecho, una práctica puede ser buena para ciertas personas y no para otras. Se puede adaptar en determinados contextos, pero no en otros diferentes... es decir, es necesario vincular la buena práctica a su contexto social. (p. 257)

Como plantean estos autores, una buena práctica no responde a una receta única y abstracta ni puede ser impuesta por alguien por más autoridad que tenga o por más influyente que sea en una organización. Las buenas prácticas se van construyendo a partir de la apropiación de los actores individuales y grupales que van experimentando y significando de manera común los rasgos, en este caso, de la responsabilidad social universitaria y encuentran así, progresivamente, las mejores formas de irlos haciendo realidad.

Las buenas prácticas en el campo de la RSU son el resultado de la construcción de una cultura compartida en las universidades, que asume la gerencia ética e inteligente de las instituciones y va construyendo programas

para gestionar los impactos en el campo laboral, ambiental, cognitivo, educativo y social.

De la Torre *et al.* (2016) dan cuenta de que, según el Observatorio Internacional de Democracia Participativa y la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, una buena práctica contiene los siguientes criterios: “Código ético, Corresponsabilidad, Eficacia, Eficiencia, Factibilidad, Innovación, Impacto positivo, Implicación de la ciudadanía, Liderazgo, Transferibilidad, Transversalidad, Sostenibilidad, Sustentabilidad, Sistema de evaluación, Liderazgo, Planificación y Viabilidad” (p. 257).

## **Los procedimientos de la investigación**

El estudio se realizó entre los meses de marzo y abril de 2019, en dos programas de licenciatura del área de educación: Procesos educativos de la BUAP y Psicopedagogía de la UPAEP. Ambas universidades son las más destacadas en el estado de Puebla, una en el ámbito público, y la otra, en el privado.

Partiendo de la pregunta, ¿cuáles consideran los alumnos de licenciatura en el área de educación que son las buenas prácticas en el ámbito de la RSU en su institución?, se realizó un abordaje de orden cualitativo y se planteó como técnica de indagación el grupo focal a fin de recuperar y contrastar el discurso de los participantes con respecto de sus experiencias y perspectivas sobre las buenas prácticas de RSU. Lo anterior, con el objetivo de estructurar y darle sentido compartido a la información a partir de la interacción de los participantes (Gordo y Serrano, 2008).

Con tal propósito, se desarrollaron dos grupos focales: uno conformado por veintidós estudiantes de la BUAP y uno de siete estudiantes de la UPAEP. Al momento del estudio, todos se encontraban cursando entre el cuarto y sexto cuatrimestre de las licenciaturas en el área de educación y su participación se llevó a cabo de manera voluntaria.

Para abordar las temáticas de interés, se diseñó un guion de entrevista conformado por cuatro preguntas que atendían a cuatro indicadores (ver tabla 1). La guía de entrevista se fundamentó en los planteamientos sobre RSU que hace François Vallaëys (Valle y Pérez, 2016): el impacto cognitivo, el impacto educativo, el impacto social y el impacto organizacional.

**Tabla 1**  
*Guía de entrevista*

Categoría	Indicador	Pregunta
Responsabilidad Social universitaria	Significado	1. Para ustedes, ¿qué significa responsabilidad social de la universidad?
	Interés de docentes en la RSU	2. ¿Consideran que la responsabilidad social les interesa a sus profesores?
	Buenas prácticas de docentes	3. ¿Consideran que en sus clases o en otros espacios de la carrera, sus profesores han implementado/desarrollado proyectos de responsabilidad social a pesar de que tal vez en su momento no los hayan denominado así?
	Buenas prácticas de estudiantes	4. ¿Qué proyectos han desarrollado en la carrera sobre RSU?

Para el desarrollo del trabajo con los grupos focales, en primer lugar, se realizó una presentación por parte del moderador acerca del propósito del estudio. Enseguida, se dio paso a la presentación de los participantes para favorecer un clima cálido en el que los estudiantes pudieran expresarse cómodamente. Posteriormente, el moderador les invitó a participar en torno al tema objeto de estudio, animando a la discusión respetuosa y flexible con base en las distintas preguntas planteadas. Finalmente, se dio una revisión general de lo expuesto y se comentó nuevamente la utilidad de los resultados, agradeciendo a los estudiantes su participación.

La información de los grupos focales fue grabada en audio y transcrita completamente. Para el tratamiento de los datos se recurrió al análisis de contenido del discurso. El estudio se llevó a cabo de acuerdo con un protocolo de ética.

## Resultados desde la voz de los universitarios

El estudio mostró que los estudiantes de ambas universidades tienen concepciones sobre la RSU que se han venido desarrollando a lo largo de toda su vida, desde que iniciaron sus aprendizajes en el hogar hasta su incorporación en las instituciones educativas formales, además de sus experiencias de vida en general.

En cuanto al significado de la responsabilidad social universitaria, los estudiantes de UPAEP consideran que es el compromiso que la universidad y toda su comunidad adquiere con respecto a la sociedad, con el fin

de promover su desarrollo. Hicieron referencia a su modelo universitario, pues consideran que, al ser una universidad humanista, se promueve que todos los conocimientos adquiridos tengan algún beneficio para la sociedad. Por ello, en la formación de los estudiantes se contempla de alguna manera el aprendizaje de la responsabilidad social, pues es la formación de profesionistas que estén comprometidos con el medio ambiente y otros temas que contribuyan a que se genere una conciencia de que somos personas que estamos dentro de un contexto social con problemáticas. Los estudiantes se refirieron también a los valores que inculca la universidad en sus alumnos y colaboradores para lograr un bien común y al compromiso que tiene la universidad con todo su personal para crear un ambiente en paz.

Por su parte, en la BUAP, los estudiantes hicieron referencia al Modelo Universitario Minerva, que es el modelo rector. Ellos hicieron referencia a que este promueve que los alumnos se vinculen con el contexto y ejerzan la responsabilidad social, con la finalidad de generar un impacto positivo en él. Se trata de contribuir a la sociedad, considerando los contextos específicos en los que inciden, yendo más allá de la simple aplicación de los conocimientos adquiridos.

Algunos piensan que la universidad tiene mayor responsabilidad hacia la sociedad por ser una universidad pública; sin embargo, en el grupo focal, se discutió la importancia de ser socialmente responsables, independientemente del origen privado o público. Se destacó también la capacidad de la universidad para integrar personas diferentes en todo sentido, como, por ejemplo, los temas de las capacidades diferentes, la interculturalidad, entre otros. A través de los cursos curriculares y del trabajo de los maestros, se logra una sensibilización hacia el contexto y hacia el mundo real en el que los estudiantes se van a desempeñar. Los participantes consideran que ser socialmente responsable debe ser un acto voluntario.

Respecto al indicador que refiere el interés de los docentes en la RSU, los estudiantes de la UPAEP consideran que a la mayoría de los profesores les interesa promoverla porque las clases se enfocan a tener herramientas para elaborar proyectos enfocadas a temas sociales; además, estos casi siempre son interdisciplinarios. Ellos refieren que algunos profesores abordan más el tema desde el punto de vista teórico y otros más práctico.

Una estudiante percibe que los profesores de tiempo completo reflejan más la responsabilidad en sus cursos; esto lo atribuye a que ellos están más enfocados hacia la ideología de la universidad. Por otra parte, los profesores que son egresados de la UPAEP tienen una gran noción sobre cómo llevar a cabo

proyectos de RSU, lo cual les motiva; consideran que los profesores en verdad están interesados en que los estudiantes aporten algo.

Los profesores son críticos al hablar sobre la realidad y los estudiantes consideran esto algo valioso ya que les ayuda a prepararse mejor para ejercer su profesión de una manera más responsable: en otros términos, los preparan para afrontar la realidad. Hay profesores de otras carreras o que imparten materias de tronco común que asignan proyectos con un impacto social.

Por su parte, los estudiantes de la BUAP consideran que cada profesor tiene su manera de expresar la responsabilidad social, dependiendo de su formación, ya que hay profesores muy técnicos o muy sociales y perciben que los encaminan a actuar como ellos o de acuerdo a cómo ellos perciben la responsabilidad social. Algunos profesores, al asignar proyectos, les recuerdan a los estudiantes la importancia de la sensibilidad con las personas, lo vital que es hablar con ellas y preguntarles sus necesidades; sin embargo, no todos lo hacen. A los mismos docentes podría hacerles falta formación en esta área para que canalicen el interés que evidencian tener.

Respecto a las buenas prácticas docentes, los estudiantes de la UPAEP narraron que hace algunos semestres desarrollaron un proyecto de impacto social; pero que, en general, los proyectos de la carrera casi siempre tienen este enfoque ya que ayudan a las personas y se preocupan por mejorar alguna situación educativa o social. Un claro ejemplo de impacto cognitivo han sido las investigaciones que los estudiantes hacen en conjunto con profesores.

Los proyectos de RSU no han surgido como tal de la carrera pero sí de estudiantes y sobre todo becarios; hay una rama de servicio social que promueve la construcción y aplicación de un proyecto social monitoreado, de modo que se tiene la oportunidad de generar un cambio en la comunidad, ya sea universitaria o externa. Es importante resaltar que es indispensable el acompañamiento de la academia para que se logren resultados: esto es algo que sí existe en la institución. Un área de oportunidad es la difusión de los proyectos que se desarrollan pues no todos los conocen y se considera que es importante que confluyan en estas diversas áreas del conocimiento y que no sean trabajados solamente por estudiantes de una carrera.

Los estudiantes de la BUAP declararon que han tenido cursos como el denominado “proyecto educativo comunitario” que abordó explícitamente el tema de RSU; se elaboró también un proyecto denominado “filosofía verde”, encaminado a promover acciones de cuidado del medio ambiente, el cual continúa vigente. Todos consideran que la mayoría de sus cursos incide en

la RSU. De igual forma, se realizó otro proyecto socio-comunitario en el cual se partió de analizar las necesidades de las personas, pero los estudiantes piensan que es difícil y probablemente no lo estén haciendo bien pues a pesar de que en el diagnóstico logren identificarse las necesidades primordiales y se intente hacer algo para resolverlas, hay factores que impiden hacerlo adecuadamente. Uno de ellos es el tiempo pues el periodo académico es muy corto y normalmente se tiene la sensación de dejar trabajos inconclusos o no ver resultados finales. Esto los hace cuestionarse si es socialmente responsable la forma como abordan las problemáticas.

En otras ocasiones, el responsable de la organización les hizo saber que se les abren las puertas, pero que deben considerar que las personas con quienes trabajan muchas veces experimentan cambios en su vida, por lo que es importante que cumplan, que asistan, que trabajen de manera comprometida; ellos llegaron a la conclusión de que si alguien no cumple o deja de ir, se afecta a las personas, por lo cual, la actividad puede dejar de ser socialmente responsable.

Varios profesores asignan lecturas que abordan el tema de la responsabilidad social; es decir, además de los proyectos, se requiere leer, estudiar e interpretar adecuadamente los conceptos.

La responsabilidad social depende no solo de los maestros sino del compromiso que tiene cada estudiante pues, además de cumplir con una tarea asignada, este tienen la posibilidad de continuar con lo iniciado, puede regresar con las personas con quienes trabajó y desarrollar más.

Respecto a las buenas prácticas de los estudiantes de la UPAEP, estos refirieron un trabajo de tesis sobre inclusión que quieren presentar en la universidad pues consideran que está bien estructurado, aunque no la han concluido. Dicen que la universidad puede albergarlo y así tener un mayor impacto social. También hicieron alusión a un proyecto de tesis sobre matemáticas, cuya finalidad es investigar qué deficiencias consideran los alumnos que hay para aprenderlas y poder así elevar el nivel y cambiar las creencias sobre su aprendizaje.

Se habló igualmente de los proyectos de servicio social. No se refieren al Servicio Social obligatorio para los estudiantes de licenciatura en México, sino al servicio que prestan los estudiantes de manera voluntaria. Existe uno en el que estudiantes universitarios conviven con personas con capacidades diferentes en actividades cotidianas como salir a un paseo, a una diversión, entre otras, lo cual contribuye al desarrollo de las habilidades sociales de las personas con quienes conviven. Otro servicio social es “Jóvenes por

jóvenes”, liderado por estudiantes de la UPAEP, que consiste en acercarse a un bachiller para darle una orientación sobre cómo encaminar su proyecto de vida dado que es una edad en la que se puede aportar mucho y utilizar el tiempo de una forma positiva. También se habló de un taller de tareas, en el que más allá de resolver dudas sobre trabajos escolares, los participantes se involucran en las decisiones y en la historia familiar de los niños pues estos platican acerca de su vida en general, lo cual permite tener un mayor acercamiento y una idea más clara sobre sus necesidades más allá del ámbito académico.

En una materia específica, se hizo un proyecto sobre la historia mexicana. Se tenía que crear un cuento con el uso de muñecos caracterizados. Este trabajo se expuso a niños y, al final, se les regalaron los muñecos para que pudieran seguir aprendiendo historia y recreando el relato o hacer otros nuevos.

Por su parte, los estudiantes de la BUAP fueron a un albergue indígena en Tehuacán, Puebla, con el objetivo de conocer su forma de pensar, de expresarse y de ganar su confianza. Aprendieron otra forma de vida, de experimentar diversas necesidades y de interactuar con personas con características diferentes.

En un curso sobre modalidades mixtas, se desarrolló un taller de lenguaje de señas. Fue una convocatoria abierta a la sociedad y rápidamente se formó un grupo de personas interesadas de perfiles muy diferentes en cuanto a su preparación académica, sus edades, entre otras características. Pero todos notaron el interés de los demás por ser incluyentes con quienes tienen debilidad auditiva o son sordos. En otro curso, se acudió a un orfanato y se logró incentivar a los compañeros del grupo y de otros grupos a llevar cenas a las niñas. Se organizó también una posada. En su participación en un hospital, se elaboró un manual de manejo de emociones orientado al personal que labora ahí y también hubo un acercamiento a los niños para conocerlos y saber cómo orientar las técnicas sugeridas, específicamente las que corresponden a los pacientes de oncología pediátrica. Lo valioso de estos proyectos es que se parte de un diagnóstico, se proponen acciones y se implementan algunas de ellas; además de lograr involucrar a los compañeros por un periodo significativo del semestre, se demostró un verdadero compromiso.

## Reflexiones finales

Después de recoger las concepciones de los estudiantes sobre la RSU, se puede afirmar que, tanto en la BUAP como en la UPAEP, la mayoría de los



estudiantes conocen las filosofías universitarias, hacen referencia al modelo, la ideología e inclusive a elementos de la misión que define cómo es cada una. A pesar de que, evidentemente, son universidades diferentes, una de inspiración católica y otra pública, ambas incorporan la responsabilidad social como un elemento fundamental en su forma de proceder y que debe promoverse en el aprendizaje de los estudiantes como una línea transversal que permee el currículo y que contribuya en su formación integral.

A pesar de que las mallas curriculares son diferentes en las universidades, los estudiantes refieren que en muchos cursos se promueve la responsabilidad social sobre todo a partir de proyectos que se asignan y que deben cubrir con características básicas como atender las necesidades de grupos vulnerables.

Los estudiantes de la BUAP hicieron hincapié en la metodología que siguen al desarrollar proyectos dentro de la universidad, fuera de ella e inclusive fuera de la ciudad de Puebla con algunos trabajos en comunidades indígenas alejadas de allí. Dicha metodología inicia con un diagnóstico de las necesidades de las personas, la generación de alternativas de solución y, finalmente, la ejecución de una o más de ellas. Ellos también hicieron referencia a la asignación de lecturas por parte de los docentes, lo cual fortalece su formación teórica y analítica sobre el tema. Sin embargo, mostraron preocupación por el acercamiento que tienen con las personas pues no están seguros de abordar adecuadamente las problemáticas, no desde el punto de vista técnico, pues son guiados por sus profesores, sino desde el punto de vista humano ya que, al finalizar el proyecto asignado, saben que dejan un beneficio a la comunidad, pero no están seguros de que es el momento de dejarlo. En este sentido, los alumnos reflexionan sobre la capacidad de autogestión comunitaria, que constituye una capacidad que debe desarrollarse paulatinamente a la par del proyecto y saben que no todos los grupos humanos lo logran y menos en un semestre universitario.

Por su parte, los estudiantes de UPAEP hablan de las experiencias vividas en sus cursos, en el servicio social voluntario, en los proyectos institucionales y en aquellos emprendidos por los propios estudiantes. Es interesante cómo hablan de lo que ven en sus profesores: una congruencia con los principios de un modelo humanista que sustenta todas las acciones de la universidad. Ellos reconocen que los profesores requieren una formación humana y que esta se ve reflejada en los profesores que pasan más tiempo en la universidad, es decir, los de tiempo completo, así como en los profesores que son exalumnos y que recibieron esa formación.

Los estudiantes de la BUAP sugieren que los profesores se formen en temas y metodologías de RSU pues tienen buenas intenciones y conocen las problemáticas sociales, pero no todos la manejan adecuadamente; sin embargo, a los alumnos les interesa seguir aprendiendo sobre la RSU tanto teórica como metodológicamente en la práctica.

Los estudiantes entienden por RSU aquellas acciones que tienen un impacto en la sociedad que generan beneficios tanto en la universidad como fuera de ella. Algunos lograron reconocer la importancia que tiene la responsabilidad social en la organización misma, lo que se conoce como los impactos organizacionales. Hablaron explícitamente del aprendizaje que tienen sobre la RSU, de la generación de nuevo conocimiento y, sobre todo, de la vinculación con la sociedad.

## Referencias

- Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL). (1995). *Desafíos de América Latina y propuesta educativa de AUSJAL*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar. <https://www.ausjal.org/documentos-institucionales/desafios-de-america-latina-y-propuesta-educativa-de-ausjal>
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. (2019). *Responsabilidad Social Universitaria*. <https://www.buap.mx/content/responsabilidad-social-universitaria>
- Bruner, J. J. y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: los nuevos escenarios de la educación superior. Informe final de proyecto FONDECYT n.º 1050138*. Santiago de Chile. <http://200.6.99.248/~bru487cl/files/libros/Fondecyt/tEXTO140207FS.pdf>
- De la Torre, T., Rico, M. I., Escolar, M. C. y Huelmo, J. (2016). Programas universitarios para personas mayores y buenas prácticas. *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, 1(1), 255-264. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=349851776029>
- Gordo, A. J. y Serrano, A. (2008). *Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social*. España: Pearson Educación
- López-Noriega, M. D., Zalthén-Hernández, L. y Carrillo-Marín, A. M. (2015). Las buenas prácticas en el marco de la responsabilidad social universitaria. *Ra Ximhai*, 11(4), 101-112.

- Martínez Navarro, E. (2006). Ética de la profesión: proyecto personal y compromiso de ciudadanía Veritas. *Revista de Filosofía y Teología*, 1(14), 121-139. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/2911/291122934006.pdf>
- Navas, M. E. y Romero, Z. (2016). Responsabilidad social universitaria: impactos de la Universidad Libre, sede Cartagena, en su gestión socialmente responsable. *Saber, Ciencia y Libertad*, 11(1), 187-196. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5847015.pdf>
- Nussbaum, M. C. (2010). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las Humanidades*. Madrid: Katz.
- Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (2019). *Política de Responsabilidad Social Universitaria*. <https://Upaep.mx/identidad/politica-de-responsabilidad-social-universitaria>
- Vallaeyes, F. (2007). *Responsabilidad Social Universitaria. Propuesta para una definición madura y eficiente*. Tecnológico de Monterrey. Programa para la Formación en Humanidades. [http://www.bibliotecavirtualrs.com/wp-content/uploads/2011/12/Responsabilidad\\_Social\\_Universitaria\\_Francois\\_Vallaeyes.pdf](http://www.bibliotecavirtualrs.com/wp-content/uploads/2011/12/Responsabilidad_Social_Universitaria_Francois_Vallaeyes.pdf)
- Valle, Y. y Pérez, C. M. (2016). La Responsabilidad Social Universitaria: emprendimiento sostenible como impacto de intervención en comunidades vulnerables. *Rev. esc. adm. neg.*, 81, 91-110. <http://www.scielo.org.co/pdf/ean/n81/n81a05.pdf>

# **Significado y sentido del comportamiento ético en el ámbito académico de las Instituciones de Educación Superior (IES) y su aplicación en la responsabilidad social universitaria: casos CUCSUR y UNIVAG**

Héctor Guillermo Romero Uribe

José Ángel Lora Zermeño

María del Rosario de la Torre Cruz

## *Resumen*

La vida está inmersa en una realidad con muchos significados, la cual se denomina socioculturalidad. Ahí se distingue la dicotomía de los actos humanos, los cuales tienen un sentido y un significado diferente para cada persona y cuando se toma conciencia de ello, surge la pregunta: ¿por qué las personas se comportan como se comportan? La respuesta es tan amplia y diversa como las personas, distinguiendo momentos, lugares, procesos, entre otros aspectos. Uno de esos acontecimientos es el proceso enseñanza-aprendizaje en las IES y lo que enmarca esta experiencia es determinar qué es lo que da sentido y significado al comportamiento ético en el ámbito académico. Así, se pretende identificar las experiencias, conductas y actitudes de este comportamiento que describe en cada persona su identidad desde la vivencia de sus valores, costumbres, principios y prácticas organizacionales, siendo estas una manera particular de entender y significar la realidad educativa, que es por esencia una dimensión de la responsabilidad social universitaria.

***Palabras clave:***

Ética, ámbito académico, sentido, significado, responsabilidad social universitaria.

***Abstract***

Life is immersed in a reality with many meanings, which is called socioculturality. There the dichotomy of human acts is distinguished, and that dichotomy has different connotations for each person. When one becomes aware of it, the next question arises: why do people behave as they do? The answer is as broad and diverse as people, distinguishing moments, places, processes, among other aspects. One of these events is the teaching-learning process in higher education institutes, and what this experience determines is the meaning of ethical behavior in the academic field. Thus, it is intended to identify the experiences and attitudes of this behavior that describes in each person their identity from the experience of their values, customs, principles and organizational practices, being these a particular way of understanding the educational reality, which is essentially a dimension of university social responsibility.

***Keywords:***

Ethics, academic scope, meaning, university social responsibility.

## Introducción

La formación académica de una persona es un largo itinerario en la persecución de distintos y variados conocimientos. Por su parte, las Instituciones de Educación Superior tienen el propósito de consolidar profesionistas capaces de dar respuestas claras y distintas a las diferentes necesidades que su entorno social, profesional y político les demandan, pues han desarrollado competencias, capacidades y saberes que constituyen un cúmulo, las cuales, sin una dirección para operar, son como un barco que se encuentra sin rumbo, es decir, a la deriva.

Por ello, la universidad debe propiciar que el formando desarrolle conocimientos, habilidades y valores; estos últimos serán capaces de dar dirección y orientación al profesionista al momento de tomar una decisión, pero para que la institución pueda ofrecer eso, es necesario que lo posea, que conozca que lo tiene, para que pueda reproducirlo en cada uno de sus miembros. Cuando se habla del sentido y significado del comportamiento ético en el ámbito académico, se hace referencia a las situaciones y maneras de entender las acciones y el comportamiento de los agentes del proceso educativo, es decir, la manera específica de interpretar la finalidad de las relaciones interpersonales surgidas en este entorno, por lo cual se hace necesario identificar los elementos del proceso educativo que proporcionen los medios necesarios para definir cuál es su implicación ética.

Es por ello que surge la pregunta ¿qué o cómo se fundamenta el comportamiento ético en las IES? Su respuesta a vista llana parecería obvia: la socioculturalidad de cada persona en relación al rol que desempeña en el ámbito académico. Empero, se considera que va aún más allá, puesto que una persona, en determinado entorno, es definida por las limitaciones y orientaciones fijadas por la organización en relación a la consecución de sus metas y objetivos ligados a su filosofía y política de calidad e identidad institucional. De modo que, el cuestionamiento principal al que atiende esta reseña de experiencias es: ¿qué da sentido y significado al comportamiento ético en el ámbito académico de las IES?

La presente experiencia tiene el propósito de identificar el sentido y significado del comportamiento ético de los agentes del proceso educativo y su implicación en la responsabilidad social universitaria. La idea fundamental es que una empresa es un organismo vivo que necesita bases filosóficas que lo definan y lo guíen (Polo, 2018), de esa manera, se forjará la identidad institucional, la cual, alineada a los intereses y propósitos de sus miembros, dará sentido y significado a su comportamiento social y ético.

**Responsabilidad: social una mirada desde la educación,  
el desarrollo territorial y la transparencia**

La generación de conocimiento a través de actividades como la docencia, la investigación, las tutorías, la vinculación y la extensión, es de por sí ya una responsabilidad y, de alguna manera, un compromiso social, el cual debe responder a las necesidades de su entorno. Este sirve de guía para ordenar nuestras acciones en la consecución de esos fines.

El Centro Universitario de la Costa Sur (CUCSUR) es la entidad regional responsable de la administración y el desarrollo de los programas académicos de nivel superior, así como de los programas educativos con carácter profesional medio terminal, relativos al área del conocimiento de su competencia. Los centros universitarios pueden ser temáticos o regionales, por lo que su actividad básica es la de ofrecer servicios educativos.

La Red Universitaria de la Universidad de Guadalajara está compuesta por seis Centros Universitarios Temáticos ubicados en la Zona Metropolitana de Guadalajara, nueve Centros Universitarios Regionales, un Sistema de Universidad Virtual y el Sistema de Educación Media Superior. El CUCSUR es un Centro Universitario Regional con sede en la ciudad de Autlán de Navarro y comparte la misión de cumplir los fines académicos y de difusión de la cultura que competen a la Universidad de Guadalajara en la región costera sur del Estado de Jalisco. Se tienen como antecedentes de presencia universitaria en la región a:

**Tabla 1**  
*Antecedentes*

Institución o programa	Año
La Escuela Preparatoria Regional de Autlán.	1975
La Escuela de Agricultura de Autlán.	1980
Las actividades de investigación en la zona a cargo del IMECBIO (Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad).	Sin fecha
El programa de investigación de la tortuga marina.	Sin fecha

*Nota.* Adaptado de Nota. *Dictamen Expediente 021. Número 12837. Sección: Secretaría General. 1980*  
*Dictamen Expediente 021. Número 10545. Sección: Secretaría General. 1975, por Universidad de Guadalajara, 2010.*

El CUCSUR se encuentra ubicado en Avenida Independencia Nacional Número 151, por la carretera federal que da salida a Guadalajara. Por su parte, la Universidad del Valle de la Grana (UNIVAG) es una institución educativa privada de inspiración católica que se esfuerza por ofrecer una educación personalizada, integral y de calidad. Su deber es preparar profesionistas comprometidos en transformar su entorno social y cultural mediante las armas de la ciencia y los valores. Fue fundada por el sacerdote Santiago Rubio para el servicio de la región en 1997. Su misión es colaborar en la construcción de una sociedad basada en valores auténticamente humanos para crear condiciones de realización y felicidad y promover el crecimiento humano integral de todos sus miembros, originando y apoyando procesos de desarrollo para alcanzar la plenitud humana personal y comunitaria.

La UNIVAG se encuentra en el domicilio Prolongación Ignacio López Rayón # 699, colonia La Grana, en Autlán de Navarro, Jalisco.

## ¿Qué es ética?

Cuando se habla de definiciones, etimología, finalidad y actualidad, pueden encontrarse variadas definiciones distintas, en función del orden práctico y el entorno al cual se enfocan, dado que, al ser una ciencia filosófico-práctica-normativa es transversal a los distintos ámbitos de la vida humana.

Sin embargo, se hace necesario partir de algún lugar, si vale la analogía, para poder tener un mismo contexto y entenderlo de manera semejante. Por ello, se considera necesario partir del origen, es decir, del orden etimológico, el cual considera el génesis de la palabra ética en la antigua Grecia. Los vocablos que se deben considerar como su raíz son *Hθος* (ethos) que significa costumbre, hábito y se enfoca más en el campo descriptivo del ser; o *Eθος* (ethos) que significa morada, habitación, hábito, costumbre, uso, carácter, sentimiento, manera de ser, de pensar o de sentir y se orienta más al por qué se hacen las cosas (Romero, 2019).

Ambas raíces se diferencian gráficamente solo por su letra inicial, una empieza con “épsilon” y la otra con “eta”. Si se parte desde la primera raíz etimológica, que es en la que, de manera general, se basan las investigaciones o descripciones de la ética en el grueso de libros que la tratan, la posicionan solo como el hacer humano en relación a la repetición de actos, solo por hacerlos, por costumbre, como parte de su cotidianidad, pero no se considera el otro lado de la realidad a la que puede abonar ampliamente la otra posible raíz etimológica. Esta agrega una perspectiva de mayor profundidad pues va



más allá al identificar el origen de ese “hábito” como la búsqueda de saciar la curiosidad pueril del ser humano, las constantes preguntas ¿qué?, ¿por qué? y ¿para qué? De esto se puede dilucidar que el ser humano es el origen y la meta de la actividad ética y cómo esta lo delimita o conceptualiza para su mayor y mejor comprensión (Romero, 2019).

Runes (2003) la definen como “aquel estudio o disciplina que se interesa por los juicios de [...] la bondad o maldad [...] de las acciones, disposiciones, fines, objetos o estado de las cosas” (p. 5).

## ¿Cómo se entiende la ética?

Aristóteles describe a la ética en su libro a Nicómaco como el actuar del hombre guiado por los gustos placenteros, pues estos otorgan felicidad y ese, según el autor, es el fin último del hombre; sin embargo, ese fue uno de los inicios de la reflexión sobre la ética, que fue adecuándose al tiempo o evolucionando con la comprensión social, de manera que, tiempo después, Kant, en su libro *Crítica de la razón pura*, describe una ética formalista fundamentada en las reglas de manera deontológica, en otras palabras, el actuar conforme al deber ser, es decir, como se debe actuar; a lo que reza su imperativo categórico *obrar de manera que el comportamiento sea paradigma para otros*.

Posteriormente, a finales del siglo XVIII, aparece la perspectiva ética utilitarista, que marca como imperativo hacer el mayor bien al mayor número de personas o el menor mal al menor número de personas. Otra perspectiva ética de creación más reciente, la ética subjetivista, presupone que cada persona es la medida de lo que por sí considere como bueno o malo y esto puede variar en relación a cada uno y debe ser respetado.

Ante este panorama tan ambiguo, es necesario identificar una manera clara de entender la ética para poder así partir del mismo presupuesto y llegar a conclusiones semejantes. La ética se puede definir entonces como el actuar del ser humano en relación a paradigmas de conducta que obedecen ya sea a la sociedad o a la persona misma y que, en fin de cuentas, tienen como objetivo el bien de la sociedad en general y del individuo en particular.

### *Sentido del comportamiento ético*

Cuando se habla de comportamiento, se hace referencia al conjunto de actos conscientes e inconscientes que tiene una persona al momento de entrar en

contacto con los fenómenos cotidianos de su entorno, es decir, la respuesta o forma de interactuar del individuo con el cosmos.

Cuando se cuestiona por el sentido de los actos o el comportamiento de cada persona, generalmente se tiende a responder la pregunta ¿para qué se hace? o, también, ¿qué se quiere lograr con lo que se hace? Estas y demás cuestiones denotarán la dirección de los actos humanos.

### *Significado del comportamiento ético*

Si se busca el significado de las acciones, se tiende a preguntar ¿por qué se hace esto o aquello?, y más específicamente, ¿porqué de esa manera? Se busca descubrir o develar la semántica que acompaña cada una de las acciones, que muchas veces pasan inadvertidas o son inconscientes. El que se identifique puede ser el remedio a muchas situaciones que generan conflictos en el individuo.

### *Actores de la educación en las IES*

Para poder alcanzar los fines educativos, es importante tener presente en todo momento los actores de la educación. Se puede reconocer que todo agente que colabora en el proceso se convierte en un actor educativo, ejemplo de ello es la gobernanza misma del sistema, compuesta por el Gobierno Federal, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el sindicato, la sociedad civil y el poder legislativo. Sin embargo, este trabajo se enfocará principalmente en tres de ellos: alumnos, padres de familia y cuerpo docente y administrativo.

Por alumno se entiende de manera general la persona matriculada en cualquier grado de las diversas modalidades, tipos, niveles y servicios educativos del Sistema Educativo Nacional (Secretaría de Educación Pública, 2008, p. 29). En el terreno de la educación superior, se define como la persona admitida para recibir una formación académica o profesional (Secretaría de Educación Pública, 2008, p. 29).

Por otro lado, los padres de familia son los intermediarios entre el educador y el alumno, son quienes conocen los contextos próximos y colaboran en actividades escolares (Secretaría de Educación Pública, 2017, p. 27). La participación de las familias es de suma importancia para la calidad educativa. El desempeño de los estudiantes puede ser mejorado si las familias se involucran de manera activa en ella.

La participación de las familias incluye actividades como: acudir a la escuela a conocer a los maestros; enterarse de los mecanismos para ponerse en contacto con estos; participar en actividades como la lectura o hablar de su oficio, su profesión o su cultura. Este tipo de participación es más efectiva que cuando los padres asisten exclusivamente porque los hijos tienen problemas de comportamiento o aprovechamiento escolar (Secretaría de Educación Pública, 2018, p. 3).

Finalmente, los docentes son persona que en el proceso de enseñanza imparten conocimientos y orientan a los alumnos. En la educación superior se describe como el académico cuya función es el ejercicio de la docencia o conducción del proceso de enseñanza-aprendizaje (Secretaría de Educación Pública, 2008, p. 85). El docente debe cumplir algunas condiciones para que su práctica sea significativa, entre ellas: conocer a sus alumnos, apoyarlos, organizar y evaluar, practicar la ética del cuidado y crear un vínculo escuela-comunidad.

## **La filosofía empresarial aplicada en el CUCSUR y en la UNIVAG**

Hablar de filosofía de calidad va más allá de determinar la misión, visión y valores de una empresa, es su razón de ser, lo que la mueve, y es importante que todo el personal se identifique con ella y trabaje por un mismo objetivo y propósito. La misión, la visión y la filosofía, en general, son las raíces que le dan identidad y sentido. Además, esta última se refiere a la forma en que se labora, la comunicación y espíritu que existe dentro de ella y la adopción de valores que trata de transmitir a sus empleados.

La idea fundamental es que una empresa es un organismo vivo y necesita bases que la definan y la guíen (Polo, 2018). Los elementos que componen la filosofía empresarial son los siguientes:

- Misión
- Visión
- Valores
- Política de calidad

El último elemento puede considerarse adicional para todas aquellas organizaciones que implementan un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) para asegurar la eficiencia y eficacia de sus procesos.

## Filosofía del CUCSUR

La filosofía de calidad se remonta al origen mismo de la institución y a su acta de constitución. Sin embargo, el valor agregado al servicio educativo que ofrece es la implementación del SGC. Este fue instaurado el 3 de marzo de 2005 por el Organismo Internacional American Quality Standards Registrars (AQSR) y ANSI National Accreditation Board (ANAB) y, recientemente, en el año 2016, se realizó la transición a la versión actual de la Norma ISO 9001:2015. A continuación, se pueden apreciar la misión, la visión y los valores del centro universitario.

### Misión

El Centro Universitario de la Costa Sur es una entidad de la Universidad de Guadalajara que atiende necesidades de Educación Superior con indicadores de calidad nacionales e internacionales, formando recursos humanos competitivos, innovadores, con actitud de liderazgo y compromiso social. Realiza investigación y extensión que contribuye al desarrollo sustentable de la región, el estado y el país. Promueve y rescata las diversas manifestaciones culturales y se vincula con la sociedad respetando los principios éticos, la equidad, la justicia social y la convivencia democrática (Centro Universitario de la Costa Sur , 2019<sup>a</sup>, párr. 1).

### Visión

El Centro Universitario de la Costa Sur es un centro universitario regional multidisciplinario con reconocimiento nacional e internacional como una institución innovadora, dinámica, que opera con estándares de calidad. Oferta programas educativos basados en competencias, autogestión, pertinentes y acreditados. Su profesorado está certificado y cuenta con el más alto nivel académico. Produce investigación científica de vanguardia e implementa acciones de vinculación que inciden en el aparato productivo, los procesos sociales y el desarrollo sustentable. Sus egresados son competitivos, con una visión global, principios éticos y compromiso con el bienestar social y la conservación del patrimonio cultural y natural de la Costa Sur de Jalisco (Centro Universitario de la Costa Sur , 2019<sup>b</sup>, párr. 1)

### Valores

Los valores del SGC del CUCSUR han sido establecidos con base en su misión, visión y política de calidad con el objetivo de proporcionar un servicio educativo con eficiencia y eficacia y buscando la mejora continua. Los conceptos que resaltan una o más cualidades o virtudes individuales o de grupo y que

son percibidas y reconocidas pública o universalmente como valiosas son altamente estimadas y apreciadas en una sociedad determinada ya que favorecen la plena realización y el perfeccionamiento del ser humano como persona. A continuación, se enumeran siete de ellos:

1. **Espíritu de servicio.** La actitud de generosidad que lleva a cada uno de nosotros a entregarnos con buen ánimo al servicio y las necesidades de los demás y a cumplir con creces y entusiasmo la tarea que nos ha sido encomendada. Responsabilidad y compromiso personal con la institución.
2. **Responsabilidad.** La capacidad y voluntad para actuar y responder, con alto sentido del deber, a nuestros derechos y obligaciones como ciudadanos, como miembros de nuestra sociedad y de nuestra institución.
3. **Compromiso.** La línea de conducta y motivación personales por la que cada uno de nosotros prometemos, nos obligamos y aceptamos conscientemente a respetar un acuerdo, desempeñar con esmero una función y cumplir un objetivo, aún a pesar de las dificultades que pudieran presentarse.
4. **Lealtad.** La firmeza y dignidad que induce a cada uno de nosotros a ser fiel a nuestros principios y valores compartidos, para no engañar ni traicionar con palabras o actos a nosotros mismos, a nuestra institución o la sociedad y personas a los que servimos.
5. **Honestidad.** Probidad y rectitud en los actos de un individuo, que conlleven en sí la eficiencia en la administración de los recursos. La confianza en las personas como principio fundamental de la relación humana.
6. **Calidad.** El grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con requisitos. Trabajo dirigido a la satisfacción de las necesidades de nuestros usuarios, efectuado con calidez humana y disciplina.
7. **Sustentabilidad (o sostenibilidad).** Es un término que se puede utilizar en diferentes contextos, pero en general se refiere a la cualidad de poderse mantenerse por sí mismo, sin ayuda exterior y sin agotar los recursos disponibles y así cumplir las demandas de los usuarios (Sistema de Gestión de Calidad, 2019).

## Política de Calidad

Nuestro compromiso es cumplir los requisitos de los usuarios y los establecidos por la Universidad de Guadalajara, ofreciendo un servicio de calidad en apoyo a la oferta educativa del Centro Universitario de la Costa Sur.

Desarrollamos al personal y aprovechamos los recursos tecnológicos y materiales.

Promovemos la mejora continua de los procesos mediante el Sistema de Gestión de Calidad (Sistema de Gestión de Calidad, 2019).

## Filosofía de UNIVAG

La Universidad del Valle la Grana nace con la vocación de servir tanto a la comunidad estudiantil, en especial a las comunidades vulnerables, como a la población en general. Para esta institución, la educación es un proceso formativo de humanización; de formación que capacita a la realización de los proyectos de cada ser humano; de búsqueda, reflexión, asimilación y acción para transformarnos y transformar nuestra realidad; de promoción y cultivo del crecimiento integral de la persona. Este proceso, a la vez que ofrece la posibilidad de adquirir conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para un desempeño cualificado en diversas tareas, es sobre todo cultivo y orientación de la conciencia hacia los valores.

La Universidad asume frente a la sociedad el compromiso de ser agente en la creación, transmisión, aplicación y preservación de los valores y del conocimiento dentro de un marco de apertura respetuosa, crítica y pluralista. Para la Universidad, el ser humano es una unidad en equilibrio que integra lo diverso de la materia y del espíritu, cuya salud se expresa en un crecimiento armónico y la realización de todas sus capacidades a su máxima posibilidad. Esto implica la satisfacción de sus necesidades físicas, emocionales, intelectuales, sociales y espirituales.

La UNIVAG se define como una institución católica con una opción preferencial por los marginados. Coherente con lo anterior, ninguna persona será rechazada por motivos económicos, pues la institución se define como una sociedad de servicio y de asistencia sin afán de lucro; esta hará todo lo que esté a su alcance para brindar la ayuda necesaria a quienes, deseosos de separarse, carecen de los medios y piden su ayuda. El dinero no debe ser obstáculo, ni privilegio, en relación a la educación.

## Misión

Colaborar en la Formación Integral acorde a los avances culturales de todos los miembros de la comunidad educativa, a fin de que lleguen a ser más para vivir y servir mejor; alcancen su realización plena abriéndose al prójimo y a Dios, y trabajen en la transformación de la realidad (Universiada del Valle La Grana, 2000).

## Visión

Para el año 2025, la Universidad alcanzará un reconocimiento a nivel regional de excelencia educativa; la comunidad universitaria habrá hecho suyo el ideal educativo mediante el fortalecimiento de la formación integral y se potenciará la cercanía con instituciones regionales (Universiada del Valle La Grana, 2000).

## Valores

Se listan a continuación los valores de la universidad:

1. **Disciplina.** Virtud que nos conduce a la armoniosa relación entre voluntad y libertad, donde hacemos exteriormente para enriquecer y enriquecernos interiormente. Virtud que nos ayudará a lograr la excelencia académica.
2. **Orden.** Una mente ordenada con ideas bien organizadas favorecerá a una mejor comprensión y realización de tareas. Además que exteriormente facilitará a mantener espacios agradables.
3. **Limpieza.** La puesta en práctica habitual de la limpieza y la higiene en todos los miembros de la comunidad permitirán fomentar ambientes saludables y sanos.

## Principios

1. **Catolicidad.** El modelo educativo católico es el principio que inspira nuestro proyecto educativo: Evangelio-vida, trascendencia-inmanencia, personal-comunitario, histórico-metahistórico... La identidad católica nos favorece a alcanzar metas y objetivos mayores.
2. **Dignidad.** El respeto, la promoción y la defensa de la dignidad humana es un principio elemental que nos permitirá mantener el rumbo formativo sin poner por encima de este ningún interés económico o institucional. Todo en esta universidad está en orden al fomento de la dignidad humana.
3. **Calidad.** La calidad en el servicio educativo (atención de calidad, clases de calidad, espacios de calidad...) nos rige como un principio de acción, busquemos ser mejor para vivir y servir mejor, es parte de nuestra esencia (Universiada del Valle La Grana, 2000).

## Implicación ética en la responsabilidad social universitaria de los agentes de la educación

La responsabilidad social es, sin lugar a duda, un tema de vital importancia dentro del ámbito académico. En su análisis y discusiones, se observa una tendencia creciente de las consideraciones y abordajes sobre los impactos que las IES generan en su relación universidad-sociedad (es decir, cuál es su función social) y al interior de sí mismas (Aldeanueva Fernández y Benavides Velasco, 2012; Gaete Quezada, 2015; Martínez, Mavárez, Ligibther y Carvallo, 2008; Unesco, 2000). Se discuten asuntos relativos a dónde y cómo se repercute en materia de responsabilidad social y viabilidad.

A partir de su visión, misión y metas, las instituciones establecen sus valores fundamentales y su declaración de principios, que se reflejan en la oferta académica, de formación y de transformación. De esta manera, las competencias de conocimiento propias de cada disciplina son claramente esbozadas y se incorporan también hábitos y valores ciudadanos que establecen las prácticas de una responsabilidad social y ética (Collazo, 2014).

Algunos de los ejes temáticos principales son:

1. Gestión.
2. Gestión ambiental.
3. Formación.
4. Generación del conocimiento.
5. Participación social.

El eje a analizar para esta experiencia es el cuarto y el quinto, que claramente implican la aplicación de la filosofía de calidad expuesta en la misión, visión, valores y políticas de la institución educativa correspondiente.

### *Generación del conocimiento*

La generación de conocimiento implica diferentes estrategias y acciones en las que los agentes de la educación deben participar de forma justa, congruente y equitativa con el objetivo de poder desarrollarlas objetivamente y, con ello, contribuir al cumplimiento de la misión y visión de la institución, las cuales son parte de la filosofía de calidad.

Algunas acciones en las que se puede ver reflejada la responsabilidad social universitaria son:



- Desarrollo de proyectos de investigación.
- Investigaciones aplicadas.
- Diseños y ejecuciones de proyectos locales con participación de las IES.
- Integración de estudiantes a proyectos de investigación (tesis, ponencias, conferencias, etc.).

### *Participación social*

La participación social es uno de los ejes en los que es más notable la implicación ética por parte de las IES dado que se realiza una vinculación estrecha con otros sectores (privados, productivos, sin fin de lucro, etc.) que muestra claramente la responsabilidad social de las instituciones. Se listan a continuación algunas de las acciones que se llevan a cabo:

- Se participa en consejos consultivos o en otros comités interinstitucionales para la toma de decisiones de otras instancias.
- Se realizan actividades colaborativas con representantes del Gobierno.
- Se efectúan también colaboraciones con escuelas de otros niveles educativos (básicos o medio superior).
- Se participa como promotores o asesores en organizaciones civiles.
- Se prestan servicios como la consultoría técnica a comunidades o empresas de la región.
- Se organizan actividades de divulgación de la ciencia y la cultura.

En ambos sectores se ve reflejada cómo de manera implícita la ética es parte de los trabajos de la responsabilidad social universitaria, en la cual se aplica la filosofía empresarial, puesto que si no se conoce la misión, la visión, los valores y la política de calidad, se trabaja en acciones aisladas que no contribuyen al cumplimiento de propósitos u objetivos de la organización.

### *Metodología*

Para efectos de la presente experiencia académica, se llevará a cabo la investigación con un análisis de tipo cualitativo. Este tiene como base la observación y la discusión con los profesores que forman parte de ella, quienes expresan su experiencia en las dos IES con respecto a su percepción de la implicación ética en el ámbito académico.

El método de investigación cuantitativo aporta valores numéricos que se obtienen de encuestas, experimentos o entrevistas con respuestas concretas, entre otros, para realizar estudios estadísticos y ver cómo se comportan

las variables. Por su parte, el método de investigación cualitativo recoge la información a partir de la observación de comportamientos naturales, discursos y respuestas abiertas, para, posteriormente, interpretar los significados (Hernández, Baptista y Sampieri, 2017). El concepto de método cualitativo analiza el conjunto del discurso entre los sujetos y la relación de significado para ellos, según contextos culturales, ideológicos y sociológicos. Si hay una selección hecha en base a algún parámetro, ya no se considerará cualitativo.

En este caso, se implementó un método de investigación cualitativo para el abordaje de la experiencia académica, el cual contribuirá a entender el comportamiento de las personas implicadas y el sentido observable que de allí emana (Ibáñez, 1992).

Se realizó una entrevista con un grupo focal de profesores en la que se analizan elementos de la filosofía empresarial y cómo ellos se identifican con esta para lograr los objetivos de la institución. El análisis se resume en la tabla 2; a partir de la percepción de cada uno de los profesores se interpreta el sentido y el significado del comportamiento ético.

### *Opinión y percepción de los profesores*

Una de las secciones importantes que se han desarrollado en la presente experiencia es el diálogo con tres profesores con relación a su sentido ético de acuerdo a lo expuesto en los apartados anteriores.

**Tabla 2**

*Análisis del sentido y significado del comportamiento ético*

Concepto a analizar	Profesor UNIVAG	Profesor CUCSUR	Profesor CUCSUR y UNIVAG
<b>Misión</b>	Formación integral en el campo de la espiritualidad. Proceso formativo de alumnos y acercamiento a ellos. Docencia frente a grupo con asignaturas humanistas.	Atención de las necesidades de los usuarios de las IES. Congruencia con los indicadores de calidad. Vinculación con la sociedad a través de principios éticos.	Conocimiento o desconocimiento de la misión para los agentes de formación. Sentido a las acciones para su cumplimiento. ¿Las acciones formativas abonan al sentido ético?

**Responsabilidad: social una mirada desde la educación,  
el desarrollo territorial y la transparencia**

Concepto a analizar	Profesor UNIVAG	Profesor CUCSUR	Profesor COCSUR y UNIVAG
<b>Visión</b>	<p>Servicio de calidad y excelencia.</p> <p>Manual de funciones.</p> <p>Cumplimiento de responsabilidades como docente.</p>	<p>Institución innovadora, dinámica y con estándares de calidad.</p> <p>Oferta académica basada en competencias, autogestión y acreditada.</p> <p>Investigación, acciones de vinculación, procesos sociales y desarrollo sustentable con la responsabilidad social universitaria.</p>	<p>Define el rumbo de acciones (significado).</p> <p>Búsqueda de la calidad a partir de acciones.</p> <p>Entorno educativo.</p>
<b>Valores</b>	<p>Cumplimiento de los valores institucionales por parte del personal administrativo y de los agentes de formación.</p> <p>Conocimiento de los principios.</p>	<p>Valores diseñados a partir del Sistema de Gestión de Calidad.</p> <p>Espíritu de servicio, responsabilidad, compromiso, lealtad, honestidad, calidad y sustentabilidad.</p> <p>Implicación ética hacia la responsabilidad social.</p> <p>Falta de difusión hacia todos los agentes de formación.</p>	<p>Experiencia.</p> <p>Identidad institucional.</p> <p>Necesidad de sensibilización.</p>
<b>Política de calidad</b>	<p>El centro universitario carece de ella, pero se busca que cada quien haga lo que tiene que hacer de manera eficaz y eficiente.</p>	<p>Generada a partir de la filosofía de calidad empresarial.</p> <p>Alineada con la misión y la visión.</p> <p>Atención a los usuarios con base en lineamientos y requisitos de la institución.</p>	<p>Uno del centro tiene su política de calidad establecida, pero solo es conocida por los agentes de los procesos certificados.</p> <p>La otra no la tiene.</p> <p>Ambas buscan trabajar por los objetivos establecidos de la mejor manera que pueden sus agentes.</p>

**Significado y sentido del comportamiento ético en el ámbito académico de las IES y su aplicación en la responsabilidad social universitaria: casos CUCSUR y UNIVAG**

Concepto a analizar	Profesor UNIVAG	Profesor COCSUR	Profesor COCSUR y UNIVAG
<b>Contribución a la política desde el desempeño profesional</b>	Se asumen actividades con base en la misión y la visión. Se cumple puntualmente con los requerimientos administrativos y académicos.	Se realizan actividades académicas acordes con la filosofía de calidad. Se es constante con el cumplimiento de objetivos y metas.	Todos buscan cumplir con sus responsabilidades, algunos con el conocimiento de la política de calidad, otros por inercia.
<b>Sentido y significado el portamiento ético</b>	Se asume el lema institucional. Existe un conocimiento de la misión y la visión.	Hay conocimiento de la filosofía de calidad empresarial. Se cumplen los principios éticos. Hay también una difusión de la filosofía de calidad empresarial.	Se trata del fin mismo de la educación y lo que le da la identidad a la institución: la necesidad y responsabilidad de retribuir a la sociedad algo en función de lo que nos da.

### Conclusiones

En el análisis y las discusiones académicas universitarias sobre el tema, se observa una tendencia creciente en las consideraciones y abordajes sobre los impactos que las IES tienen en la sociedad (y al interior de sí mismas), de acuerdo a su función social (Aldeanueva Fernández y Benavides Velasco, 2012; Gaete Quezada, 2015; Martínez, C., Mavarez, vR., Ligibther, A. y Carvalho, B., 2008; Unesco, 2000). Se discuten asuntos relativos a dónde y cómo repercuten en materia de responsabilidad social y sobre su viabilidad para impactar positivamente en la sociedad.

Como se hace mencionó, el propósito de este trabajo es socializar las experiencias en torno la ética profesional y la responsabilidad social en contextos universitarios. A partir de la matriz de comparación de los profesores de las instituciones educativas ya especificadas, se observa cuál es el sentido y el significado ético de las acciones que hace parte del proceso de enseñanza-aprendizaje en relación con la filosofía empresarial identificada en la cultura organizacional (misión, visión, valores, política de calidad, etc.). En general, la información relacionada con los elementos de esta filosofía son difundidos y conocidos por todos y, por lo tanto, no se tiene presente de manera consciente si las acciones que se realizan en la actividad diaria contribuyen en ese sentido. A continuación, se proponen algunas recomendaciones al respecto.

### *Recomendaciones*

Con el propósito de generar políticas y lineamientos que de alguna manera ayuden a desarrollar el sentido ético en el ámbito académico de las IES, en general, y en el proceso enseñanza-aprendizaje, en particular, y tomando en cuenta las experiencias, conductas y actitudes que describieron los profesores entrevistados, así como las vivencias de sus valores, costumbres, principios y prácticas organizacionales, se proponen las siguientes estrategias para su regulación:

- Establecer una filosofía de calidad empresarial como un eje central de la identidad, con el fin de establecer una cultura organizacional que refleje la implicación ética en la responsabilidad social universitaria.
- Difundir y divulgar la filosofía de calidad a todos los agentes del proceso educativo.
- Sensibilizar los agentes y los usuarios del proceso educativo a este respecto.
- Identificar las acciones y las funciones del personal administrativo y académico y de los usuarios.
- Elaborar un código de ética docente.

Las acciones propuestas parten del diálogo con los profesores que formaron parte de la entrevista en la experiencia académica, que, a pesar de no haber sido un proyecto de investigación con una muestra representativa, refleja la identidad universitaria que tiene sus participantes. Por lo tanto, al generar una filosofía de calidad y difundirla a todos los actores del proceso educativo para su sensibilización y conocimiento, se genera una empatía y un compromiso hacia el logro de los objetivos de las IES.

### **Referencias**

- Aldeanueva Fernández, I. y Benavines Velasco, C. (2012). La dimensión social de la Educación Superior: universidades socialmente responsables. *Boletín Económico de ICE*, 3024. <https://docplayer.es/13019505-La-dimension-social-de-la-educacion-superior-universidades-socialmente-responsables.html>
- Barradas, J. S. y Salgado, E. S. (2005). La formación de valores en el ser humano. *Innovación Educativa*, 5(28), 33-43. <https://www.redalyc.org/pdf/1794/179421470004.pdf>

- Centro Universitario de la Costa Sur (2019<sup>a</sup>). *Misión*. <http://www.cucsur.udg.mx/mision>
- Centro Universitario de la Costa Sur (2019<sup>b</sup>). *Visión*. <http://www.cucsur.udg.mx/vision>
- Collazo, M. (2014). El cambio curricular, una oportunidad para repensar(-nos). *InterCambios. Dilemas Y Transiciones De La Educación Superior*, 1(1). <https://ojs.intercambios.cse.udelar.edu.uy/index.php/ic/article/view/10>
- Gaete Quezada, R. (2015). La responsabilidad social universitaria desde la perspectiva de las partes interesadas: un estudio de caso. *Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación"*, 15(1), 1-29. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44733027012>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2017). *Los enfoques cualitativos y cuantitativos de la investigación científica. Metodología de la Investigación* (6<sup>a</sup> edición). México: McGraw Hill.
- Ibáñez, J. (1992). *La guerra incruenta entre cuantitativistas y cualitativistas*. La sociología española. el debate metodológico. <http://webs.ucm.es/info/eurotheo/sociologia/spain/metodologia.htm>
- Llano, A. (2006). El ser coincidental en la ética de Aristóteles. *Tópicos*, 30, 55-80. <http://www.scielo.org.mx/pdf/trf/n30/0188-6649-trf-30-55.pdf>
- Martínez de Carrasquero, C., Mavárez, R. J, Rojas, P., Ligibther, A. y Carvallo, B. (2008). La responsabilidad social universitaria como estrategia de vinculación con su entorno social. *Frónesis*, 15(3), 81-103. Recuperado de [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-62682008000300006&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-62682008000300006&lng=es&tlng=es)
- Polo, D. (2018). *La filosofía empresarial. Un nuevo enfoque*. Gestionar fácil. <https://www.gestionar-facil.com/filosofia-empresarial/>
- Romero Uribe, H. G. (2019). *Ensayo: Implicaciones éticas en la investigación* [manuscrito no publicado]. Universidad Internacional de la Rioja.
- Runes, D. (2003). *Diccionario de filosofía*. Grijalbo Mondadori
- Secretaría de Educación Pública. (2008). *Glosario. Términos utilizados en la dirección general de Dirección y programación 2008*. <http://cumplimientopef.>

**Responsabilidad: social una mirada desde la educación,  
el desarrollo territorial y la transparencia**

sep.gob.mx/2010/Glosario%202008%2024-jun-08.pdf

Secretaría de Educación Pública. (2017). *Aprendizajes Clave para la educación*. [https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/descargables/APRENDIZAJES\\_CLAVE\\_PARA\\_LA\\_EDUCACION\\_INTEGRAL.pdf](https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/descargables/APRENDIZAJES_CLAVE_PARA_LA_EDUCACION_INTEGRAL.pdf)fintegral.

Secretaría de Educación Pública. (2018). *Familias Educadoras. Manual para Facilitadores*. <https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/descargables/doctos/manuales/Manual-Facilitador-Talleres-familias-educadoras.pdf>

Sistema de Gestión de Calidad. (2019). *Política de Calidad . Manual de Calidad*. Centro Universitario de la Costa Sur. <http://www.cucsur.udg.mx/sgc-politica-de-calidad>

Unesco. (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: visión y acción*. [http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)

Unesco. (2000). *Pacto Mundial de las Naciones Unidas*. <https://bit.ly/3nctbio>

Universidad de Guadalajara. (2010). *Nota. Dictamen Expediente 021. Número 12837. Sección: Secretaría General. 1980 Dictamen Expediente 021. Número 10545. Sección: Secretaría General. 1975.*

Universiada del Valle La Grana. (2000). *Minuta 85 de reunión del Consejo Universitario*.

Vallaey, F. (2008). Responsabilidad Social Universitaria: una nueva filosofía de gestión ética e inteligente para las universidades. *Educación Superior y Sociedad*, 12(02), 193-219. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001820/182067s.pdf>

Varela Fragoso, G. (2010). *Ética*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

## Anexos

### Entrevista

1. ¿De qué manera la misión de la institución de educación superior en que laboras da sentido y significado al comportamiento ético en el ámbito académico?
2. ¿De qué manera la visión de la institución de educación superior en la que laboras da sentido y significado al comportamiento ético en el ámbito académico?
3. ¿De qué manera los valores de la institución de educación superior en la que laboras da sentido y significado al comportamiento ético en el ámbito académico?
4. ¿Cómo se aplica una política de calidad para el cumplimiento de la misión y la visión?
5. ¿En qué medida contribuye tu desempeño profesional para el cumplimiento de la filosofía de calidad?
6. ¿Qué consideras tú que da sentido y significado al comportamiento ético en el ámbito académico de tu institución?



# **Desarrollo territorial**

---

# **Estrategia de desarrollo territorial para el mejoramiento socioeconómico del sector salud en Bogotá, Colombia**

Mery González Delgado  
Javier Isidro Rodríguez López  
Erika Bibiana Rodríguez Gallo  
Andrea Carolina Alvarado Parada  
Carlos Eduardo Vinasco González

## *Resumen*

El sector salud presenta actualmente una crisis generalizada en los hospitales públicos a raíz de su desfinanciamiento. Esto dificulta la gestión de las instituciones para generar procesos de calidad que garanticen la atención en salud de la población de manera oportuna, segura y humana. Lo anterior requiere estrategias que involucren la corresponsabilidad y el trabajo en red que permita hacer frente a dicha problemática. El propósito de este estudio es diseñar una estrategia de desarrollo territorial para el mejoramiento socioeconómico del sector salud con las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) de Bogotá, Colombia. El enfoque es principalmente cualitativo: se partió de un análisis de contenido y documental que permitió categorizar las dimensiones preestablecidas y, a partir de ellas, se construyó la propuesta final. Entre los resultados, se planteó una iniciativa clúster que integra las entidades de la red pública de salud e instituciones privadas con acreditación de alta calidad. Esta estructura comprende espacios de trabajo enfocados al cumplimiento de estándares de acreditación, la gestión para la calidad en salud, la prestación de los servicios de salud y la cooperación entre actores del sistema. En este trabajo se identificaron oportunidades de mejora, espacios de proyectos comunes y cómo fortalecer el capital humano; todo lo anterior con el acompañamiento y los aportes de las instituciones privadas y su experiencia. Como resultado se

pudo establecer que el clúster contribuye al desarrollo territorial al mejorar los indicadores de salud, dar un mejor acceso al servicio a la población, favorecer la competitividad frente al cumplimiento de la calidad y al abrir nuevos mercados y nuevos contratos con entidades administradoras de salud, mejorando así el financiamiento y la sostenibilidad de las mismas.

***Palabras clave:***

Atención a la salud, estrategias de salud, cooperación técnica

***Abstract***

The health sector currently has a generalized crisis in public hospitals as a result of its underfunding. This hinders the management of institutions to generate quality processes that guarantee the health care of the population in a timely, safe and humane manner. This requires strategies that involve co-responsibility and networking that allows addressing this problem. The purpose of this study is to design a territorial development strategy for the socioeconomic improvement of the health sector with the institutions providers of health services in Bogotá, Colombia. The approach was mainly qualitative: a content and documentary analysis allowed the pre-established dimensions to be categorized and, based on them, the final proposal was built. Among the results, a cluster initiative was proposed integrating entities of the public health network and private institutions with high quality accreditation. This structure includes workspaces focused on: compliance with accreditation standards, health quality management, provision of health services and cooperation between actors in the health system. This paper identifies different opportunities for improvement, spaces for common projects and the strengthening of human capital; all of this was achieved with the contributions of private institutions and their experience. As a result, it was possible to establish that the cluster responds to the territorial development by improving the health indicators on the territories, giving access to its population to the service, favoring competitiveness against quality compliance and creating new markets and contracts with administrative entities of health, improving therefore their financing and sustainability.

***Keywords:***

Health care, health strategies, technical cooperation.

## Introducción

El sector salud presenta actualmente una crisis generalizada en los hospitales públicos a raíz de su desfinanciamiento, lo cual dificulta la gestión de las instituciones para ofrecer procesos de calidad que garanticen la atención en salud de la población de manera oportuna y segura. Diversos autores han analizado esta problemática y han identificado algunos de los factores de la ineficiencia financiera al interior del sistema de salud colombiano: la escasa identificación, clasificación y gestión del riesgo de la población afiliada, lo cual está aunado a sistemas de información incompatibles e ineficientes entre instituciones y aseguradoras de salud; falencias en la administración del sistema de salud a cargo de las aseguradoras o de las entidades administradoras de planes de Beneficios (EAPB); costos que están por encima del crecimiento económico del país, lo que resulta en impactos negativos en la salud de la población afiliada (Vargas, 2018; Pérez y Soto Domínguez, Flórez Pinilla y Giraldo García, 2017; Calderón, Botero, Bolaños y Martínez, 2011).

De igual manera, existe un bajo nivel de integración entre las instituciones de salud en todos los niveles de atención en una misma aseguradora; ineficiencia e insuficiencia de los organismos de control en parte causadas por deficiencias presupuestales y falta de cobertura en el territorio nacional de las entidades designadas para esta función; desequilibrio en el sistema de financiamiento debido a la inversión actual con respecto al número de afiliados del contributivo y del subsidiado pues estos últimos se han incrementado en los últimos años debido a las altas tasas de desempleo y el desplazamiento, entre otras causas, lo que ha puesto al sistema de salud en una inestabilidad económica que impacta los estándares de calidad, lo cual es más evidente en las entidades de la red pública que tienen a su cargo en gran medida el aseguramiento de la población subsidiada, ocasionando que estas instituciones presenten menor competitividad en el mercado frente a instituciones privadas y agravando la problemática en este sector (Vargas, 2018; Pérez y Soto Domínguez, Flórez Pinilla y Giraldo García, 2017).

## Contextualización del sistema de salud colombiano

En Colombia, el sistema de salud vive una transformación estructural a partir de la Ley 100 de 1993 que establece un conjunto de instituciones, normas y procedimientos para garantizar el derecho a la seguridad social,

definido en la Constitución Política de Colombia de 1991, y el acceso a los servicios de salud en los diferentes niveles de atención; para lograr esto, se establecen entidades, instituciones y organismos para la dirección, financiación, administración, vigilancia, control y prestación de servicios de salud de carácter público y privado, con unas competencias definidas normativamente para lograr su funcionamiento general.

Este sistema funciona gracias a una estructura financiera, administrativa, de regulación y de prestación de servicios (Riveros-Pérez y Amado-González, 2012). La primera estructura se centra en el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), se encuentra adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, es administrada directamente o por encargo fiduciario o fiducia pública (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016) y se organiza en cuatro subcuentas: compensación del régimen contributivo, solidaridad del régimen subsidiado, promoción de la salud y la subcuenta de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito (Ministerio de Protección Social, 1993). A través de estas subcuentas se organiza y administra los recursos del sistema de salud colombiano, providentes del aporte de los empleados, empleados y los recursos fiscales del Estado.

La regulación del sistema está en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, el cual formula, coordina y evalúa la política pública de salud junto con la Superintendencia Nacional de Salud, máximo organismo de inspección, vigilancia y control. A su vez, los departamentos, distritos y municipios son la autoridad en su jurisdicción, realizando acciones de dirección, inspección, vigilancia y control en el marco de sus competencias, dentro de las cuales está garantizar que la prestación de los servicios de salud cuenten con calidad, equidad y eficiencia y que tengan un impacto positivo en la población (Ministerio de Salud y Protección Social, 2006).

La administración es responsabilidad de las Entidades Promotoras de Salud que pueden ser públicas o privadas. Estas organizan el aseguramiento que incluye la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud y la coordinación de las instituciones prestadoras de servicios; esto con el objetivo de garantizar la atención en todos los niveles (MPS, 2007). El Estado delega por lo tanto en ellas la función de afiliación y recaudo de las cotizaciones de los usuarios de los dos regímenes: el contributivo y el subsidiado (Riveros-Pérez y Amado-González, 2012). Al primero pertenece la población con capacidad de pago que se vincula al sistema por un contrato de seguro y, al segundo, la población pobre y vulnerable seleccionada por focalización y financiada con los aportes del Estado y de los cotizantes (Echeverry- López, 2011).

Las instituciones prestadoras de servicios de salud se constituyen de los profesionales independientes de salud, las entidades con objeto social diferente y los servicios de Transporte Especial de Pacientes; estas se clasifican por su naturaleza jurídica en públicas y privadas, por los niveles de prestación de servicios en baja, mediana y alta complejidad y por la modalidad de atención en intramurales, extramurales y telemedicina (Ministerio de Protección Social, 2014).

Sin embargo, en el 2016 se da un cambio en esta estructura debido a la adaptación de la Política de Atención Integral en Salud para garantizar este derecho a la población, mejorar las condiciones del servicio y regular la intervención de los integrantes sectoriales e intersectoriales responsables de la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación, lo cual requiere de la acción coordinada de todos los actores del sistema (Ministerio de Protección Social, 2016).

En el marco de esta política se establece la creación de las Redes Integrales de Prestadores de Servicios de Salud como el conjunto articulado de entidades públicas y privadas que cumplen este fin y están ubicadas en un mismo ámbito territorial. Su propósito es garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud de manera continua, integral, oportuna y resolutive desde el primer nivel de atención con miras a lograr resultados en salud (Ministerio de Protección Social, 2016).

Esta nueva propuesta nacional se conecta directamente con las iniciativas que vienen desarrollándose a nivel global como los clústeres que están cooperando en un espacio geográfico urbano, regional, nacional e internacional en sectores empresariales específicos o diversificados, generando además una complementariedad entre sí (Porter, 2008).

Desde una visión de desarrollo, estos programas, políticas e instrumentos de articulación productiva representan una acertada modalidad de intervención pública que genera diversos resultados de impacto teniendo en cuenta que no solo deben atender los retos productivos y competitivos de las empresas que se asocian sino que deben también propender por el fortalecimiento de los elementos determinantes para el mejoramiento organizacional, que se ve reflejado en la calidad de los servicios y, finalmente, en la calidad de vida de las personas y de las comunidades beneficiadas (Ferraro, 2010). Por tanto, el propósito del presente estudio es diseñar una estrategia de desarrollo territorial para el mejoramiento socioeconómico del sector junto con las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud en Bogotá, Colombia.

## Metodología

Se parte de un análisis cualitativo de contenido y documental que permitió realizar la categorización de las dimensiones preestablecidas a partir de las cuales se construyó la propuesta final. Se realizó una búsqueda de información en bases de datos como Pubmed, Redalyc, Scielo y Sciece Direct y, además, se consultó los repositorios institucionales de organismos de salud con el objetivo de identificar estrategias en Latinoamérica que promovieran el desarrollo territorial, la cooperación y el trabajo en red entre instituciones de salud. Con el objetivo de mejorar los estándares de calidad en la atención y lograr la acreditación de instituciones públicas, se emplearon descriptores DESC y el lenguaje libre. De igual manera, se consultaron expertos internacionales en este tipo de estrategias. El diseño de la propuesta fue resultado entonces de toda esta búsqueda y del análisis del funcionamiento y operación en temas de impuestos y organización del sistema de salud en la ciudad de Bogotá.

## Experiencias de estrategias de cooperación y trabajo en red en instituciones de salud en Latinoamérica

En el contexto latinoamericano se han implementado algunas estrategias de cooperación entre instituciones y el trabajo en red en pro del fortalecimiento de los estándares de calidad en la atención, el uso de tecnologías y la investigación. Esto ha tenido buenos resultados como el crecimiento del sector, pero dichas experiencias se encuentran atomizadas en las principales ciudades y no se consolidan en políticas estatales que impacten todos los territorios. Muchas de estas propuestas no solo van orientadas al mejoramiento de la calidad del servicio, sino que han logrado impactar positivamente las condiciones de vida y la salud de la población y renovar el mercado y la competitividad de las instituciones de carácter privado y público.

A continuación, se presentan algunas de las experiencias documentadas en Latinoamérica relacionadas con la generación de estrategias que se marcan en el desarrollo territorial para el mejoramiento del sector salud.

### *Clúster en salud a nivel mundial*

En Latinoamérica se ha venido implementando la estrategia Clúster Global de Salud (GHL), liderada por la Organización Mundial de la Salud (OMS),

cuyo propósito es lograr la coordinación, los acuerdos, los consensos y la implementación de las mejores prácticas en el área como respuesta a las crisis humanitarias. De esta manera, se busca la cooperación, el trabajo en red y las alianzas que favorezcan la planificación en el sector. La OMS ha generado documentos como la Guía del Clúster en Salud para orientar su desarrollo en los países a nivel mundial (OMS, 2011).

### *Experiencia de Entidades de Salud de Reconocida Excelencia (ESRE) en Brasil*

La experiencia implementada en Brasil nace a partir de la Ley n.º 12101 que establece su ordenamiento jurídico. Su objetivo es la creación de proyectos que permitan apoyar al Sistema Único de Salud (SUS) con el fin de mejorar los estándares de calidad de las instituciones de la red pública. Las instituciones que la conforman pertenecen a la red pública y privada; las pertenecientes al último grupo son seleccionadas como Hospitales de Excelencia (HE) por parte del Ministerio de Salud a partir de una evaluación y, una vez seleccionadas, podrán presentar un proyecto en conjunto con una institución pública que le permita a esta lograr altos estándares de calidad, aprovechando los recursos y experiencia de la otra. Al HE le es entregada una certificación que le permite orientar estrategias en conjunto con las entidades beneficiadas para incentivar procesos de capacitación del equipo de salud, la inclusión de tecnologías, la gestión de operaciones y la investigación; en contraprestación, dicha entidad recibe la exención de contribuciones sociales. En la actualidad, según el Ministerio de Salud de Brasil, se encuentran habilitados como ESRE las siguientes instituciones: Hospital Albert Einstein, Hospital Sírio-Libanés, Hospital del Corazón, Hospital Alemán Oswaldo Cruz y Hospital Molinos de Viento (Ministerio da Saúde, s. f.). A la fecha no existe una evaluación de impacto en la que se hayan publicado los resultados de la iniciativa, la cual cuenta ya con alrededor de 76 proyectos que se están adelantado (Ministerio da Saúde, s. f.).

### *Clúster de salud en Colombia*

En Colombia se vienen adelantando diferentes políticas enfocadas en impulsar la competitividad empresarial. En ellas se le ha asignado un rol fundamental al clúster y a las políticas de emprendimiento. De acuerdo con las experiencias planteadas desde empresas colombianas, la creación y transferencia de conocimiento son procesos fundamentales en la evolución de las organizaciones ya que, aunque se ingresa con un conocimiento



inicial, la traducción y la contextualización resultan fundamentales al jugar un papel decisivo a la hora de ampliar el alcance del conocimiento mismo. Un punto fundamental que determina el éxito se basa en el manejo específico y coordinado del conocimiento técnico, su enriquecimiento a través de las experiencias vividas y la contextualización de lo anterior en un ámbito de negocios (Rodríguez, 2012).

Es por ello que en el año 2004 el Gobierno colombiano por intermedio del Departamento de Planeación Nacional (DNP) inicia la Agenda Interna para la Competitividad y la Productividad que plantea la estrategia competitiva del sector salud con base en los clústeres regionales, partiendo de la posibilidad de generar servicios de exportación y teniendo en cuenta fortalezas como la alta calidad médica identificada, una infraestructura hospitalaria óptima, avances e investigaciones desarrolladas y procesos de trasplantes a la vanguardia en el ámbito internacional (Marulanda, Correa y Mejía, 2009).

En las ciudades principales se han generado organizaciones que han respaldado la estrategia en pro de la productividad, la competitividad y el trabajo en red (ver tabla 1).

**Tabla 1**

*Clúster en salud y entidades responsables por ciudad en Colombia*

Ciudad	Entes responsables	Entidades que respaldan
Bogotá	Salud capital	Cámara de Comercio, Alcaldía, Proexport
Cali	Valle de la Salud	Universidad Javeriana
Medellín	Cámara de Comercio y Alcaldía de la ciudad	ACI (Agencia Internacional de la Cooperación) y La Cámara de Comercio
Atlántico	Gobierno regional	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la agencia de desarrollo Impulsa Colombia, Bancoldex
Bucaramanga	Cámara de Comercio de Bucaramanga	INNpulsa Colombia

## Estrategia de desarrollo territorial para el mejoramiento socioeconómico del sector salud en Bogotá, Colombia

El diseño del modelo partió del análisis del sistema de salud en términos de financiamiento, administración, prestación de los servicios, actores, metodología de evaluación y normatividad en impuestos teniendo como resultado la identificación de factores que favorecieran el trabajo en red y la conformación de lo que denominamos *clúster en salud para la excelencia*. En él participan los actores que describiremos a continuación.

### *Propósito de la estrategia*

Fortalecer la calidad de la atención y la gestión del riesgo en todas las instituciones prestadoras de servicios de salud de la red pública y privada a partir de un trabajo colaborativo que permita la provisión, el acceso equitativo y el desarrollo de las zonas de influencia con el fin de mejorar la competitividad y los resultados de las instituciones de salud en la ciudad de Bogotá.

### *Objetivos*

- Aportar al cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan Decenal de Salud Pública.
- Fomentar el acceso equitativo de la población a Instituciones Públicas de Salud (IPS) con altos estándares de calidad.
- Fortalecer la integración sectorial, el crecimiento financiero y la sostenibilidad del mercado.
- Reforzar la visión de trabajo articulado a partir del trabajo en red y la transmisión de experiencias exitosas en pro de la calidad en la atención a los usuarios.

### *Actores de la estrategia*

La propuesta está conformada por actores que favorecen la conformación del clúster. Cada uno cuenta con un papel vital en su implementación y evaluación. En ella se incluyen las instituciones de carácter privado que cuente con al menos una certificación de acreditación en salud nacional o internacional vigente, la Secretaría de Salud y las asociaciones de usuarios. Todos integrarán el *Clúster en salud para la excelencia* de la ciudad de Bogotá. Las instituciones acreditadas que cumplan los requisitos de entrada recibirán

la denominación de *Instituciones de excelencia* (IE) y las de la red pública serán denominadas *Instituciones receptoras* (IR). Las asociaciones de usuarios y la Secretaría Distrital de Salud actuarán como *veedurías* y serán las encargadas de vigilar el cumplimiento de los objetivos, avalar los proyectos presentados y permitir la exención de impuestos (ver figura 1).

**Figura 1**

*Actores de la estrategia y su función*



### *Conformación*

Los clústeres hacen referencia a un grupo de empresas que se encuentran geográficamente cercanas, inmersas en un mismo renglón económico o actividad que se interrelacionan e interconectan a partir de prácticas en común y trabajo en red (Porter, 2008).

Por tanto, el modelo propuesto es horizontal teniendo en cuenta la similitud de servicios prestados por sus integrantes, el mercado y los recursos humanos. El objetivo es mejorar la competitividad entre las instituciones receptoras y de excelencia a través del cumplimiento de los estándares de acreditación nacionales e internacionales. Así, el éxito de los proyectos garantiza la competencia en el mercado (Porter, 2008) (ver figura 2).

Figura 2

Modelo de clúster



### Operación e implementación de la estrategia

La operación de la estrategia parte de la voluntad de las instituciones de excelencia de participar en ella. La Secretaría Distrital de Salud verificara el cumplimiento de algunos requisitos mínimos que se describen a continuación:

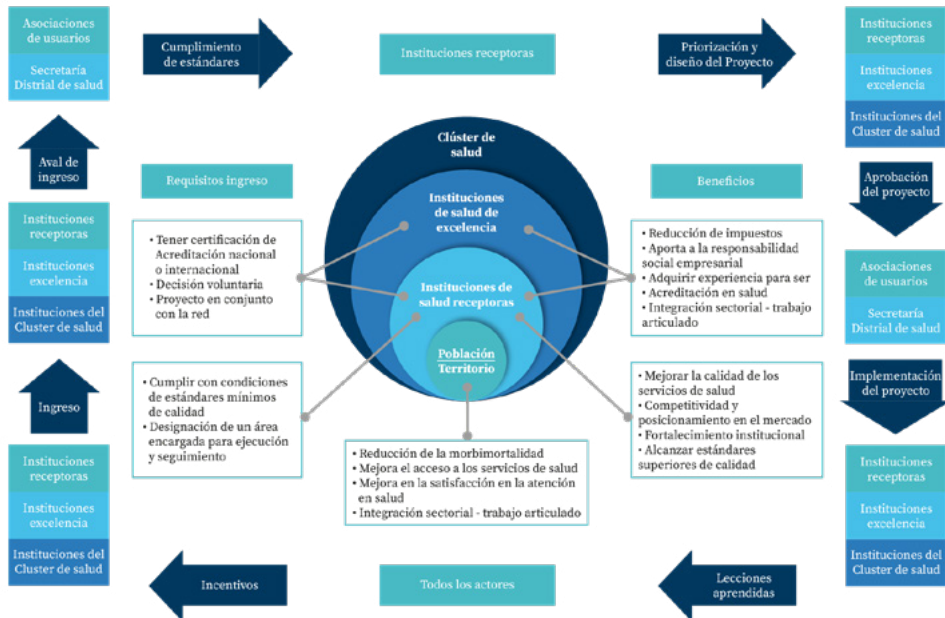
- Contar con acreditación certificada nacional o internacional.
- Tener al menos una reacreditación que garantice la trazabilidad como institución con altos estándares de calidad.
- Tener habilitación de servicios vigente.
- No haber recibido sanciones en los últimos años por ningún organismo de vigilancia y control.
- Diligenciar y presentar formulario de solicitud.
- Contar con disponibilidad de recursos para la implementación de proyectos en la institución receptora.

Posteriormente a la verificación de los requisitos, la Secretaría Distrital incluirá a la institución en un padrón en el que figuran las instituciones aptas para ser certificadas como de excelencia; a partir de este podrá seleccionar la institución receptora disponible con la que desee trabajar.

Por su parte, las instituciones receptoras accederán voluntariamente y realizarán los procesos establecidos por el organismo acreditador autorizado en el país (Icontec) para verificar el cumplimiento de estándares. Partiendo del informe brindado por este organismo, la IR y la IE priorizarán los puntos a intervenir y generarán un proyecto que resuelva y solvante las problemáticas

planteadas. El aporte de recurso humano cualificado de la IE y su experiencia permitirá a la IR cumplir con los estándares de acreditación, lo cual, en últimas, mejorará los indicadores de salud en los territorios, hará más efectivos los procesos asistenciales y facilitará que se cumplan las metas en torno a estudios de evaluación, se incorporen nueva tecnología, se forme el recurso humano, se investigue en los procesos de salud y el desarrollo de la operación técnica y se gestiona de manera óptima los servicios de salud. Solamente se intervendrá en los puntos que las entidades consideren necesarios (ver figura 3).

**Figura 3**  
*Estrategia de desarrollo territorial*



Las IE y las IR tendrán un máximo de tres meses para presentar el proyecto a las veedurías quienes en un mes lo revisarán y de ser viable avalarán su ejecución. A continuación, ambas entidades lo implementarán según el cronograma propuesto. Dentro del marco de la estrategia *lecciones aprendidas*, las instituciones presentarán un informe trimestral y un informe

final al a las veedurías y los miembros del clúster. Estas certificarán si la IE puede recibir el *incentivo* de exención de impuestos en el año siguiente y, para continuar con el beneficio, deberá renovar dicha certificación cada año con la ejecución de un nuevo proyecto.

Los efectos positivos dependen del nivel de comunicación y relacionamiento que se genere y, aunque el clúster facilita este ejercicio, es importante tener en cuenta las habilidades de las personas que interactúan allí, las negociaciones, la cultura y los aspectos normativos de cada organización.

### Beneficios

Los beneficios brindados variarán según los resultados obtenidos y el grado de compromiso y serán avalados según los criterios dispuestos por las veedurías y los organismos competentes. A continuación, se describen dichos beneficios en la tabla 2.

**Tabla 2**

*Beneficios de la estrategia de desarrollo territorial*

Instituciones receptoras (IPS de la red pública)	Instituciones de excelencia (IPS acreditadas)	Clúster	Veedurías (SDS y asociaciones de usuarios)	Usuarios	Territorio
Cumplimiento de estándares de acreditación.	Exención de impuestos.	Trabajo en red.	Mayor cumplimiento de indicadores en salud.	Mejores resultados en salud.	Mejorar indicadores de morbi-mortalidad.
Mejora de la calidad de la atención.	Lecciones aprendidas.	Reconocimiento de buenas prácticas institucionales.	Mayor cumplimiento de funciones de vigilancia y control.	Mayor satisfacción frente a la calidad de la atención.	Acceso a servicios de calidad.
Implementación de mejores prácticas.	Fortalecimiento de la responsabilidad social empresarial.	Mejora de la competitividad en el mercado y entre los miembros.		Mayor equidad frente al acceso a servicios de salud.	Cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan Decenal de Salud Pública.
Mejora en indicadores de salud de población asignada.	Trabajo en red.				

<b>Instituciones receptoras (IPS de la red pública)</b>	<b>Instituciones de excelencia (IPS acreditadas)</b>	<b>Clúster</b>	<b>Veedurías (SDS y asociaciones de usuarios)</b>	<b>Usuarios</b>	<b>Territorio</b>
Mayor competitividad frente al mercado.	Mayor competitividad en el mercado.				
Mayor contratación con aseguradoras.	Validación de procesos.				
Reputación.	Adquirir experiencia para ser una entidad acreditadora ante el Ministerio de Salud y Protección Social.				

## Conclusiones

El fortalecimiento del modelo les permitirá a las diferentes entidades cumplir con estándares de calidad que les den apertura a nuevos mercados y a nuevos contratos con entidades administradoras de salud, mejorando su financiamiento y sostenibilidad. La cooperación entre instituciones eliminan las barreras de conocimiento, las sociales y las económicas, incrementando la capacidad de innovar, la productividad y la competitividad.

La complementariedad entre proveedores, clientes y diversos grupos de interés puede reducir los costos de operación y mejorar la obtención de materia prima, entre otras ventajas. Los incentivos grupales pueden llevar beneficios económicos de financiación nacional o internacional a través de proyectos de cooperación o acceso a recursos del Gobierno.

Desde una visión global, el modelo propende por el desarrollo del contexto institucional y local teniendo en cuenta la sostenibilidad integral de los aspectos sociales, económicos y ambientales. De igual forma, la cohesión de las organizaciones permite el crecimiento del sector salud, fortaleciendo las políticas públicas, el empoderamiento social y el capital humano.

Las dinámicas clúster se caracterizan por mejorar la actividad económica de una zona geográfica, convirtiéndola en una organización armónica, sostenible y socialmente justa que tiene en cuenta las necesidades de la población. En prospectiva, puede llegarse a pensar en reorganizar los servicios de atención, mejorar los desplazamiento, y ampliar el acceso y la eficiencia en el aprovechamiento de las infraestructuras y el territorio.

Los mayores retos en estos ejercicios de integración son compartir conocimiento, información y expectativas de crecimiento conjunto, la transparencia, la equidad, la comunicación, la gobernanza y el compromiso, aspectos que deben trabajarse en cada una de las entidades.

Sin lugar a duda el sector de la salud es un factor clave de la economía de un país, por lo cual, el desarrollo del modelo propende a elevar los indicadores en salud en los territorios y la calidad de vida de la población.

## Referencias

- Calderón, C. A., Botero, J. C., Bolaños, J. O. y Martínez, R. R. (2011). Sistema de salud en Colombia: 20 años de logros y problemas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(6), 2817-2828. <https://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011000600020>
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 23 de diciembre). *Ley 100 de 1993, Por la cual se crea el sistema de seguridad social integra y se dictan otras disposiciones*. <https://bit.ly/2Chz1gw>
- Echeverry-López, M. (2011). Reforma a la salud y reconfiguración de la trayectoria de acceso a los servicios de salud desde la experiencia de los usuarios en Medellín, Colombia. *Gerencia Y Políticas De Salud*, 10(20). <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepolsal/article/view/18773>
- Ferraro, C. (2010). *Clústeres y políticas de articulación productiva en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/2XQpmoU>
- Hernández, R. (2013). Los clústeres como herramienta de alta calidad en escenarios competitivos de la región Caribe colombiana. *Revista Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas-FACCEA*, 3(2), 119-129.
- Marulanda, J., Correa, G. y Mejía, L. (2009). El clúster de salud en Medellín, ventaja competitiva alternativa para la ciudad. *Revista EAN*, (67), 37-47.



- Ministerio de la Protección Social. (2006, 3 de abril). *Decreto 1011 de 2006. Por el cual se establece el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud*. <https://bit.ly/2DToJUs>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2014, 28 de mayo). *Resolución 2003 de 2014. Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud*. <https://bit.ly/3ahcLQH>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016, 06 de mayo de). *Decreto 780 de 2016. Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*. <https://bit.ly/2DQ4xTk>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (18 de abril de 2018). *Decreto 682 de 2018. Por el cual se sustituye el Capítulo 3 del Título 2 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación con las condiciones para la autorización de funcionamiento, habilitación y permanencia de las entidades responsables del aseguramiento en salud*. <https://bit.ly/3ixRULO>
- Ministerio da Saúde (s. f.). *Entidades de Saúde de Reconhecida Excelência (ESRE)*. <http://www.saude.gov.br/acoes-e-programas/proadi-sus/entidades-de-saude-de-reconhecida-excelencia-esre>
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Guía de Clúster en Salud*. Centro de Conocimiento de Salud Pública y Desastres. <https://bit.ly/2XQBsoK>
- Pérez y Soto Domínguez, A., Flórez Pinilla, K. y Giraldo García, F. (2017). Regulación de la salud en Colombia: un problema de información secuestrada. *Papel Político*, 22(1), 105-125. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo22-1.rscp>
- Porter, M. (2008, January). *Clusters, Innovation and Competitiveness: New Findings and Implications for Policy* [presentation]. European Presidency Conference on Innovation and Clusters in Stockholm, Sweden.
- Riveros-Pérez, E. y Amado-González, L. (2012). Modelo de salud en Colombia: ¿financiamiento basado en seguridad social o en impuestos? *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 11(23), 111-120.
- Rodríguez, M. (2012). *Gestión de clústeres en Colombia: una herramienta para la competitividad*. Bogotá: Ediciones Uniandes (Universidad de los Andes).
- Vargas, D. (2018). *Utilización de los recursos, un desafío determinante en el déficit fiscal del sector salud en Colombia* [Tesis de especialización]. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia

# **Análisis comparativo de la aplicación de la matriz del bien común y el desarrollo a escala humana ante algunos países de América Latina y Europa**

Paula Cristina Díaz Cruz

## *Resumen*

El desarrollo empresarial no puede darse sin tener en cuenta el componente humano, es necesario identificar sus necesidades y adoptar prácticas empresariales profundas que generen un desarrollo sostenible y conjunto. El siguiente documento parte de una comparación de la aplicación de las metodologías de Manfred Max-Neef y Cristian Felber en algunos países como Brasil, Chile, Colombia, Gran Bretaña, Suecia, Alemania, España, entre otros. Además, se demuestra la importancia de su aplicación, que está a la vanguardia del mercado actual. Estas teorías se conocen como el desarrollo a escala humana y la economía del bien común, las cuales van más allá de un desarrollo tradicional para proponer nuevos principios desde las economías locales y comunitarias.

## *Palabras clave:*

Escala humana, bien común, desarrollo, empresas.

## *Abstract*

Business development cannot occur without considering a human component, identifying its needs, and adopting deep business practices that generate joint and sustainable development. This document does a comparison between methodologies that have been applied by Manfred Max-Neef and Cristian Felber in countries such as Brazil, Chile, Colombia, Great

Britain, Sweden, Germany, Spain, among others. Besides, demonstrate the relevance of these methodologies in the current market. These theories are known as the development on a human scale and the economy of the common good, which go beyond traditional development in order to promote new patterns from the local communities.

***Keywords:***

Human scale, common good, development, companies.

## Introducción

El desarrollo económico, entendido como el progreso de una nación, es el encargado de mejorar el bienestar de la sociedad en conjunto mediante políticas públicas que van en pro de la educación y la salud a través de tasas de crecimiento que se mantienen altas y favorecen procesos de acumulación de capital. Esto supone ajustes legales e institucionales que incentiven procedimientos de innovación e inversión con la intención de establecer un sistema de producción eficiente y una equitativa distribución de los recursos.

El crecimiento económico es la principal meta de toda sociedad; se trata de un incremento notable de los ingresos y de la calidad de vida de todos sus individuos. Este se puede medir desde muchos puntos de vista, desde el aumento o reducción de la producción interna de un país (PIB), las tasas de empleo, las tasas de educación, entre otros factores; sin embargo, hoy en día no se habla de un crecimiento que contemple mucho más allá de lo monetario, asociado con el desarrollo social, económico y político.

Dentro de las corrientes del pensamiento económico, surge con fuerza el crecimiento sostenido e ilimitado como el principal instrumento de satisfacción de las diferentes necesidades sociales; desde los economistas clásicos como Smith y Ricardo, con sus postulados sobre la mejor distribución en el uso de los factores de la producción, la tierra, el capital y el trabajo, se han generado diferentes propuestas enfocadas a la maximización de los beneficios para los diferentes agentes de la economía, lo cual busca un equilibrio a largo plazo.

La importancia del desarrollo humano es algo que le compete a la sociedad actual. Dentro del capitalismo salvaje en el cual se desenvuelve el sistema, no se tiene en cuenta el componente humano como factor decisivo dentro de los procesos de producción; por el contrario, parece ser que el ser humano está diseñado para el sistema y no el sistema para el ser humano, por ello, es importante identificar las necesidades de la mano de obra de muchas organizaciones y lograr un desarrollo a escala humana en el que se genere un efecto sinérgico (simultáneo) en todo el sistema.

Es importante proponer nuevos modelos en los que se logre un desarrollo sostenible más allá de un crecimiento económico tradicional. Este debe estar encaminado a las buenas prácticas empresariales debido a que finalmente son las familias y las empresas los principales agentes del modelo económico actual, por lo cual, es importante crear una consciencia distinta

en la que se tenga en cuenta indicadores relacionados con el bienestar de los colaboradores y el impacto en el entorno.

El siguiente documento muestra el análisis de las teorías de desarrollo a escala humana y economía del bien común en el contexto empresarial y cómo su aplicación ha generado ambientes laborales distintos, lo cual ha llevado al éxito a muchas organizaciones que han implementado estas metodologías en sus procesos que buscan humanizar de cierta manera las actividades realizadas e ir un paso más allá de la responsabilidad social empresarial tradicional.

## **El desarrollo humano y la economía del bien común: rompiendo paradigmas**

El desarrollo humano data del siglo XX. Manfred Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986) reconocen el fracaso de las teorías desarrollistas debido a que no tienen en cuenta el componente humano, es decir, las cualidades de los individuos, afirmando que “el desarrollismo fue una experiencia generadora de ideas y de corrientes de pensamiento” (p. 26); sin embargo, no identifica de manera clara las necesidades de la población y los satisfactores de la misma.

Estos autores afirman que “el desarrollo social y el desarrollo individual no pueden darse de manera divorciada. Tampoco es razonable pensar que el uno pueda sobrevenir mecánicamente como consecuencia del otro” (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986, p. 87). Por ello, es importante integrarlos a través de su matriz de necesidades y satisfactores, la cual integra necesidades de carácter axiológico (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad) y existenciales (ser, tener, hacer, estar). Dicha relación es, como lo afirma el autor, permanente y dinámica, lo que conlleva a una causación recíproca entre necesidades, satisfactores y bienes económicos.

Los satisfactores se clasifican en violadores o destructores (al ser aplicados en una necesidad aniquilan su satisfacción e imposibilitan la satisfacción adecuada de otras necesidades); pseudo-satisfactores (aquellos que estimulan una falsa satisfacción de una necesidad determinada); inhibidores (los que sobresatisfacen una necesidad); singulares (los que apuntan a la satisfacción de una sola necesidad) y, finalmente, sinérgicos (aquellos que satisfacen una necesidad determinada y estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras). Las necesidades humanas fundamentales no son jerárquicas, lo cual indica que ninguna es más importante que la otra.

Desde el enfoque de la economía del bien común, que integra al ser humano como indicador de medición dentro del sistema, aparece el enfoque de Felber (2012) quien, al igual que Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, plantea una matriz. Esta contempla unos grupos de contacto: proveedores, financiadores, empleados, clientes y el ámbito social, los cuales van a la par con unos valores que para el autor son universales: dignidad humana, solidaridad, sostenibilidad ecológica, justicia social, participación democrática y transparencia.

Independientemente de la razón social de la empresa, como máximo se pueden lograr 1000 puntos. Este resultado debe figurar en todos los productos y servicios. Para la realización del balance, hay ocho criterios obligatorios dentro de la metodología: compromiso, totalidad, capacidad de medición, comparabilidad, claridad, debe ser un balance de carácter público (el cual debe realizarse por parte de un auditor externo) y tener unas consecuencias jurídicas asociadas a los beneficios que reciben las empresas por lo que hacen para la sociedad.

Finalmente, tanto Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986) como Felber (2012) mencionan que la conciencia social, la energía solidaria, el cooperativismo y la capacidad de ayuda mutua van más allá de la competencia y de la interacción del mercado debido a que el desarrollo puede ser generado por la propia comunidad.

Por ello, la política pública debe estar enfocada a leyes que permitan que esa interacción entre la comunidad y su entorno sea efectiva para llegar a un bienestar colectivo o al máximo bienestar al que se pueda llegar; es en este contexto en el que las empresas juegan un papel fundamental pues deben operar de manera conjunta para lograr el mayor bien común en general.

### *¿Qué plantean algunos autores frente a las teorías propuestas?*

Alberto Merlano, administrador de negocios de la Universidad Eafit, en su artículo “Mercadeo a escala humana” (1994) parte de la siguiente premisa: la sociedad y las empresas existen para el hombre, su objetivo generalmente inconsciente es satisfacer las necesidades humanas; por ello, el secreto para el crecimiento de una organización está en lo que el autor denomina *pensar es crear*; sin embargo, parece que el único fin de muchas compañías es el logro material, por lo que se propone seguir la filosofía de Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn e ir más allá de lo tradicional para producir un cambio social y organizacional importante, ya que, si no se realiza, se podrán extinguir.

El director del programa de Administración de Empresas de la Universidad Minuto de Dios, Armando Alfaro Valero (2010), en su documento *El mercadeo*

*a escala humana, el comercio justo y nuevos paradigmas de desarrollo*, sostiene que las empresas más exitosas del mundo basan sus resultados en indicadores financieros asociados al incremento de las ventas y el nivel de expansión sostenido. Sin embargo, menciona que dicho éxito puede ser una “pantalla” sobre la cual se esconden situaciones de miseria, pobreza e injusticia social; por ello, es importante identificar otros autores que hacen una crítica al capitalismo salvaje e indican cómo a través de teorías relacionadas al desarrollo humano, se puede llegar a solucionar un problema asociado al mismo que envuelve la sociedad actual.

El trabajo *Evaluando los stakeholders de la Economía del Bien Común* (Mora, Carlos y Hilliard, 2018) muestra cómo la economía del bien común propone medir el éxito de una compañía en sus relaciones con sus distintos stakeholders: proveedores, financiadores, trabajadores, clientes y entorno social. Se muestra que la importancia de cada grupo variará con el tiempo dependiendo de las circunstancias y las prácticas que se llevan a cabo en cada momento específico. Se plantean tres metodologías para cuantificar su peso relativo dentro de la organización: 1) el precio de mercado, la cual se mide con el dinero; 2) las horas de trabajo, que se miden en horas y 3) las horas de trabajo ajustadas mediante un corrector medioambiental. Además, en esta publicación se presenta una novedosa forma de estudiar la importancia de cada uno de los proveedores de cada uno de los eslabones de las cadenas de provisión de la organización.

## **Metodología**

De acuerdo con el tema de esta investigación, el método que se privilegiará es el cualitativo-descriptivo pues detalla cómo ha sido la experiencia en la aplicación de las metodologías propuestas por los autores presentados en el marco teórico (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986; Felber, 2012).

Se ha elaborado una matriz comparativa de las metodologías propuestas en la que se muestran sus categorías de análisis, sus aplicaciones a nivel mundial y los beneficios que han traído. Luego de la revisión de su aplicación en el contexto empresarial y social a nivel de Europa y América Latina, se hace un análisis del desarrollo a escala humana en el tema administrativo a nivel global, que se conoce como administración a escala humana y se muestra la aplicación del modelo del bien común en algunas empresas. El método comparativo se construyó a partir de elementos comunes encontrados en la revisión bibliográfica.

### *Análisis comparativo de la aplicación de las metodologías de desarrollo a escala humana y economía del bien común*

Para comprender la importancia de la aplicación de las metodologías propuestas es indispensable entender cómo algunos países las han adoptado en sus procesos, logrando crear modelos empresariales distintos a los tradicionales.

La siguiente tabla muestra los elementos comunes que tratan el desarrollo a escala humana y la economía del bien común, los cuales buscan satisfacer necesidades y generar ambientes distintos que traen beneficios a nivel empresarial y a nivel social.

**Tabla 1**

*Tabla comparativa del desarrollo a escala humana y de la economía del bien común*

	Desarrollo a escala humana	Economía del bien común
<b>Categorías de análisis</b>	<p><b>Categorías axiológicas:</b> subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.</p> <p><b>Categorías existenciales:</b> Ser, tener, hacer, estar.</p>	<p><b>Grupos de contacto:</b> proveedores, financiadores, empleados, clientes y el ámbito social.</p> <p><b>Valores:</b> la dignidad humana, solidaridad, sostenibilidad ecológica, justicia social, participación democrática y transparencia.</p>
<b>Aplicación a nivel mundial</b>	<p><b>Europa:</b> algunos ejemplos presentados muestran matrices de Gran Bretaña y Suecia. Se habla de economía a escala humana en España, lo cual es una aproximación de las ideas de Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn hacia la economía solidaria.</p> <p><b>América Latina:</b> Chile, Brasil y Colombia se destacan en la aplicación de la metodología de desarrollo a escala humana en temas relacionados con agricultura, salud y desarrollo local; a través de ciertos elementos en estos sectores se logra satisfacer las necesidades de su aplicación, al igual que se han desarrollado propuestas desde la administración a escala humana para el contexto empresarial.</p>	<p><b>Europa:</b> el movimiento nace en Alemania y se extiende en gran parte de España; como se observa en las empresas analizadas, gran parte del modelo ha sido adoptado por cooperativas españolas.</p> <p><b>América latina:</b> Brasil y Chile, al igual que en Europa, el modelo ha sido adoptado por cooperativas; en Chile existe el caso particular en que se está estableciendo el movimiento como Sede principal en América Latina, donde se quiere promover temas ambientales y productos que promueven bien común.</p>
<b>Beneficios de la aplicación</b>	Lograr los satisfactores necesarios para generar políticas de acción pública enfocadas al bien común.	Lograr empresas socialmente responsables que generen impactos a nivel interno y externo y promuevan el bien común.

*Nota.* Adaptado de *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones* (p. 68-73), por M. Max-Neef, A. Elizalde y M. Hopenhayn, 1986, Editorial Nordan-Comunidad; y *Economía del Bien común* (p. 29-46), por C. Felber, 2012, Paul Zsolnay Verlag.



Se evidencia que lo soportado en las teorías y algunas de las aplicaciones en diferentes empresas a nivel mundial ha generado un reconocimiento de las mismas, pues hoy en día se considera que fomentan buenas prácticas y promueven una responsabilidad social empresarial distinta y la transparencia dentro de la organización, además de ser productivas, innovadoras y generadoras de desarrollo debido al ambiente que se suscita dentro de ellas, generando impactos positivos dentro y fuera de ellas.

### *De la administración tradicional a la administración a escala humana*

En términos de desarrollo a escala humana, Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn proponen que deben existir, en términos de política en América Latina, una generación y una asignación de recursos destinados a fortalecer organizaciones locales que operan con racionalidad contra-hegemónica, es decir, de manera solidaria, sinérgica y participativa. Se debe asimismo incrementar su autodependencia para realizar una transformación estructural de lo micro a lo macro.

La aplicación de esta metodología genera efectos macroeconómicos bastante importantes debido a que estas organizaciones o micro organizaciones son generadoras de trabajo que constituye mucho más que un factor de producción: “propicia la creatividad, moviliza energías sociales, preserva la identidad de la comunidad, despliega solidaridad y utiliza la experiencia organizacional y el saber popular para satisfacer necesidades individuales y colectivas” (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986, p. 107).

Para estos autores, existen seis elementos que son importantes dentro de la organización:

- 1. La conciencia social:** es entendida como el conocimiento que tiene el colaborador del estado de los demás integrantes de la organización y cómo el entorno afecta o favorece el desarrollo de las personas.
- 2. La cultura organizativa y la capacidad de gestión:** “La cultura organizacional es el patrón de comportamiento observable de una comunidad u organización que emana de los valores compartidos, creencias y pensamiento” (Marulanda, Marcelo y Fernando, 2016, p. 4). Estos influyen en el entorno funcional y social de la organización, predominando en el proceso de toma de decisiones, es decir en la capacidad de gestión.
- 3. La creatividad popular:** es entendida como una nueva forma participativa en la que las decisiones individuales se deben proyectar en una

función social. Los colaboradores pueden ejercer una acción solidaria en su entorno de trabajo, participando de manera activa en los procesos de transformación política dentro de la organización para que estos cambios sean equitativos y justos.

- 4. La dedicación y el compromiso interno y externo:** se trata de asumir con seriedad y profesionalismo cada uno de los procesos asignados al colaborador, incluidos los posibles efectos que los mismos pueden tener dentro y fuera de la organización.
- 5. La energía solidaria:** es entendida como aquella iniciativa que busca aumentar la eficiencia de la organización desde el trabajo en equipo y aumentar la productividad desde la sinergia de los colaboradores que la integran.
- 6. El entrenamiento:** es importante que los colaboradores estén en constante preparación para desarrollar las actividades que realizan dentro de la organización. Se utiliza la palabra entrenamiento porque se relaciona con el perfeccionamiento constante, lo cual contribuye al aumento de la productividad en los procesos (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986, p. 108-109).

Dentro de la revisión bibliográfica, realizada en algunos libros de desarrollo a escala humana y otras fuentes como revistas científicas, bases académicas, entre otras, no se encontraron organizaciones que lleven a cabo la aplicación de este modelo. Desde la gestión humana, se habla de mercadeo a escala humana y cómo los productos deben estar encaminados a la satisfacción de las necesidades a partir de un precio justo y un comercio justo.

Sin embargo, aparece un concepto importante que se denomina *administración a escala humana*. Actualmente, el componente humano ocupa un lugar significativo en el contexto organizacional, muchas compañías buscan fortalecerlo a partir de estrategias motivacionales y de bienestar. Pero, ¿qué hace distinta una estrategia enfocada al desarrollo a escala humana? Según Camacho (2019),

La Administración a Escala Humana o también llamado Desarrollo a Escala Humana nos prepara el escenario ideal para llevar a los directivos y hombres de empresa a advertir los beneficios de involucrar a sus organizaciones en esta tendencia y ni hablar del beneficio implícito para sus colaboradores ya que definitivamente “un empleado más feliz, es un empleado más productivo”. (párr. 6)

Este modelo contempla cuatro postulados:

1. El concepto de riqueza se centra en el “ser” en vez de “tener”, creando en el individuo un concepto de integralidad con el todo y consigo mismo.
2. “Solidaridad y colaboración” en vez de “competencia ambiciosa”. La sostenibilidad es el primer criterio que se debe tener en cuenta en cualquier proyecto productivo.
3. “Holismo” en vez de “mecanicismo”. Se debe mirar el contexto como algo integral y tener conciencia de que lo que hago tiene un efecto en el cosmos, los otros y en mí mismo.
4. “Pensamiento sistémico” en vez de “pensamiento lineal”. Ninguno de los conceptos anteriormente mencionados es independiente ni se comporta de manera individual, existe una correspondencia entre ellos.

Si se tiene una mirada holística al interior de la organización que motive a la construcción de un modelo de desarrollo a escala humana como un todo, será más fácil enfocarse en las necesidades existentes no solo al interior de la compañía sino también teniendo en cuenta el contexto social, siendo así más asertiva en el concepto de la responsabilidad social empresarial.

### *Economía del bien común: de la maximización del beneficio individual a la maximización del beneficio social*

La economía del bien común es un modelo económico apartidista que busca mediante la dignidad humana, la solidaridad, la sostenibilidad ecológica, la justicia social, la participación democrática y la transparencia (que son valores humanos universales) fomentar el bien común.

La Matriz del Bien Común es un modelo de desarrollo organizacional que permite la valoración de la actividad que realiza una organización. Trata 20 temas relacionados con la Economía del Bien Común y sienta las bases para valorar la actividad de una compañía de acuerdo con los fundamentos de la misma. Algunos de estos temas están relacionados con la calidad de los puestos de trabajo, la actitud ética con los proveedores y clientes y el impacto que generan frente al entorno social. Se da una puntuación entre 0 y 10 puntos por cada uno de los temas relacionados en la matriz, clasificando a la empresa como principiante hasta ejemplar, de acuerdo con la escala. Finalmente, se da una ponderación final según los porcentajes de cumplimiento, logrando una máxima calificación de 1000 puntos. Si la organización no cumple con alguna práctica, se le asigna una calificación negativa.

A continuación, se presentan los principales países que han adoptado este modelo:

Tabla 2

Empresas que han aplicado la Matriz del Bien Común

Nombre de la empresa	País	Actividad	Orientación al Bien común
<b>Mondragón (Euskadi)</b>	España - País Vasco	La mayor sociedad cooperativa de todo el mundo: comprende 256 empresas y ocupa a unas 95 000 personas con un volumen de negocios de 15 000 millones de euros.	Sus beneficios se reparten entre los trabajadores, se reinvierten y otra parte se distribuye en un fondo de cooperación central que permite compensar las diversas explotaciones. Desde su fundación en 1946 no se ha despedido a ningún trabajador.
<b>La Fageda</b>	España - Catalunya	Es una <i>cooperativa catalana de iniciativa social sin ánimo de lucro</i> creada en Olot en 1982.	Emplea personas que sufren algún tipo de discapacidad. Los beneficios de la empresa se distribuyen en actividades <i>asistenciales</i> : la más importante de ellas se emplea en terapia ocupacional para mejorar la calidad de vida de sus trabajadores.
<b>Sekem</b>	Egipto	Esta cooperativa egipcia de comercio justo, situada a unos 60 km al sur de El Cairo, se fundó en 1977.	Es una de las cooperativas más importantes en temas relacionados con comercio justo. Su fundador, Ibrahim Abouleish, fue galardonado en 2003 con el Premio Nobel alternativo.
<b>Göttin des Glücks y Craft Aid</b>	Austria	Es la primera marca textil de corte ecológico en Austria.	Emplea alrededor de 180 personas. Sus beneficios se reparten en actividades benéficas.
<b>Grameen - Microcréditos y economía social</b>	Bangladesh	Banco rural fundado en 1983.	En la actualidad beneficia a más de 7 millones de personas, generando inclusión financiera y apoyando emprendimiento social.

**Responsabilidad: social una mirada desde la educación,  
el desarrollo territorial y la transparencia**

Nombre de la empresa	País	Actividad	Orientación al Bien común
<b>Comercio justo – 58 países productores</b>	58 países	El comercio justo nace como contrapunto a los principios de mercado libre para abaratar la oferta.	Incluye dentro del mercado internacional a pequeños agricultores, artesanos y trabajadores del sector textil. Fomenta una buena relación comercial a través de la promoción del precio justo.
<b>Semco</b>	Brasil	Es un consorcio con una cultura empresarial particular.	Promueve un ambiente laboral democrático dentro de la organización, el cual la ha llevado a ser una de las compañías más exitosas de Brasil.

*Nota.* Adaptado Economía del bien común (p. 189-213), por C. Felber, Paul Zsolnav Verlag, Viena.

La aplicación del balance del bien común en las empresas expuestas en la tabla anterior muestra el interés que tienen las mismas en conseguir la mejor puntuación posible dentro de esta teoría, debido a que con ello logran unas ventajas frente a la competencia. “El balance del bien común dirige el comportamiento de las empresas sin desencadenar una orgía de normativas y control estatal” (Felber, 2012, p. 66). No se busca ir en contra del sistema actual de leyes sino mejorar los procesos de las compañías, manteniendo el orden a nivel interno y externo.

*¿Qué han logrado estas compañías con la aplicación del modelo de economía del bien común?*

Para el caso de Mondragón en el año 2017, el 25,1% de sus recursos estuvieron destinados a actividades de contenido social; esta sociedad también cuenta con 11 010 estudiantes en sus centros educativos, un 6,3% más respecto al año 2016, y con 4 certificaciones en ecodiseño, debido a que la mayoría de sus establecimientos están contruidos en pro del medio ambiente (Mondragon, 2019), lo que la ha llevado a ser catalogada como una de las cooperativas más grandes del mundo, constituyendo el primer grupo empresarial del País Vasco y el décimo de España y beneficiando alrededor de 80 818 personas entre asociados y colaboradores, siendo reconocida en el mundo por promover prácticas encaminadas hacia el desarrollo social y sostenible.

La Fageda, por su parte, tiene un centro ocupacional en el que se atienden a “personas con disminución psíquica o trastornos mentales severos de la Garrotxa. Son personas con dificultades para acceder al mundo laboral ya que no disponen de hábitos y habilidades suficientes” (La Fageda, 2016, párr. 1). Lo anterior se hace a través de dos servicios, uno de terapia

ocupacional y otro de servicio ocupacional de inserción. También existen proyectos de tipo social dentro de la organización como centros educativos y hoy en día es considerada una de las cooperativas más importantes de Catalunya con un modelo de empresa y proyecto social. Los productos que fabrica tienen un sello verde, lo cual hace que haga parte del movimiento del bien común y al ser comprados contribuyen al proyecto social.

Para el caso de Sekem, la idea del desarrollo holístico se esfuerza por lograr un desarrollo sostenible en cuatro dimensiones: economía, vida social, vida cultural y ecología. Después de ser pionera en la agricultura orgánica y biodinámica en Egipto, el Grupo Sekem comenzó a ampliar sus actividades al procesar y producir productos biodinámicos, textiles y fito-farmacéuticos en Egipto, el mundo árabe y en los mercados internacionales (Sekem, 2017).

Göttin des Glücks y Craft Aid produce moda con algodón orgánico en condiciones ambientales y comerciales justas, lo cual la ubica como la mayor empresa de importación de comercio justo de Austria.

Grameen bank es considerado uno de los bancos de microcrédito que ha contribuido a la reducción de la pobreza en la India:

El éxito del Grameen Bank se debe en gran parte a la metodología y las cautelas con las que se administran los créditos. El banco suele expandir sus actividades a nuevas zonas mediante el desplazamiento de una unidad, compuesta por un gestor de campo y varios empleados, que cubre unas veinte aldeas. Su primera función consiste en familiarizarse con el medio local, identificar a la clientela potencial y explicar los objetivos y métodos del banco. (Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al desarrollo, 2006, párr. 6)

Hoy en día es reconocido como uno de los bancos más importantes de la India, pues promueve la inclusión financiera de muchas personas que no cuentan con las condiciones suficientes para entrar al mercado financiero.

“El comercio justo se asienta como un contra punto al libre comercio y al principio de la oferta más barata” (Felber, 2012, p. 195). La importancia de esta asociación está en el apoyo a asociaciones pequeñas de agricultores, artesanos y comerciantes, todo bajo las buenas prácticas del bien común.

Semco cooperativa se asocia con organizaciones extranjeras que están iniciando, aprovechando su modelo de negocio y haciendo que estas se consoliden dentro del mercado. Les brindan la asesoría necesaria para lograr su posicionamiento a nivel internacional. Es reconocida por ser una compañía que prescindió del autoritarismo, por lo cual, el trabajo se organiza en unidades horizontales sin jerarquías y un liderazgo basado en el respeto ganado. Hoy en día ejecutivos de Ford, Siemens, IBM, entre otros, viajan a la compañía brasilera para estudiar su arquitectura organizacio-

nal, debido al ambiente y productividad laboral que la ha llevado a ser tan exitosa.

Es importante aclarar que el balance del bien común es independiente de los balances tradicionales expuestos por la compañía, las personas encargadas de realizarlo deben al menos tener noción del mismo, hacer parte del movimiento, pues ahí otorgan los lineamientos para su elaboración.

El mayor éxito político que ha tenido la economía del bien común hasta ahora ha sido que la comisión europea económica la ha incluido en un dictamen del 19 de febrero de 2015, manifestando que es “un modelo económico sostenible orientado a la cohesión social” (Diario oficial de la Unión Europea, 2016, párr. 1), el cual está encaminado a la elaboración de políticas que reconocen las empresas que contribuyen en mayor medida al bien común en contratación ética, comercio interno y externo justo, fomentado el consumo ético y ejerciendo prácticas ambientales responsables.

Finalmente, es importante destacar que una organización puede llegar a potencializar el plan estratégico con la incorporación de nuevas metodologías empresariales encaminadas a mejorar la productividad y la competitividad más allá de un desarrollo tradicional, tal como lo propone Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, es decir, teniendo en cuenta el componente humano como el factor de trabajo más importante.

En cuanto a la economía del bien común, es una propuesta que va más allá de los modelos convencionales de responsabilidad social y su visión holística permite reunir a todos los agentes de la sociedad buscando generar una maximización de los beneficios más allá de lo individual, es decir, de manera social, tanto para los miembros de la organización, como para el contexto en el cual se establece, no solo en términos de crecimiento sino de desarrollo humano, social, político y ambiental.

## **Conclusiones**

Se observa que desde el desarrollo a escala humana y la economía del bien común se proponen categorías de análisis universales que promueven trabajar con la persona como punto central. A través de la identificación de ciertas necesidades o situaciones a nivel social y empresarial, se puede lograr un desarrollo integral más allá de los indicadores de medición tradicionales.

La administración a escala humana es un modelo que busca identificar las necesidades y satisfactores de los colaboradores de cualquier organización y, a partir de esto, generar un ambiente laboral distinto que permita mejorar su calidad de vida y su bienestar, lo cual contribuye a aumentar y

potencializar sus capacidades pues se sienten motivados a ser más productivos en su labor diaria. Se busca la construcción de un nuevo lenguaje que aporte a los objetivos del desarrollo sostenible, centrado en el ser y que sea capaz de generar un ambiente empresarial en el que prima el ser humano y su bienestar.

Dentro de la economía del bien común, la economía de mercado se transforma hacia la cooperación que permite incrementar las relaciones humanas, basadas en la ética y en coherencia con los valores de la sociedad. Esto permite que las empresas alcancen niveles de productividad altos a partir de su reconocimiento dentro del mercado y de la distribución de sus beneficios en causas sociales.

Una de las limitaciones actuales en este campo de estudio es la escasez de la información debido a que dentro del mundo empresarial actual no existe la integración de las metodologías propuestas de manera conjunta. Romper paradigmas es uno de los retos del desarrollo actual y empezar a generar una conciencia mucho más solidaria dentro del mundo empresarial aporta a generar modelos distintos en los que lo humano no esté por encima de lo económico.

## Referencias

- Alfaro Valero, A. (2010). El mercadeo a escala humana, el comercio justo y nuevos paradigmas de desarrollo. *Desarrollo & Gestión*, (5) 83-94. <https://revistas.uniminuto.edu/index.php/DYG/article/view/464>
- Camacho, Y. (2019). *Administración a escala humana*. Corporación Latinoamericana de coaching. <http://clcinternacional.net/tems/20-admhumana>
- Correa, E., Déniz, J. y Palazuelos, A. (2008). *América Latina y desarrollo económico. Estructura inserción externa y sociedad*. Madrid: Ediciones Akal S. A.
- Diario oficial de la Unión Europea. (2016). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La Economía del Bien Común: un modelo económico sostenible orientado a la cohesión social»*. Eur-lex, Acceso European Union Law. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015IE2060>
- Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al desarrollo (2006). *Bancos de pobres*. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/22>
- Felber, C. (2012). *Economía del Bien común*. Viena: Paul Zsolnay Verlag.



- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México, D. F.: Mc Graw Hill.
- La Fageda. (2016). *Quienes somos*. <http://www.fageda.com/es/quienes-somos/>
- Marulanda, C., Marcelo, L. y Fernando, L. (2016). La Cultura Organizacional y las Competencias para la Gestión del Conocimiento en las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs) de Colombia. *Información tecnológica*, 27(6) 3-10. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642016000600002>
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- Merlano Alcocer, A. (2012). Mercadeo a escala humana. *Revista Universidad EAFIT*, 30(95), 51-56. <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/view/1390>
- Mondragon. (2019). *Sobre nosotros. Magnitudes económicas*. <https://www.mondragon-corporation.com/sobre-nosotros/magnitudes-economicas/>
- Mora, A., Carlos, L. y Hilliard, I. (2018). Evaluando los stakeholders de la Economía del Bien común. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 94, 251-283. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.94.10458>
- Sekem. (2017). *Sustainability report*. <https://www.sekem.com/en/about/sustainability/sustainability-report-2017/>

# **La planificación del desarrollo socioeconómico en Colombia. Un acercamiento desde los acuerdos comerciales<sup>1</sup>**

Leidy Maritza Silva Rodríguez

## *Resumen*

Este documento es uno de los resultados del proceso de investigación adelantado, el cual pretende describir la relación existente entre el comercio internacional y la planificación del desarrollo en Colombia, considerando que en los últimos años los procesos de integración de la región han permeado las políticas y los programas de los diferentes gobiernos. La planificación del desarrollo socioeconómico ha sido concebida en Colombia como una estrategia para salir del atraso económico que el país ha tenido en relación con otros países de la región y del mundo. Esta estrategia se ha implementada de diversas maneras, en varios ámbitos, sectores y, a su vez, en diferentes épocas, especialmente en el siglo XX. Es por esta razón que a continuación se presenta una breve reseña de la forma en que dicha planificación se ha implementado en el país y la manera en que el comercio internacional y los acuerdos comerciales han estado vinculados a dicho proceso.

## *Palabras clave:*

Planificación, desarrollo socioeconómico, acuerdos comerciales, exportaciones, economía colombiana.

---

1 Este documento es producto de la investigación realizada durante el año 2018, la cual fue financiada por la Universidad Piloto de Colombia para el proyecto llamado "Observatorio de los Acuerdos Comerciales en Canadá, Estados Unidos y América Latina".

*Abstract*

This document is one of the results of the research project that we have been working on, which aims to describe the relationship between international trade and development planning in Colombia, considering that in recent years the integration processes in the region have permeated the policies and programs of the different governments. Socio-economic development planning has been conceived in Colombia as a strategy to get out of economic backwardness that the country has had in relation to other countries in the region and the world. This strategy has been implemented in various ways, areas, sectors, and, at different times, especially in the 20th century. That is why that a brief review is presented in this article about the way in which such planning has been implemented in the country and the way in which international trade and trade agreements have been linked to this process.

*Keywords:*

Planning, socioeconomic development, trade agreements, exports, colombian economy.

## Conceptos y antecedentes de la planificación

Planificar no es un concepto nuevo, por el contrario, es un concepto que surge desde la época de la Revolución Francesa en el siglo XVIII pues los avances del pensamiento liberal presionaron a los gobiernos de aquella época a adoptar reformas en el ámbito social y político que permitieran planificar la sociedad. Posteriormente, dicho término fue retomado por Taylor y Fayol quienes lo adaptaron al contexto empresarial, de manera que se utiliza expresamente en la comunidad científica el concepto de “planificación” en el siglo XX tal y como lo menciona Saavedra Guzman, Castro Zea, Restrepo Quintero y Rojas Rojas (2001): “Frederick W. Taylor y Henry Fayol, [...], quisieron sustituir el empirismo en las empresas por un método científico en el que la planificación interviniera como función e instrumento de la dirección”(p. 28).

De acuerdo con esto, a partir del siglo XX, la planificación empezará a ser utilizada en todo tipo de organizaciones, empezando a implementarse en las organizaciones privadas y, posteriormente, trasladándose a las organizaciones públicas. Planificar implica determinar hacia dónde se quiere llegar, qué camino se debe tomar para cumplir las metas propuestas y proyectar los distintos escenarios que se pueden presentar para prevenir futuros obstáculos.

Alrededor del concepto de planificación han surgido diferentes teorías en las cuales se vinculan elementos sociales, psicológicos, políticos, económicos, entre otros. El concepto de planificación ha sido estudiado por diferentes autores como Richard Bolan (1974) quien menciona que gran parte de la teoría se relaciona con un proceso mental que implica pensar en el futuro: “La planificación se considera un proceso de pensamiento en el que la mente humana participa activamente en la deliberación sobre eventos y circunstancias dentro de una dimensión de tiempo”<sup>2</sup> (p. 15). De igual manera, y citando a Marx, Richard Bolan aclara que los pensamientos y el comportamiento de los seres humanos están influenciados por el contexto social de los individuos, por tal razón, la planificación será el resultado de dicho contexto y, de esta forma, también es vista como un proceso social.

Otro autor que ha estudiado a profundidad el concepto de planificación es John Friedmann (1987) quien menciona que no hay una sola forma de verlo. Este puede ser definido desde distintos ángulos entre los cuales se menciona el teórico y el técnico, el enfoque público y el privado, por

---

2 “Planning is seen as a thinking process where the human mind is actively engaged in deliberation about events and circumstances within a time dimension” (p. 15).

lo cual, su definición puede cambiar y ajustarse al contexto. Así, la planificación tiene varios usos que buscan servir a la sociedad y obedecer a un objetivo colectivo entre los que se puede resaltar: “asegurar la estabilidad y el crecimiento de la economía; [...] restringir las acciones del sector privado para salvaguardar el bienestar de la población en general; redistribuir los ingresos por motivos de equidad”<sup>3</sup> (Friedmann, 1987, p. 47).

Por su parte, Cuervo (2010) menciona que “planificar significa llamar a la promoción organizada del cambio social”(p. 3), por tal razón, la planificación del desarrollo más allá de ser un conjunto de teorías e ideas, debe enfocarse en entender el funcionamiento de la sociedad y proponer acciones, estrategias y planes que permitan la transformación social. Sin embargo, en torno a este concepto, existen argumentos a favor y en contra, los cuales son importantes al reflexionar sobre la planificación socioeconómica.

De esta manera, entre los argumentos en contra se plantea que “[...] la regulación y la planificación gubernamentales son innecesarias y, a menudo, perjudiciales porque reprimen la iniciativa empresarial, impiden la innovación e imponen cargas financieras y administrativas innecesarias a la economía”<sup>4</sup> (Klosterman, 1985, p. 6). Es así que el Estado no es un buen administrador y su intervención en la economía impide el desarrollo del capital privado y la innovación.

Estos planteamientos en contra se basan en las teorías y postulados de la escuela clásica de la economía, se retoman los argumentos de autores como Adam Smith quien hace referencia a una economía libre sin intervención del estado, postulando que en la economía existe la llamada “mano invisible”, que el mercado se autorregula y se genera en consecuencia un bienestar general de la misma. No obstante, para los clásicos y neoclásicos, es claro que el Estado no puede desaparecer, pero se debe limitar a regular el mercado cuando existen fallas en él.

Dichas teorías han sido fuertemente criticadas dado que la historia ha demostrado que gran parte de estos argumentos se aplican a mercados competitivos que solo existen en la teoría y no han funcionado en épocas de crisis como la Gran Depresión de 1929 en la que el mercado no se autorreguló y se hizo

---

3 “Ensuring the stability and growth of the economy; [...] restraining private sector actions to safeguard the well-being of the population at large; redistributing income on grounds of equity” (Friedmann, 1987, p. 47).

4 “[...] government regulation and planning are unnecessary and often harmful because they stifle entrepreneurial initiative, impede innovation and impose unnecessary financial and administrative burdens on the economy” (Klosterman, 1985, p. 6).

necesario una fuerte intervención del Estado siguiendo los planteamientos de John Maynard Keynes.

Por otra parte, los planteamientos a favor mencionan que cuando los países planifican es posible establecer planes de Estado que permitan lograr los objetivos propuestos a largo plazo y evitar depender, de esta manera, solo del plan de un Gobierno. En este sentido, la planificación se convierte en un mecanismo para lograr las metas propuestas en beneficio del país y la población. Organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) mencionan en sus distintas investigaciones y documentos sobre el seguimiento a este proceso que la planificación en su primera etapa ayudó a entender el subdesarrollo de los países latinoamericanos y, a partir de allí, se diseñaron planes y políticas para afrontar este problema e intentar darle algún tipo de solución. Así, la planificación favoreció la transformación del papel del Estado en la economía y le dio mayor importancia a la función pública, vinculando mayor racionalidad a las decisiones del Estado.

## **Planificación y desarrollo**

En la antigüedad, las primeras civilizaciones (sumerios, griegos y romanos) idearon sistemas de riego y construyeron grandes ciudades que vincularon procesos espontáneos de desarrollo y, a su vez, procesos complejos de planificación. Sin embargo, fue realmente en los inicios del modelo socialista el momento en el que la planificación se concibe formalmente como la base fundamental para administrar el desarrollo de un país tal y como lo expresa Saavedra Guzman *et. al* (2001): “Los procedimientos y métodos de la planificación del desarrollo agrupados en forma sistemática surgieron en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS, después de la Revolución de Octubre de 1917” (p. 37).

El desarrollo planificado surge en los países socialistas como propuesta alternativa al modelo de desarrollo espontáneo planteado en los países capitalistas. De esta manera, se concibe que el Estado cumple un papel fundamental en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y, por tal razón, debe organizar y planear sus actividades en pro de la sociedad. Este modelo, tal y como fue planteado desde el inicio, se desarrolló exitosamente hasta los años treinta, sin embargo, dados los cambios a nivel mundial en relación con lo político y las necesidades sociales, se fue transformando hasta adoptar una nueva forma hacia el final de la Segunda

Guerra Mundial. Esta deja como consecuencia la destrucción de una parte importante del capital y la infraestructura y una gran pérdida de vidas humanas en Europa, por lo cual, se inicia una nueva etapa para la planificación del desarrollo en la que la reconstrucción de los países es la prioridad de los Estados. Así mismo, el concepto “desarrollo económico” surge de manera formal en aquella época, asociándose a lo que hoy se conoce como crecimiento económico y, por tal razón, la planificación se adapta a esta nueva realidad.

En este sentido, no se puede dejar de lado la disputa gestada entre el comunismo y el capitalismo a mediados del siglo pasado: el comunismo liderado por la Unión Soviética y el capitalismo liderado inicialmente por el Reino Unido y, posteriormente, por Estados Unidos de América; esta dicotomía va a marcar la pauta de las futuras teorías del desarrollo concebidas a nivel mundial.

Desde las diferentes teorías, se ha abordado el concepto del desarrollo de acuerdo con las condiciones históricas de cada momento. En sus inicios, hablar de países desarrollados se relacionaba con aquellos que eran los más ricos del mundo, es decir, los que tenían un mayor Producto Interno Bruto. Posteriormente, se incluyó en el debate el concepto de país “subdesarrollado”, haciendo mención a aquellos que tenían bajos niveles de crecimiento de su Producto Interno Bruto y, por tanto, bajos niveles de ingresos. Ya en los años más recientes, el concepto incluye variables sociales y de calidad de vida.

A partir de la década de los setenta, el concepto toma una nueva connotación y va a ir vinculando nuevos elementos como la desigualdad social, el medio ambiente, las capacidades humanas, la salud, la educación, la vivienda, la sostenibilidad, entre otros, llegando a definiciones más avanzadas como la elaborada por el Programa de las Naciones Unidas que define el desarrollo desde lo humano como

el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1992, p. 18).

Es así que, en este devenir del concepto, poco a poco se han vinculado otros aspectos en los procesos de desarrollo económico entre los que es posible mencionar la globalización y la inserción de las economías en los mercados globales como una forma de generar mayor desarrollo y mejores oportunidades para la población. Es por esta razón que la firma de acuerdos comerciales y los procesos de integración han tomado fuerza en la mayoría de los continentes desde el siglo XX como una estrategia de desarrollo.

## Planificación en América Latina

En América Latina, el proceso de planificación se ha venido desarrollando desde comienzos del siglo pasado en gran parte como consecuencia de las decisiones adoptadas por los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial. Vivir dos guerras mundiales y sus respectivas consecuencias políticas, sociales y económicas, entre otros hechos, fueron trascendentales para Europa dado que cambiaron su rumbo y estatus a nivel mundial.

Hasta aquel momento Europa dominaba la economía mundial y se consideraba el epicentro de las decisiones mundiales a nivel político, social y académico; América Latina simplemente era considerada como un continente proveedor de materias primas sin mucho desarrollo industrial y con grandes problemas sociales. Sin embargo, mientras Europa comienza un proceso de planificación para su reconstrucción, países como Japón y Estados Unidos empiezan a ocupar lugares importantes en las decisiones mundiales y, por esta razón, se podría decir que el declive de Europa es el surgimiento de Estados Unidos como potencia mundial.

Los retos del desarrollo en Latinoamérica se ataron a las metas establecidas por los organismos multilaterales de la época<sup>5</sup>, los cuales buscaban promover el desarrollo y reducir la brecha existente entre los países de América Latina y los países desarrollados. Se esperaba que aquellos países “subdesarrollados” lograran sus metas con el apoyo de las grandes potencias:

[...] en la década de 1960 se firmó la Carta de Punta del Este, que llamaba a un pacto continental en pro del desarrollo y que marcó un hito para el impulso de las políticas de crecimiento y la planificación. En dicha Carta se estableció el compromiso (denominado la Alianza para el Progreso) de emprender un esfuerzo de cooperación económica para el desarrollo, sin precedentes hasta ese momento, en que participarían los Estados Unidos, los organismos financieros internacionales y los gobiernos de América Latina. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2012, p. 9)

Los países latinoamericanos influenciados de forma tardía por los avances de la Revolución Industrial europea empiezan a transformar su modo de producción en las primeras décadas del siglo XX, “la modernización y el desarrollo se han orientado según dos modelos básicos: el primario exportador, basado en principios del liberalismo económico; y el industrial proteccionista, en ideas

5 Entidades creadas como consecuencia del acuerdo Bretton Woods en 1944, entre las que se cuentan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.



que dieron forma al desarrollismo” (Alor, 2016, p. 1). De esta manera, se buscaba pasar de una economía basada en la producción de bienes primarios en la que la participación estatal se limitaba a regular, a una producción más diversificada que incluyera de forma importante las manufacturas: el Estado, en consecuencia, se convertiría en un agente económico más para promover el desarrollo de su país.

De acuerdo con lo anterior, es posible evidenciar que el comercio internacional a través de las importaciones y exportaciones adquirió un papel importante en ambos modelos. Inicialmente, fue determinante para establecer el rol que los países asumían en la provisión de bienes y servicios en el mundo, siendo América Latina considerada proveedora de alimentos dada su ventaja comparativa en productos primarios. Posteriormente, se le pensó desde un modelo más proteccionista en el que la importación de maquinaria y capital sería fundamental para los procesos de industrialización y sustitución de importaciones que iniciaba.

La aplicación de las teorías desarrollistas en América Latina llevo a que muchos países de la región, inspirados en propuestas como la de Lewis o Rostow, dejaran de lado el campo y le apostaran a una industrialización que generó un crecimiento económico momentáneo, el cual no fue sostenible a largo plazo originando el planteamiento de teorías como la de la dependencia.

América Latina enfrentó sus problemas de pobreza y desigualdad implementando las recetas propuestas por los organismos multilaterales, las cuales, en muchos casos, habían sido exitosas en los países europeos pero que en realidad no funcionaban a la perfección en los latinoamericanos dadas sus asimetrías con los del antiguo continente. Por lo tanto, América Latina intento pasar de un modelo agrícola a un modelo de sustitución de importaciones para fortalecer su industria, estrategia que no resulto como se esperaba.

Acorde con lo anterior, los países de América Latina se enfrentaron a diversos problemas en el momento de implementar el modelo de sustitución de importaciones como mecanismo para lograr el desarrollo entre los que se menciona la falta de preparación y experiencia de las personas encargadas del proceso de la planificación y el constante cambio de condiciones a nivel mundial, razón por la cual los planes propuestos presentaban ciertas inconsistencias en la cobertura sectorial y social.

Por su parte, entidades como el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) apoyaron la llamada “Alianza del progreso”

para la formación técnica de aquellas personas encargadas del proceso de planificación en cada uno de los países, constituyéndose la Cepal como un centro de pensamiento de la misma y el Banco Interamericano de Desarrollo como entidad financiadora de los planes y proyectos propuestos por los países.

El modelo desarrollista implantado por la CEPAL, en cabeza de Raúl Prebisch, fortaleció los procesos de planificación en América Latina, teniendo en cuenta su proyecto de desarrollo regional a partir de la industrialización con sustitución de importaciones. Esto implicaba un fuerte papel del Estado en la toma de decisiones y personal idóneo para llevar a cabo los procesos de planificación e integración regional para pasar de un modelo de producción basado en el sector primario a un modelo de sustitución de importaciones que fortaleciera la industria.

Estos planteamientos se alejaban de las ideas neoliberales de la época y adoptaban el principio de solidaridad propuesto por el estructuralismo francés que se aproximaba más al concepto de desarrollo que le interesaba a la región. Posteriormente, las ideas de Prebisch fueron criticadas por lo que se conoce actualmente como regionalismo abierto o nuevo regionalismo, en el cual la integración regional pierde el objetivo del desarrollo y se convierte en una forma de fortalecer el mercado y favorecer la inserción de los países latinoamericanos en el mercado mundial.

Actualmente, el concepto de desarrollo se ha desligado un poco del crecimiento económico y ha incluido una visión más humana en la que las personas son el centro. Por esta razón, los objetivos del Milenio propuestos por la Naciones Unidas buscaban disminuir la pobreza en aquellos países menos desarrollados como es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos. Gran parte de la planificación está enmarcada en las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo cual, nuevamente, da elementos a los procesos de planificación.

## **Comercio internacional y desarrollo**

El desarrollo económico en muchas ocasiones ha sido relacionado con el comportamiento del comercio internacional de los países, razón por la cual, desde hace más de dos siglos, aparecen autores como David Ricardo y, posteriormente, Jacob Viner, quienes analizan las ventajas y desventajas del comercio internacional y su relación con el bienestar de los países.

David Ricardo es uno de los primeros pensadores que aborda el tema del comercio internacional y elabora una de las teorías más reconocidas de la

escuela clásica del pensamiento económico: la teoría de las ventajas comparativas. Esta propone que hay diferentes tipos de países y que cada uno tiene condiciones más y menos favorables para la producción de ciertos productos. Es por esta razón que cada uno debería especializarse en producir aquello para lo que es mejor, de manera que cuando se realiza el intercambio de bienes, se verá favorecido al comprarle a otro los productos que a él le serían más costosos.

En ese mismo sentido, la integración regional surge a nivel mundial como una estrategia para lograr el desarrollo de los países<sup>6</sup>, por lo cual, las primeras teorías de integración, con Jacob Viner como el autor más representativo, proponían que una ampliación del mercado podría generar un aumento del comercio, un mayor crecimiento económico y, por ende, un incremento del bienestar de la sociedad:

El objetivo fundamental de una unión aduanera, y su consecuencia principal, para bien o para mal, es el desplazamiento de las fuentes de abastecimiento, [...] Si el movimiento se opera hacia una fuente de costo monetario menor, la unión aduanera constituye un movimiento hacia el libre comercio; en caso contrario, la unión aduanera resulta ser “un instrumento para lograr que la protección arancelaria resulte más eficaz”. (Viner, 1950, citado en Guerra Borges, 2003, p. 15)

De esta manera, Viner propone que los efectos del comercio no son siempre iguales para todos los países, sus ventajas y desventajas dependerán del tipo de países que realizan el proceso de integración y el tipo de política económica que cada uno está implementando. Así, la creación de nuevo comercio y el reemplazo de comercio con otros países se identifican como los principales beneficios de la unión aduanera.

A nivel mundial, el proceso de integración regional surgió como una estrategia para lograr el desarrollo de los países tal y como lo resalta Ruiz (2018): “lo que el dato empírico evidencia es que desde la década del cincuenta el desarrollo económico ha sido un tema estrechamente asociado a la integración regional” (p. 45). De igual manera, se reactiva la discusión sobre los procesos de integración que había iniciado Europa con la Comunidad del Acero y América Latina con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con el objetivo final de alcanzar el desarrollo económico de las regiones.

Es por este motivo que el papel del comercio internacional en el desarrollo económico ha sido analizado detalladamente desde el siglo XX por

---

6 En sus inicios, el concepto de desarrollo se relacionaba con el crecimiento económico.

diversas organizaciones entre las que se encuentra la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En uno de sus documentos, esta organización reconoce la importancia de las exportaciones en la reducción de la pobreza y desigualdad así:

Para un país pequeño en vía de desarrollo, el crecimiento exportador es más que una manera para promover el alza de la demanda y la producción. No es coincidencia que, sin excepción, los pocos países del mundo que han pasado de la pobreza extrema al desarrollo en pocas décadas han sido ávidos participantes del comercio internacional. (Trejos, 2009, p. 8)

En América Latina, para mejorar el desarrollo de la región, se han planteado diversas estrategias que incluyen como eje central el comercio internacional. Los primeros años del siglo pasado se caracterizaron por economías abiertas que promovían el intercambio de bienes a nivel internacional y, por tal razón, buscaban fortalecer las exportaciones a través de la inversión privada y, especialmente, la extranjera. Sin embargo, después de la crisis de 1929 y la Segunda Guerra mundial, las grandes potencias decidieron cerrar sus economías en el proceso de reactivación y recuperación, por lo cual, América Latina también tuvo que adoptar esa postura e iniciar medidas proteccionistas dada la disminución de las demandas mundiales.

La intervención del Estado dio grandes frutos en la economía, se lograron altos niveles de crecimiento económico y se mejoró la infraestructura y las comunicaciones, lo que permitió el desarrollo de proyectos públicos de salud, educación, entre otros. En este caso las medidas proteccionistas adoptadas por los países de América Latina ayudaron a generar mayor crecimiento y desarrollo económico y aunque este no fue sostenible en todos los países, si tuvo una gran etapa de auge.

Posterior a la etapa de sustitución de importaciones y al fracaso que esta experimentó en algunos países, nuevamente la economía se abrió, impulsando la firma de acuerdos comerciales que permitieran aumentar el flujo comercial de los mismos. Es decir, las ideas clásicas de Jacob Viner volvieron a tomar fuerza y se considera que el flujo de exportaciones e importaciones puede mejorar el bienestar de la sociedad sin que esto necesariamente implique mayor desarrollo.

Los procesos de integración iniciados después de la Segunda Guerra Mundial también dan evidencia de la importancia que se ha dado a la relación con otros países para lograr el desarrollo económico y es por esta razón que se puede observar cómo la firma de acuerdos comerciales se ha convertido en una estrategia para incrementar la competitividad de los

países y así mejorar sus índices de producción, de empleo y los salarios. De esta manera, la firma de estos acuerdos termina permeando la planificación de la política económica y los planes de desarrollo de cada Gobierno.

## **Planificación en Colombia**

A pesar de que en el siglo XIX aún no se hablaba del concepto de planificación, ya en la constitución de 1886 se establece la importancia del presupuesto en el desarrollo de los proyectos de inversión necesarios para el desarrollo del país. En el caso del comercio internacional, para aquella época, Colombia tenía un bajo nivel de exportaciones debido a varias limitaciones entre las que se puede mencionar la baja producción de excedentes, la concentración de la población en las zonas altas de las cordilleras, el bajo desarrollo a nivel de infraestructura y los altos costos de transporte. Para la primera mitad del siglo XIX las exportaciones colombianas estaban compuestas principalmente por oro y en la segunda mitad de dicho siglo se caracterizaban por la participación del tabaco, la quina y el añil.

Para dar solución a estos y otros problemas, Colombia recibió el apoyo de las Naciones Unidas y diversas misiones, entre las que se encuentra la Misión Kemmerer, para diseñar los primeros planes de desarrollo y determinar el rumbo que el país debía seguir especialmente en temas monetarios, tributarios, aduaneros y presupuestales. Como resultado de la misión se obtuvo en 1923 una serie de sugerencias que permitieron iniciar procesos de organización y planificación del Estado. Muchas de sus recomendaciones ya habían sido planteadas en años anteriores, pero en su mayoría no habían sido implementadas.

Tal y como lo menciona Rincón (2009), la primera misión estuvo encabezada por el norteamericano Edwin Walter Kemmerer y “su objetivo principal consistió en reformar el sistema financiero y fiscal colombiano, buscando mejorar la situación del país en el entorno internacional [...] Se pretendía atraer el capital extranjero, especialmente de inversionistas norteamericanos” (p. 41). Las sugerencias dadas por la misión ayudaron a la transformación del sector productivo colombiano de comienzos del siglo XX y como sugerencia de la segunda misión, contratada por el presidente Enrique Olaya Herrera, se inicia el proceso de intervencionismo de la economía y en 1931 se crea el Consejo Nacional de Economía que marcaría un punto fundamental de la planeación en Colombia.

En la tabla que se presenta a continuación se presentan algunos de los hechos que establecieron el rumbo de la planeación en Colombia hasta hoy en día:

**Tabla 1**  
*Evolución de la planeación en Colombia*

Fecha	Hecho
1945	Aparece por primera vez el concepto de planeación en la Constitución Nacional.
1958	Creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.
1961	Se elaboró el plan de desarrollo económico y social "Alianza por el progreso".
1974	Decreto n.º 627 – Funciones del Conpes en la formulación de la Política Económica y Social e injerencia en la política de endeudamiento externo y de inversión foránea.
1991	La Constitución Política de 1991 establece como obligatorio la implementación de planes de desarrollo por parte de los presidentes, gobernadores y alcaldes.

*Nota.* Elaboración propia y adaptación de "Evolución de la planeación del desarrollo Colombia-no: Una aproximación teórica" (p. 45-53), por H. F. Gonzalez, 2012, *Revista Universidad EAFIT*, 30(96); y de "Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia" (p. 39-58), por C. A. Rincón, 2009, *Administración & Desarrollo*, 37(51).

Al mismo tiempo que se pensaba en la forma de elaborar planes de desarrollo económico para sacar del subdesarrollo a la región, se crearon estrategias regionales que apoyaran dicho proceso. Una de estas fue la firma del acuerdo de Cartagena en 1969 que permitió la conformación del Pacto Andino, hoy conocido como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú (actualmente Chile no hace parte como miembro sino como país asociado). La CAN fue constituida con el objetivo de apoyar los procesos de desarrollo equilibrado de los países y se enmarcó en los procesos de apertura al comercio internacional que enfrentaba el mundo en aquella época.

En los años setenta, se puede observar una vinculación más formal del comercio internacional en las propuestas de gobierno de los presidentes electos, que buscaban aprovechar el recién firmado Acuerdo de Cartagena. Por su parte, Misael Pastrana, para el periodo de 1970-1974, propuso un plan que vinculaba cuatro estrategias para mejorar el crecimiento económico del país entre las que se mencionaba el fomento de las exportaciones. Posteriormente, en su plan de desarrollo, el presidente López Michelsen

diseño políticas en torno a cuatro aspectos entre los que también se cuenta el fomento de las exportaciones. Sin embargo, a pesar de las propuestas realizadas, los planes no fueron aprobados por el Congreso.

Para el periodo de 1978-1982, Julio Cesar Turbay Ayala fue elegido presidente de la República y, al igual que sus antecesores, presentó un plan de desarrollo que tampoco fue aprobado. Sin embargo, durante su mandato se logra un avance importante en los procesos de planeación a través de la expedición de la Ley 38 de 1981 en la cual se establecen los contenidos que debe tener el plan, los procedimientos para su elaboración, los organismos vinculados y el encargado de ejecutarlo.

De igual manera, durante dicho periodo se constituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) bajo la firma del Tratado de Montevideo en 1980 en el cual participaron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En 2012 se vinculó Panamá como país miembro y actualmente se encuentra en proceso Nicaragua. Este grupo fue creado con el objetivo de lograr un mercado común a través de la generación de un área de preferencias económicas en la región y está abierto a la vinculación de otros países latinoamericanos. Así mismo, ha sido uno de los procesos de integración más grandes y en aquel momento influyó en las estrategias establecidas por los gobiernos de cada país a nivel comercial.

Los siguientes periodos presidenciales tampoco tuvieron mucho éxito en la aprobación de los planes de desarrollo hasta la constitución de 1991 en la que se establece formalmente en el título XII, capítulo II, un apartado destinado a los planes de desarrollo. Para este periodo, Cesar Gaviria era el presidente de la República y con la modificación de la Constitución se dio paso a la apertura económica, con lo cual los aranceles empezaron a disminuir y el comercio internacional empezó a influenciar de manera importante la elaboración de los planes de desarrollo.

En sintonía con lo promulgado en la Constitución Política, en junio de 1994 se aprueba el Tratado de Libre Comercio entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, también conocido como el G3 (en 2006 Venezuela se retira). Este acuerdo comercial busca no solo el libre comercio entre los países sino que también promueve la inversión, las regulaciones especiales para la competencia desleal y los derechos de la propiedad intelectual. Este tipo de acuerdos han influido en las políticas macroeconómicas de los países vinculados dado el impacto que genera en la forma de hacer negocios, en el pago de impuestos y en el incremento de la competencia a nivel internacional.

Por su parte, el presidente Ernesto Samper denominó a su plan de desarrollo “el salto social” en el cual se resaltaba la importancia de lograr un desarrollo económico dinámico y sostenible. Su Gobierno siguió con la política aperturista iniciada en el periodo anterior por César Gaviria. De igual manera, en su Gobierno se aprobó la Ley 388 de ordenamiento territorial en la cual se promueve el uso del suelo, la preservación del patrimonio ecológico y los diferentes tipos de planes según la cantidad de habitantes por municipio.

Posteriormente, entre 1998 y 2002, en el Gobierno de Andrés Pastrana, se adoptó el plan de desarrollo llamado “Cambio para construir la paz” en el cual se buscaba promover un proceso de paz con los grupos al margen de la ley, especialmente con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En este se establecieron las exportaciones como motor de crecimiento para mejorar los bajos niveles de crecimiento económico de la época. Adicionalmente, se vincularon los planes regionales de exportación, dando especial énfasis a las zonas costeras y fronterizas por su posición estratégica para la exportación de bienes y servicios.

En el año 2002, Álvaro Uribe Vélez tomó posesión del cargo. Con el plan de desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” estableció como foco central lo que se llamó Seguridad Democrática. En el segundo mandato del presidente Uribe, el plan se denominó “Estado Comunitario, desarrollo para todos”. Con este se buscaba continuar con los proyectos del programa anterior para mantener el crecimiento económico alcanzado y complementarlo con desarrollo económico. De igual manera, este buscaba fortalecer la política exterior colombiana y las relaciones con la comunidad internacional, incentivando la inversión extranjera y las relaciones comerciales bilaterales, lo cual evidencia que el comercio internacional jugó un papel relevante en los procesos de planificación del país durante ese periodo.

En este sentido, en el año 2006, fue suscrito uno de los acuerdos comerciales con mayor impacto en la economía colombiana: el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Este acuerdo tuvo varios ajustes y fue solo hasta 2011 que fue aprobado por el Congreso norteamericano. El acuerdo generó una transformación de la economía colombiana dada la importancia comercial de Estados Unidos en las exportaciones del país y, a su vez, en su crecimiento económico.

Finalmente, durante las dos etapas del Gobierno de Juan Manuel Santos, la planificación también hizo parte de la política colombiana y sus planes de desarrollo recibieron el nombre de “Prosperidad para todos” y “Todo por un nuevo país”. Estos vincularon elementos importantes y algunos sectores recibieron el nombre de locomotoras de crecimiento entre las que



se encuentran la agricultura, el desarrollo rural, la minería y la expansión energética, entre otras. Sus objetivos se centraron en la negociación con las FARC, la ampliación de la cobertura en educación y la erradicación de la pobreza extrema en 2024.

Al mismo tiempo que se adelantaban proyectos para generar crecimiento económico en sectores específicos, durante el primer periodo de Gobierno del presidente Santos se gestaba uno de los proyectos de integración más ambiciosos de los últimos tiempos: la Alianza del Pacífico (AP). Este es un mecanismo de articulación política, económica y de cooperación e integración entre Chile, Colombia, México y Perú, establecido en abril de 2011 y constituido formal y jurídicamente el 6 de junio de 2012. En torno a este proceso ha girado gran parte de la política comercial del país en los últimos años dado que ha servido para establecer estrategias conjuntas a nivel laboral, de educación, comercio, medio ambiente, entre otras, las cuales permitan formar un bloque regional más competitivo a nivel mundial.

De acuerdo con lo anterior, la firma de diversos acuerdos comerciales ha estado vigente en la agenda de los planes de desarrollo de Colombia de manera tal que cada año se inician nuevas negociaciones para impulsar las exportaciones del país y, con esto, generar mayor crecimiento y desarrollo económico. Actualmente, los acuerdos de integración que adelanta el país también se han enmarcado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscando promover el desarrollo de toda la región. Un ejemplo de esto es la Alianza del Pacífico, proceso que se está constituyendo en uno de los más ambiciosos de América Latina y que ha generado hasta el momento grandes avances a este nivel.

Finalmente, y después de revisar los diferentes planes propuestos en el país, es posible mencionar que, así como han existido factores en común, como el desarrollo del sector exportador y el mejoramiento de la competitividad de algunos sectores, también han existido intereses particulares de cada uno de los gobernantes, lo cual se evidencia en el cambio programas cada cuatro años. Esta situación, en muchos casos, no permite que estos programas puedan llegar a desarrollarse completamente y da la posibilidad a que el dinero se desvíe en contratos que no son ejecutados totalmente, causando así corrupción. Es importante que la planificación del país esté cada vez más vinculada a las necesidades de la población y se establezcan planes de Estado que puedan permanecer a lo largo de diferentes gobiernos y en los cuales se busque el bienestar de toda la sociedad.

## Conclusiones

Colombia, al igual que muchos países del mundo, ha encontrado en la planificación una herramienta para promover el desarrollo del país a través de mecanismos organizados y procesos definidos a partir del papel que juega el Estado en la economía. Su implementación ha sido el resultado no solo de la acción de los gobiernos de momento sino de la participación de organismos internacionales en la formulación de políticas económicas, como es el caso de la CEPAL, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Así mismo, a lo largo de la historia de la planificación en Colombia, se puede observar que este proceso ha sido implementado paulatinamente por los diferentes gobiernos del siglo XX, vinculando elementos como la planeación del presupuesto, la promoción de las exportaciones y la inversión extranjera.

El comercio internacional ha permeado la planificación en Colombia y se puede observar cómo desde la misión Kemmerer se resaltaba la importancia del entorno internacional. Posteriormente, se fomentaron las exportaciones como estrategia de crecimiento económico en los planes de Gobierno de varios presidentes desde los años setenta.

A pesar de los beneficios mencionados, los procesos de planificación no han sido del todo exitosos en el país porque en gran medida han estado influenciados por las ideologías de los gobernantes del momento y no por las necesidades de la población. Es así que las políticas que han resultado del proceso de planificación han sido viciadas por problemas de corrupción en los que solo interesa el beneficio de unos pocos y no el interés general.

## Referencias

- Alor, A. O. (2016). Desarrollo y planificación en América Latina. Teorías e instrumentos. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 135-150. <https://doi.org/10.18601/01245996.v18n34.09>
- Bolan, R. (1974). Mapping the Planning Theory Terrain. En R. Bolan y D. Godschalk (eds.), *Planning in America: Learning From Turbulence* (pp. 13-34). Washington, D. C.: American Institute of Planners.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2012). *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2621/1/S2012845\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2621/1/S2012845_es.pdf)
- Cuervo, L. M. (2010, agosto). *El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto*. Cepal, Ilpes, Naciones Unidas. [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/40352/planeacion\\_del\\_desarrollo.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/40352/planeacion_del_desarrollo.pdf)
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- González, H. F. (2012). Evolución de la planeación del desarrollo Colombiano: Una aproximación teórica. *Revista Universidad EAFIT*, 30(96), 45-53. <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/view/1382>
- Guerra Borges, A. (2003). Sobre la teoría neoclásica de la integración. *Revista Latinoamericana de Economía*, 34(133), 9-27. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2003.133.7477>
- Klosterman, R. (1985, enero). Arguments For and Against Planning. *The Town Planning Review*, 56, 5-20. Liverpool University Press. <https://doi.org/10.3828/tpr.56.1.e8286q3082111km4>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1992). *Desarrollo Humano: Informe 1992*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Rincón, C. A. (2009). Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 37(51), 39-58. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6403461.pdf>
- Ruiz, J. B. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del Eurocentrismo*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- Saavedra Guzman, R., Castro Zea, L., Restrepo Quintero, O. y Rojas Rojas, A. (2001). *Planificación del desarrollo*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. <https://bit.ly/3iTmRtO>
- Trejos, A. (2009, junio). *Instrumentos para la evaluación del impacto de acuerdos comerciales internacionales: aplicaciones para países pequeños en América Latina*. México: Cepal. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4895/1/S2009441\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4895/1/S2009441_es.pdf)

# Espacio social de hospitales verdes para el desarrollo territorial en la Alianza Pacífico

Javier Rodríguez López

Vicente García

Sergio García Vicente

Mery González Delgado

Daniel Moreno

Sandra Aponte Franco

## *Resumen*

Actualmente es ausente en el imaginario social el impacto ambiental que los hospitales pueden generar en sus procesos operativos y de gestión. El propósito de este estudio es diseñar un espacio social de hospitales para el desarrollo territorial sustentable en los países de la Alianza Pacífico. El estudio parte de un enfoque mixto y un análisis de contenido y documental que categoriza dimensiones preestablecidas a partir de las cuales se analizó el avance de los hospitales miembros de la Red Global de Hospitales Verdes y Saludables en los países seleccionados. Con base en esto, se plantea un espacio virtual de integración basado en las redes de conocimiento. Se identificó el número de miembros vinculados a la Red Global en Chile (192), Colombia (137), México (68), Canadá (8), Australia (40), Costa Rica (19) y Nueva Zelanda (7), sumando un total de 1373 hospitales y centros de salud. En todos se encontró un amplio compromiso ante los objetivos planteados frente a los residuos, la energía, el agua y el liderazgo.

## *Palabras clave:*

Hospitales verdes, integración, cooperación, desarrollo territorial, sostenibilidad.

*Abstract*

Currently, the environmental impact that hospitals can generate from their operational and management processes is absent in the social imagination. The purpose of this study is oriented to design a social space of hospitals for sustainable territorial development in the countries of the Pacific Alliance. The study starts from a mixed approach and a content and documentary analysis that categorizes pre-established dimensions from which the progress of the member hospitals of the Global Network of Green and Healthy Hospitals in the selected countries was analyzed. The number of members linked to the Global Network was identified in Chile (192), Colombia (137), Mexico (68), Canada (8), Australia (40), Costa Rica (19) and New Zealand (7), adding a total of 1 373 hospitals and health centers. In all of them, a broad commitment was found related to the objectives regarding waste, energy, water and leadership.

*Keywords:*

Green hospitals, integration, cooperation, territorial development, sustainability

## Introducción

Actualmente, las instituciones de salud, especialmente los hospitales, generan impactos ambientales ya que su actividad se extiende las 24 horas del día, los siete días de la semana, con un alto consumo energético que incluye sofisticados sistemas de calefacción, refrigeración y ventilación, computación, uso de equipos médicos, laboratorios, centros de esterilización, lavandería y servicio de comidas.

Múltiples estudios han evaluado el impacto negativo de los sistemas de salud en el ambiente, entre ellos se evalúa, por ejemplo, la huella de carbono que tiene cifras alarmantes: se calcula que los hospitales en el Reino Unido, Estados Unidos o la Unión Europea representan entre el 3 y el 8% del total de emisiones de CO<sub>2</sub>, un nivel similar a las generadas por el transporte aéreo o marítimo (McGain y Naylor, 2014; Sustainable Development Unit, 2016 b; Chung y Meltzer, 2009; Health Care Without Harm, 2011). También se estima la generación entre 0,2 a 0,5 kg de residuos peligrosos por cama y por día entre desechos infecciosos, químicos, farmacéuticos, genotóxicos y radiactivos (World Health Organization, 2018; Díaz, Eggerth, Enkhtsetseg y Savage, 2008; Zhang *et al.*, 2013; Scally, 2009).

Diversas organizaciones a nivel global han creado estrategias de vinculación de la variable ambiental a las instituciones hospitalarias. El portal de desarrollo sostenible que tiene la Organización de las Naciones Unidas (ONU) trabaja conjuntamente con la Organización Mundial de la Salud (OMS) para orientar sus acciones hacia el cambio climático y la salud humana (United Nations, 2019; World Health Organization, 2019) y, además, producir avances en el tratamiento de residuos peligrosos con el personal sanitario (Emmanuel, 2007; Hutchins y White, 2009). En las últimas décadas, junto con asociaciones de ciudadanos, de profesionales, científicas y ambientales, se han potenciado los vínculos entre las organizaciones sanitarias para actuar de forma más ecológica y mejorar la calidad de vida a nivel regional.

Como antecedente, la Agencia de Protección Ambiental, conocida por sus siglas en inglés EPA, determinó que la incineración de residuos sanitarios era la principal fuente de contaminación por dioxinas en su país. Por ello, en California, un pequeño grupo de profesionales en el año 1996, liderados por Gary Cohen, crearon Salud Sin Daño (Health Care Without Harm). Este organismo en dos decenios ha logrado el cierre de varias plantas incineradoras de residuos sanitarios, la supresión del mercurio en los hospitales, un mayor uso de materiales reciclables y sustentables, mejores prácticas

sanitarias en higiene y el desarrollo de edificios con mejor eficiencia energética y más saludables (Health Care Without Harm, s. f.).

Actualmente, su propósito central está enfocado en transformar el sector salud para minimizar su huella ambiental. Sus objetivos van orientados a proteger la salud de la población frente al cambio climático; transformar la cadena de suministro del sector salud y construir el liderazgo para la salud ambiental. Para este fin, este organismo cuenta con oficinas regionales en América Latina, Asia, Europa y Estados Unidos y colabora activa y estratégicamente con la OMS, la ONU y entidades como Practice Greenhealth que engloba casi la cuarta parte de hospitales estadounidenses y ostenta el liderazgo de sustentabilidad para el sector salud o la Red Global de Hospitales Verdes y Saludables (Red Global), la cual es una comunidad mundial de hospitales, sistemas de salud y organizaciones que busca reducir la huella ambiental y fortalecer la salud ambiental; en ella participan 1 179 miembros que cuentan con más de 36 000 instituciones hospitalarias en 55 países (Practice Greenhealth, s. f. Red Global de Hospitales Verdes y Saludables, 2019<sup>a</sup>).

Esta última organización está gestada como una comunidad virtual global que se dedica a desarrollar los diez objetivos enmarcados en la Agenda Global para Hospitales Verdes y Saludables (ver tabla 1). En el proceso se va registrando el progreso y compartiendo las mejores prácticas. Los resultados esperados son promover una mayor sostenibilidad, fortalecer la salud ambiental y apoyar los sistemas de salud a nivel global.

**Tabla 1**

*Objetivos y propósitos de la Agenda Global para Hospitales Verdes y Saludables*

Objetivo	Propósito
Liderazgo	Priorización de la salud ambiental.
Sustancias químicas	Reemplazar químicos dañinos por alternativas más seguras.
Residuos	Reducir los residuos, tratarlos y disponerlos de manera segura.
Energía	Implementación de un plan de eficiencia energética y generación de energías limpias y renovables.
Agua	Reducción de su consumo y suministro de agua potable.
Transporte	Mejorar las estrategias de movilidad para usuarios y profesionales.

Objetivo	Propósito
Alimentos	Adquisición y suministro de alimentos sanos e inocuos, cultivados sustentablemente.
Productos farmacéuticos	Gestión y desecho de estos productos de manera segura.
Edificios	Diseño y construcción de edificios verdes y saludables.
Compras	Adquirir productos y materiales más seguros y sustentables

*Nota.* Adaptado de *Global Green and healthy hospitals* (párr. 8), por Climate and Health Alliance, [https://www.caha.org.au/globalgreen\\_healthyhospitals](https://www.caha.org.au/globalgreen_healthyhospitals)

Entre las acciones conjuntas de este espacio se pueden resaltar los avances políticos que se dieron en el marco de la conferencia sobre cambio climático de la “COP21” en París en la que se evaluaron algunas acciones de mejora en el mundo hospitalario para combatir el cambio climático con campañas como el “Desafío 2020” en la que 8200 hospitales de 16 países se comprometieron a reducir su huella de carbono; otro iniciativa que se destaca es la red de liderazgo de hospitales comprometidos con el cambio climático y la salud en los Estados Unidos (Climate Action, 2015; Health Care Without Harm, 2015; Health Care Climate Council, 2017). De igual forma, sobresale la plataforma de París para una energía saludable que es un espacio de integración de diversos países que estudian el desarrollo de energías limpias y los impactos en la salud y, además, crean material educativo en este tópico para profesionales de la salud (Health Energy Initiative, s. f.).

Otros de los avances que podemos resaltar es el modelo de la Sustainable Development Unit – National Health Service England (Sustainable Development Unit, 2019<sup>a</sup>). Su estrategia es la siguiente: “un sistema de salud que proporcione cuidados sostenibles, se logra mediante la entrega de una atención de alta calidad y la mejora de la salud pública, sin agotar los recursos naturales o causar graves daños ecológicos” (párr. 2). En sus recomendaciones se encuentran la gestión y eficiencia energética de los edificios, potenciar el transporte en bicicleta e incrementar el uso de tecnologías para la comunicación y la atención sanitaria.

Las iniciativas mencionadas anteriormente son ejemplos claros de que la integración es un factor determinante en miras de atender las problemáticas globales. Latinoamérica no se queda atrás, desde su inicio la Red Global no ha parado de crecer pues se estima que participan en ella cerca de 2250 hospitales. Los mayores avances se han dado en Brasil: además de la vinculación de cientos de instituciones de salud, se suma también la



organización social Hospitais Saudáveis, que ha desarrollado múltiples actividades académicas al respecto (Hospitais Saudáveis, s. f.). Se estima que en Chile un 90% de las instituciones públicas están vinculadas a la Red Global, lo cual es el resultado de una campaña apoyada por la Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud de Chile (Rodríguez, 2017). Por su parte, México, país fundador de la red, cuenta con 60 hospitales vinculados de acuerdo con lo mencionado en el pasado Foro de Cambio Climático desarrollado en Toluca (Red Global de Hospitales Verdes, 2019<sup>b</sup>).

En Colombia se viene avanzando desde el año 2012. Inicialmente, las instituciones hospitalarias de la red pública de Bogotá se fortalecieron con el lanzamiento del programa de Hospitales Verdes en el marco del Primer Seminario Internacional de Residuos Hospitalarios y Sustancias Químicas (RCN, 2014). Junto con la academia, se generaron espacios de integración para investigar, se motivó a las instituciones de salud a participar de la red y se realizaron diversos eventos académicos entre el 2015 y el 2016 como el I y II Seminario Internacional de Sustancias Químicas y Residuos o el I y II Taller Internacional de Salud Ambiental en Instituciones de Salud (SaludsinDaño, 2016<sup>a</sup>, 2016<sup>b</sup>).

Un espacio de cooperación que viene creciendo significativamente en los últimos años es la Alianza del Pacífico, la cual nace como una estrategia de desarrollo económico entre México, Chile, Perú y Colombia con el fin de fortalecer los negocios, las oportunidades y la competitividad en el litoral asiático del pacífico. Para la fecha, se consolida como la octava potencia económica importadora a nivel mundial, la cual atrae en conjunto cerca de 48 millones de turistas al año (Alianza del Pacífico, s. f.<sup>b</sup>).

Para este espacio el impulso de iniciativas innovadoras en temas de mercados sostenibles y la preservación de los recursos naturales es primordial. Esto se conecta directamente con las iniciativas mencionadas en el sector salud y la participación de varios de los países de este grupo en ellas. Así, el propósito de esta investigación es diseñar un espacio social de hospitales para el desarrollo territorial sustentable en los países de la Alianza del Pacífico.

## **Metodología**

El presente trabajo parte de un enfoque mixto y el análisis de contenido y documental que categoriza las dimensiones preestablecidas a partir de las cuales se analizó el avance, los compromisos y los desarrollos de los miembros de la Red Global de Hospitales Verdes y Saludables en los países que hace parte de la Alianza del Pacífico (AP). Se realizó una búsqueda en las

páginas web oficiales y en los documentos de las instituciones analizadas y se presentaron algunas de sus características con estadística descriptiva. Se tomó como referentes un total de 11 países que tienen categoría de miembros, asociados o en proceso de incorporación a la AP (ver tabla 2) y se verificó que los hospitales de estas naciones pertenecientes a la Red Global estuvieran comprometidos con mínimo un objetivo de la agenda global.

**Tabla 2**

*Países miembros, asociados y en proceso de incorporación*

País	Categoría
México	Miembro
Chile	Miembro
Perú	Miembro
Colombia	Miembro
Australia	Países asociados
Nueva Zelanda	Países asociados
Canadá	Países asociados
Costa Rica	Países en proceso de incorporación
Ecuador	Países en proceso de incorporación
Panamá	Países en proceso de incorporación
Guatemala	Países en proceso de incorporación

Nota. Eaboración propia.

## **Análisis de la vinculación de las instituciones de salud de los países miembros de la AP a la Red Global**

Las instituciones de salud incluidas en el estudio corresponden a 478, varias incluyen o representan varias sedes como hospitales y centros de salud que unidos suman 1373 en total. Estos están distribuidos en Norteamérica, Latinoamérica y Oceanía. Los países con el mayor número de instituciones vinculadas son Chile (192), Colombia (137), México (68), Australia (40) y Costa Rica (19). Por otro lado, 83,3% de las instituciones son miembros de la Alianza del pacífico, solo 5,2% están en proceso de incorporación y 86% corresponde a hospitales, siendo el 74,3% de carácter público (ver tabla 3).

**Tabla 3**

*Características de las instituciones de salud analizadas*

Variable	Categorías	N	%
<b>Estatus en la Alianza del Pacífico</b>	Países asociados	55	11,5
	Países en proceso de incorporación	25	5,2
	Países miembros	398	83,3
<b>Países analizados</b>	Australia	40	8,4
	Canadá	8	1,7
	Chile	192	40,2
	Colombia	137	28,7
	Costa Rica	19	4,0
	Ecuador	3	0,6
	Guatemala	2	0,4
	México	68	14,2
	Nueva Zelanda	7	1,5
	Panamá	1	0,2
	Perú	1	0,2

Nota. Eaboración propia.

Se identifica que la gran mayoría de instituciones vinculadas pertenecen al sector público y participan del II y III nivel de complejidad de atención en salud en el caso del tipo de institución registrada como hospitales. Se evidencia además una ausencia de datos e información en varias de las plataformas web o en los documentos de acceso libre de los hospitales (tabla 4).

Tabla 4

*Tipo de instituciones, carácter y nivel de atención*

Variable	Categorías	n.º	%
Tipo de institución de salud	Centros de salud y otros	1	0,2
	Hospitales	411	86
	Organizaciones	11	2,3
	Sistemas de salud	18	3,8
	Sin información	37	7,7
Carácter de la institución	Privada	30	6,3
	Público	355	74,3
	Público/ Privado	1	0,2
	Sin información	92	19,2
Nivel de atención	II nivel de atención	60	12,6
	I nivel de atención	32	6,7
	III nivel de atención	69	14,4
	IV nivel de atención	15	3,1
	II y III nivel de atención	4	1
	III y IV nivel de atención	1	0
	Sin información	297	62

Nota. Eaboración propia.

## Avances en los compromisos con respecto a los objetivos de la Agenda Global

En el estudio realizado y las fuentes consultadas de las 478 instituciones de los países de la Alianza del Pacífico, se encontraron los objetivos a los que están comprometidos cada institución y, por consecuencia, sus diversas sedes u hospitales. Los objetivos que más reportan las instituciones se relacionan con los residuos (77,2%), energía (66,7%), liderazgo (51,7%) y sustancias químicas (23,4%). Los demás objetivos se encuentran por debajo del 13% (tabla 5).

**Tabla 5**

*Avances en los objetivos de hospitales verdes en países miembros de la Alianza del Pacífico*

Variable	Categorías	N	%
Liderazgo	Si	247,0	51,7
	Sin información	231,0	48,3
Compras	Si	42,0	8,8
	Sin información	436,0	91,2
Sustancias químicas	Si	112,0	23,4
	Sin información	366,0	76,6
Productos farmacéuticos	Si	58,0	12,1
	Sin información	420,0	87,9
Edificios	Si	33,0	6,9
	Sin información	445,0	93,1
Residuos	Si	369,0	77,2
	Sin información	109,0	22,8

Variable	Categorías	N	%
Energía	Si	319,0	66,7
	Sin información	159,0	33,3
Agua	Si	228,0	47,7
	Sin información	250,0	52,3
Alimentos	Si	27,0	5,6
	Sin información	451,0	94,4
Transporte	Si	31,0	6,5
	Sin información	447,0	93,5
Desafío 2020	Si	21,0	4,4
	Sin información	457,0	95,6

Nota. Elaboración propia.

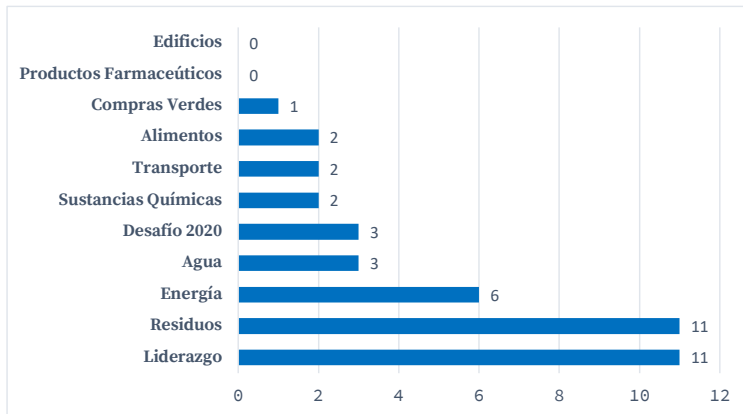
Uno de los aspectos más importantes para dinamizar los espacios sociales es la difusión del conocimiento. En esa medida la Red Global a dispuesto de manera voluntaria un espacio para reportar anualmente los estudios de caso en relación con los avances de cada institución de salud u hospital. Estas son libres de elegir la cantidad de estudios a mostrar de acuerdo con los compromisos generados ante la agenda global. Los países con mayor número de reportes son Chile (81), Australia (53), Colombia (15), Nueva Zelanda (10) y Costa Rica (10); los demás cuentan con menos de cinco reportes. Los objetivos se centran en el Desafío 2020 (46) (en este, especialmente, los países de Oceanía y Chile han tenido un mayor crecimiento), residuos (32), liderazgo (31), energía (23) y agua (14), los demás están por debajo de ocho, a excepción de edificios que no presenta reportes.

En alianza con la Red Global, Salud sin Daño es uno de los casos más significativos de integración. El más avanzado es el de Australia que ha generado un espacio de participación, vinculando a nivel político los tomadores de decisiones. Este está centrado en la creación de conciencia sobre el cambio climático y los impactos en la salud. Resalta en esta plataforma web el abordaje de los profesionales de salud como voceros válidos para actuar de manera interdisciplinaria ante esta problemática mundial (Climate and Health Alliance, 2017).

El compromiso de 40 miembros (que representan cerca de 636 instituciones de salud) ha iniciado a tomar acciones frente a la reducción de gases efecto invernadero; como se mostró en los resultados, la mayor parte de las instituciones han apostado por trabajar en los objetivos de energía, residuos y liderazgo, además de la campaña del Desafío 2020 (figura 1). Aunque es visible el compromiso ambiental para el cambio en la cultura organizacional, se requiere trabajar en los demás objetivos para seguir minimizando la huella ambiental.

**Figura 1**

*Acciones en Australia desde los hospitales e instituciones*



*Nota.* Elaboración propia basada en <https://greenhospitals.net/case-studies-chemicals/>

Otro de los grandes aportes del modelo australiano es el programa denominado Nuestro Clima - Nuestra Salud. Como marco estratégico nacional para mejorar el ambiente, la salud y el bienestar de la población australiana, entre los dinamizadores del movimiento se encuentra el Departamento de Salud y el Servicio Humano del estado de Victoria. Se están utilizando las herramientas y la experiencia de la Red Global para guiar el desarrollo de las políticas en relación con la salud y el bienestar de la comunidad y reducir así también su huella ambiental (Parry, Schutte y Armstrong, 2016).

## Espacio social de hospitales verdes en la Alianza del Pacífico

El diseño del modelo partió del análisis de la vinculación, la participación y la comunicación de sus avances de las instituciones de salud vinculadas en la Red Global de los países que se encuentran en la AP. Como resultado se da la necesidad de una integración que pueda potencializar el desarrollo de los países en los temas de sostenibilidad o ayuden a mejorar su experiencia a través de la difusión del conocimiento; el escenario está dado para el trabajo en red, en esta medida se conformará un espacio social que denominaremos Alianza de Hospitales Sustentables AP, en el cual intervendrán los actores que se describirán a continuación.

### *Propósito del espacio*

Favorecer la competitividad de los hospitales e instituciones de salud de los países miembros de la AP a partir de la cooperación de los diversos sectores, la difusión de experiencias y soluciones innovadoras y una integración en red que incentive la comunicación, la confianza, la traducción del conocimiento, la deliberación, la negociación y la evaluación (Albornoz y Alfaraz, 2006; Parker y Héctor, 2007).

### *Objetivos*

- Desarrollar actividades de cooperación entre las instituciones de salud y los gobiernos.
- Fomentar el acceso a hospitales e instituciones para un crecimiento sustentable.
- Ampliar el proceso formativo a partir del conocimiento generado en cada experiencia de acuerdo con los objetivos planteados.
- Fortalecer la integración sectorial, la competitividad, el crecimiento financiero y la sostenibilidad del sector salud.
- Desarrollar una plataforma para articular la agenda de sustentabilidad de los hospitales y miembros participantes.

### *Actores del espacio social*

La estrategia propuesta está conformada por los gobiernos de los países de la AP, organizaciones, empresas, entidades de salud que trabajan aspectos



ambientales o están vinculadas a la Red Global, universidades y centros de investigación, expertos y profesionales. El espacio lo liderará cada año una institución hospitalaria designada por votación en asamblea o en las mesas de trabajo de medio ambiente de uno de los países miembro (ver figura 2).

### *Operación e implementación*

La operación parte de la voluntad de las instituciones y de los demás participantes potenciales de pertenecer a la misma y de su correspondiente postulación en la plataforma web. Esta se validará ante la coordinación del espacio social o la mesa temática de ambiente de la AP junto con los compromisos de cada uno. Los requisitos se listan a continuación:

- Registro Web.
- Envío de la solicitud por parte de las instituciones, organizaciones, universidades y centros de investigación, debidamente avalada por el representante legal o el encargado en temas ambientales o de salud.
- El compromiso de generar propuestas y planes de trabajo e intercambiar conocimiento en las líneas del espacio social.
- En el caso de los investigadores, los expertos deben acreditar sus avances en gestión ambiental, salud ambiental y sostenibilidad ya sea en formación, investigación, asesoría o consultoría.
- No haber recibido sanciones en los últimos años por ningún organismo de vigilancia y control.

Posterior a la verificación de cumplimiento de requisitos, se configurará como entidad o participante en crecimiento, el cual estará acompañado por organismos que trabajen sus mismas temáticas o representantes delegados voluntarios.

Figura 2

Actores y esquema del espacio social Hospitales Sustentables Alianza Pacífico



Los servicios del espacio social estarán disponibles a través de una plataforma interactiva que cuente con un mapa de la red que permita visualizar a todos los actores. Inicialmente, la información de contacto y de los avances en temas de sustentabilidad y ambientales estará sintetizada. Este proceso se podrá realizar mediante un formulario que inmediatamente georreferenciará a la institución o experto para así facilitar el contacto con los demás participantes.

Mensualmente, se seleccionará por parte del equipo de la alianza las experiencias de los diferentes miembros con el propósito de resaltar su labor y fortalecer el conocimiento y los procesos de los interesados. Se invitará a todas las instituciones a vincularse a las sesiones de gestión del conocimiento

virtual, denominada Comunidad de aprendizaje AP, de modo que, a través de encuentros web, se pueda aprender de los avances y la experiencia de otras instituciones.

Adicional a lo mencionado, se realizarán talleres, seminarios, conferencias y cursos en áreas relacionadas con la vinculación, la gestión y la formación del capital humano asistencial, administrativo y directivo con relación al cuidado ambiental en las instituciones. En encuentros anuales se resaltarán las iniciativas de mayor alcance y con mayor interacción de los visitantes a la plataforma; en estos mismos espacios, se consolidará la agenda ambiental y su seguimiento.

El intercambio de expertos y de los recursos técnicos se desarrollará en el marco de las 400 becas anuales que ofertan los países miembros de la AP en alianza con las agencias de financiación educativa de cada país y las universidades o centros de investigación vinculados. Los recursos tecnológicos se aplicarán a las negociaciones comerciales y de cooperación que se desarrollen bilateralmente entre países o en la coalición de hospitales, teniendo en cuenta los actores gubernamentales, las empresas y las instituciones que adelanten en sus instalaciones la mejora ambiental (Alianza del Pacífico, s. f.).

El voluntariado se enmarcará en el reglamento de la AP, el cual, anualmente, busca la movilidad de 48 jóvenes de diversos países de dos a cuatro meses para trabajar temas prioritarios en los hospitales sustentables. Se tendrá prioridad por los postulantes que tengan conocimiento en este tema y que se estén formando o sean profesionales en las áreas de salud o que sean afines a la gestión de una institución hospitalaria (Alianza del Pacífico, 2019).

## **Conclusiones**

El espacio social apunta a los propósitos económicos y de desarrollo de la AP que se cumplirán en la medida que circulen bienes, servicios, capital, personas y, especialmente, conocimiento producto de las propias experiencias de integración, visibilidad de los avances, movilidad, formación, voluntariado e intercambio científico; el resultado son cocreaciones para mitigar los impactos ambientales de salud pública y avanzar en la conciencia a este respecto de los profesionales que allí intervienen.

Los actores partícipes en esta iniciativa tendrán como resultado una mejor productividad al generar valor social, económico y ambiental, así como

mejores indicadores de competitividad en cuanto al desarrollo territorial, que es una de las expectativas más importantes de la Alianza del Pacífico.

Hay una urgente necesidad de trabajar rápido y de manera eficiente en los sistemas de salud a nivel mundial e incrementar las asociaciones entre instituciones privadas y públicas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero además de mitigar los impactos ambientales para la salud; esto requiere de espacios sociales como la Alianza de Hospitales Sustentables AP, los cuales dan una oportunidad para que los diversos actores involucrados se informen, se sensibilicen y se eduquen.

Debido a que el sector de la salud es una importante fuerza económica, política y moral en la mayoría de las sociedades, este tiene el potencial de desempeñar un papel de liderazgo para abordar los desafíos del cambio climático en todas partes. La transición a una economía que baje las emisiones de gases de efecto invernadero puede prevenir los peores impactos de la crisis ambiental y, al mismo tiempo, mejorar los resultados en equidad de la salud y la salud misma de las personas.

Un sector de salud comprometido con millones de profesionales de la salud, asociaciones profesionales, hospitales, sistemas de salud, ONG, ministerios de salud y organizaciones internacionales puede ayudar a ampliar y profundizar el movimiento mundial para abordar la sustentabilidad, moviendo al mundo entero hacia un desarrollo saludable y una baja producción de gases de efecto invernadero.

Los efectos positivos de este espacio dependen del proceso de aprendizaje, la colaboración y el nivel de comunicación y relacionamiento que se genere. Aunque la alianza favorece el avance, se debe tener en cuenta la diferencia de idioma entre los países de Oceanía y América, las habilidades de los encargados para negociar, la normatividad de cada país y la cultura de las instituciones partícipes.

Dentro de las características de las iniciativas del espacio social que se pueden fortalecer a mediano y largo plazo, se encuentra la negociación como bloque económico; esta puede hacerse con proveedores, clientes y diversos grupos de interés para reducir costos de operación y mejorar la disposición de la materia prima, entre otros beneficios. También los incentivos grupales pueden llevar a aplicar a beneficios económicos de financiación a través de proyectos de cooperación con otros continentes, especialmente Asia; esto son aspectos que en sí pretende la AP.

El intercambio de información sobre las experiencias de los centros de salud y la implementación de los objetivos es muy importante y útil. Por lo

tanto, queremos mostrar los positivos beneficios que pueden derivarse de la colaboración e investigación territorial en la AP. Los grandes avances de países como Chile y Australia pueden ser referentes significativos para compartir los avances, cumplir con los objetivos de la Agenda Global e implementar tecnologías para el mejoramiento ambiental y de la atención en salud.

## Referencias

- Albornoz, M. y Alfaraz, C. (2006). *Redes de conocimiento: construcción, dinámica y gestión*. [http://www.ricyt.org/biblioteca-sp-1864514149/doc\\_view/26-redes-de-conocimiento-construccion-dinamica-y-gestion](http://www.ricyt.org/biblioteca-sp-1864514149/doc_view/26-redes-de-conocimiento-construccion-dinamica-y-gestion)
- Alianza del Pacífico. (s. f.<sup>a</sup>). *Conoce la plataforma de movilidad estudiantil y académica de la Alianza Pacífico*. <https://alianzapacifico.net/becas/>
- Alianza del Pacífico. (s. f.<sup>b</sup>). *Qué es la Alianza*. <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>
- Alianza del Pacífico. (2019). *Reglamento general programa de voluntariado juvenil Alianza del Pacífico*. <https://voluntariado.alianzapacifico.net/Reglamento-VJ-VF-1.pdf>
- Climate Action UNEP. (2015). *6<sup>th</sup> Annual Sustainable Innovation Forum (SIF) 2015 - 21 Conference of the Parties (COP 21)*. Paris. <http://www.cop21paris.org/>
- Climate and Health Alliance. (s. f.). *Global Green and healthy hospitals*. Disponible en: [https://www.caha.org.au/globalgreen\\_healthyhospitals](https://www.caha.org.au/globalgreen_healthyhospitals)
- Climate and Health Alliance. (2017). *Climate and Health Alliance Strategic Plan 2017 - 2018*. [https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/caha/pages/25/attachments/original/1504675016/Strategic-Plan-CAHA-2017-2018\\_PUBLIC.pdf?1504675016](https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/caha/pages/25/attachments/original/1504675016/Strategic-Plan-CAHA-2017-2018_PUBLIC.pdf?1504675016)
- Chung, J. W. y Meltzer, DO. (2009). Estimate of the Carbon Footprint of the US health care sector. *Jama*, 302(18), 1970-1972. <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/184856>
- Díaz, L., Eggerth, L. L., Enkhtsetseg, S. H. y Savage, G. M. (2008). Characteristics of Healthcare Wastes. *Waste Management*, 28(7), 1219-1226. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0956053X07001614>
- Emmanuel, J. (2007). *Meeting Report. International Meeting on Health-Care Waste*. Ginebra, Suiza.

- Health Care Climate Council. (2017). *Climate Action a playbook for hospitals*. <https://climatecouncil.noharm.org/>
- Health Care Without Harm. (2011). *State of the Art Report - Low Carbon Buildings in the Healthcare Sector*. The LCB- HEALTHCARE Consortium. <https://noharm-europe.org/documents/state-art-report-low-carbon-buildings-healthcare-sector>
- Health Care Without Harm. (2015). *COP21: Hospitals Worldwide Join Together in the Fight Against Climate Change*. <https://noharm-global.org/articles/news/global/cop21-hospitals-worldwide-join-together-fight-against-climate-change>
- Health Care Without Harm. (s. f.). *History and Victories*. <https://noharm-us-canada.org/content/us-canada/history-and-victories>
- Health Energy Initiative. (s. f.). *About the Healthy Energy Initiative*. <http://www.healthenergyinitiative.org/about-initiative/>
- Hospitais Saudáveis. (s. f.). *Projeto Hospitais Saudáveis*. <https://www.hospitaisaudaveis.org/quemsomos.asp#missao>
- Hutchins, D. C. y White, S. M. (2009). Coming Round to Recycling. *BMJ*, 338: b609. <https://www.bmj.com/content/338/bmj.b609>
- McGain F. y Naylor C. (2014). Environmental sustainability in hospitals – a systematic review and research agenda. *J Health Serv Res Policy*, 19(4), 245-252. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1355819614534836?journalCode=hsrb>
- Parker R. y Héctor C. (2007). Construcción de redes de conocimiento y aprendizaje académico. *Revista del Centro de Investigación*, 7(27), 93-119. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34202707>
- Parry, M., Schutte, D. y Armstrong, F. (2016). *Towards a National Strategy on Climate, Health and Well-Being for Australia*. [https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/caha/pages/40/attachments/original/1476390215/CAHA\\_Discussion\\_Paper\\_v04.pdf?1476390215](https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/caha/pages/40/attachments/original/1476390215/CAHA_Discussion_Paper_v04.pdf?1476390215)
- Practice Greenhealth. (s. f.). *Soluciones de sostenibilidad para el cuidado de la salud*. <https://practicegreenhealth.org/>
- RCN Radio. (2014). Bogotá lanza programa “Hospitales Verdes”. <https://www.rcnradio.com/mcontent/5b3ffeb15f0049f7904b1f18/amp>
- Red Global de Hospitales Verdes y Saludables. (2019a). *Construyendo la Red Global*. <https://www.hospitalesporlasaludambiental.net/red-global/>

- Red Global de Hospitales Verdes y Saludables. (2019b). *México*| *La secretaria de salud anunció que sumará varios hospitales y centros de salud a la Red Global de Hospitales Verdes y Saludables*. <https://bit.ly/2Qdeq0h>
- Rodríguez, J. (2017). *1er Seminario Nacional de Hospitales Verdes y Saludables. Entrevista a Marcela Medina* [video de vimeo] <https://vimeo.com/229142712>
- SaludsinDaño. (2016<sup>a</sup>). *Colombia*| *Programa Seminario internacional de sustancias químicas y residuos/materiales peligrosos: "Avances y retos en su gestión integral"*. <https://saludsindanio.org/documentos/americalatina/colombia-programa-ii-seminario-internacional-de-sustancias-qu%C3%ADmicas-y>
- SaludsinDaño. (2016<sup>b</sup>). *Colombia*| *Programa del II Taller internacional sobre salud ambiental en instituciones de salud*. <https://saludsindanio.org/documentos/americalatina/colombia-programa-del-ii-taller-internacional-sobre-salud-ambiental-en>
- Scally G. (2009). Environmental Waste in Health Care. *BMJ*, 338: b1129. <https://www.bmj.com/content/338/bmj.b1129.extract>
- Sustainable Development Unit. (2016a). *What is Sustainable Health?* Cambridge. Reino Unido. <https://www.sduhealth.org.uk/policy-strategy/what-is-sustainable-health.aspx>
- Sustainable Development Unit. (2016b). *Carbon footprint update for NHS in England 2015*. Cambridge. Reino Unido. [http://www.sduhealth.org.uk/documents/publications/2016/Carbon\\_Footprint\\_summary\\_NHS\\_update\\_2015\\_final\\_v2.pdf](http://www.sduhealth.org.uk/documents/publications/2016/Carbon_Footprint_summary_NHS_update_2015_final_v2.pdf)
- United Nations (2019). *Sustainable Development Goals*. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>
- World Health Organization. (2019). *Climate Change and Health*. [www.who.int/globalchange/en/](http://www.who.int/globalchange/en/)
- World Health Organization. (2018). *Health-care waste*. [www.who.int/media-centre/factsheets/fs253/en/](http://www.who.int/media-centre/factsheets/fs253/en/)
- Zhang, H. J., Zhang, Y. H., Wang, Y., Yang, Y. H., Zhang J. *et al.* (2013). Investigation of Medical Waste Management in Gansu Province, China. *Waste Manag Res.*, 31(6), 655-659. <https://bit.ly/36n0M28>

# El capital humano como base operativa en la producción petrolera. Una aproximación departamental en Colombia

Diana Patricia Gutiérrez Mejía  
Víctor Hugo Nauzán Ceballos  
Micaela Persson

## *Resumen*

Este artículo presenta el resultado de la evidencia empírica cuantitativa que muestra la relación existente entre el capital humano y la productividad a partir de aproximaciones al modelo de Lucas (1988) descrito por Vergara (1997) en el sector petrolero colombiano, específicamente en los departamentos del Meta y Santander. Basándose en información primaria (encuestas a trabajadores del sector), datos de Ecopetrol y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en Colombia, se utiliza un diseño metodológico descriptivo con Modelos Lineales de Probabilidad (MLP) Logit y Logit multinomial que proporcionan información relevante sobre la significancia estadística de las variables que desde el capital humano inciden en la productividad petrolera y la forma en la que los niveles de educación afectan dicha productividad. De acuerdo a investigaciones realizadas por los autores desde el año 2018, este trabajo muestra los impactos negativos en la productividad debido a la no capacitación del personal que trabajaba en el sector.

## *Palabras clave:*

Capital humano, productividad, educación, costos, beneficios, Ecopetrol, Colombia.



*Abstract*

This article presents the results of quantitative empirical evidence that shows the relationship between human capital and productivity from the model of Lucas (1988), presented by Vergara (1997), in Colombian oil sector, specifically in the departments of Meta and Santander. Based on primary information, data from Ecopetrol and the National Agency of Hydrocarbons ANH, a descriptive methodological design is used with Linear Probability Models (LPM) Logit and Multinomial Logit, which provides relevant information on the statistical significance of how human capital and its variables affect in the oil productivity and the way in which the levels of education influence also on it. According to research carried out by the authors since 2018, this paper shows the negative impacts on productivity related to the non-training of personnel working in the sector.

*Keywords:*

Human capital, productivity, education, costs, benefits, ecopetrol, Colombia.

## Introducción

El proceso petrolero en Colombia ha sido manejado por Ecopetrol<sup>1</sup> desde 1951 luego de la reversión de la Concesión de Mares a la actual compañía. Esta compañía ha desempeñado procesos de exploración, explotación y comercialización del crudo, lo cual ha marcado la historia petrolera del país: en la actualidad se cuenta con una producción aproximada de 898 965 barriles de petróleo por día, según el informe de gestión del Ministerio de Minas y Energía de Colombia (2018), con aproximadamente 23000 empleos directos e indirectos y 11.7 billones de pesos en regalías, según información de fiscal de Ecopetrol (2018) y de la *Revista Semana* (2014). Esta información muestra la importancia que tiene la industria petrolera en Colombia y cómo sus ingresos fiscales (siendo un país no productor a nivel mundial) son relevantes en el sostenimiento de la economía y en la ejecución de proyectos sociales. En palabras de Uribe, Jiménez y Fernández (2015), “Colombia es un país caracterizado por ser un exportador neto de petróleo, tomando fuerza como su principal activo de exportación” (p. 16). Dichas aseveraciones ponen en juego múltiples aspectos asociados al sector y su necesidad de convertirse en una industria cada vez más competitiva, capaz de desafiar los problemas externos y volátiles de un precio internacional cada vez más bajo y enfrentarse a las vicisitudes que este precio acarrea en la sostenibilidad industrial y social.

En virtud de ello, el capital humano se convierte en el primer elemento indispensable de transición y sostenibilidad de la industria, debido a que es allí donde “la acumulación de capital tangible como intangible (capital humano y tecnológico) llevan a una eficiencia de técnica mayor” (Valderrama, Neme y Ríos, 2015, p. 76). Este factor productivo (el proceso laboral ejercido por las personas) requiere una exigencia mayor en cuanto al conocimiento y experticia en el desarrollo procesual de cada una de las etapas que constituye la exploración y la explotación petrolera. De allí que una formación adecuada en los procesos cognitivos en todo el andamiaje petrolero hace que la industria sea más eficiente y, por ende, más competitiva, fortaleciendo así la dinámica económica del sector y generando mayor beneficio social. Ante lo anterior, la industria petrolera colombiana provee más cargos a personas que no son capacitadas en estos procesos, particularmente operativos, y lo que se resalta allí es la experiencia en el ejercicio de la explotación, convirtiendo al sector en un foco de problemáticas sociales y

---

1 Ecopetrol es la empresa estatal petrolera de Colombia que está a cargo de todo el proceso productivo y comercial en Colombia.

laborales en los que la productividad se ve amenazada por casos relacionados al ambiente laboral, la sindicalización, la migración laboral y el descontento social<sup>2</sup>.

El presente trabajo muestra la forma en la que el capital humano es poco relevante en una industria configurada por la innovación y el buen manejo de los procesos, conllevando a que la sociedad no se beneficie de esto y, por el contrario, se visualicen focos de descontento por parte de los trabajadores y un problema generalizado en la contratación de mano de obra calificada y no calificada en las regiones. Para contrarrestar esta problemática, se desarrolla una inspección teórica de la forma en la que el capital humano debe propender por el beneficio social a través de correlaciones econométricas realizadas por medio de una serie de encuestas desarrolladas en diferentes zonas del país para mostrar su efecto y las implicaciones en la productividad.

## **Revisión literaria**

En cada uno de los procesos que se desarrollan en la industria, el capital humano adquiere una fuerza importante en su ejecución y la forma en la que se vinculan con el desarrollo y el crecimiento de la economía. Para Sen (2000), el capital humano se define como “[...] capacidades humanas que pueden emplearse como *“capital”* en la producción (de la misma forma que el capital físico)” (Sen, 2000, p. 351). Considerando que la producción trasciende a través de la eficiencia de sus factores productivos, la cualificación de estos implica mejores resultados al final de la etapa, lo cual conlleva a un aumento en el bienestar individual y colectivo de todos aquellos que intervienen en dichos procesos.

Bajo este argumento, los modelos de Lucas (1988), descritos por Vergara (1997), sostienen que el crecimiento económico se puede basar en la contribución que haga el capital humano sobre dicha economía. Antunéz (2009) indica que el modelo de Lucas considera al capital humano como diferente del capital físico ya que el primero implica dedicar varios años de educación a una persona, generando procesos de crecimiento endógeno

---

2 En un primer trabajo desarrollado, Gutiérrez, Nauzán, Persson y Zapata (2018) muestran que la percepción de la comunidad es que los procesos desarrollados por el sector petrolero no son beneficiosos para ellos ni tampoco para los trabajadores debido a que la parte estatal, con el objetivo de mitigar los impactos negativos dejados por los precios internacionales del crudo, optó por realizar cambios en las tablas salariales de los trabajadores y reducir la contratación para la explotación.

“de conocimiento técnico” que son dinámicos y permiten una eficiencia productiva en cada nivel de producción. De allí que el capital humano lo defina como “la suma de las capacidades, haciendo una eficiencia productiva incorporada a los individuos o a las colectividades. Esas capacidades pueden ser diversas: salud, fuerza física, conocimientos generales o técnicos” (Antunez, 2009, p. 200). El modelo de Lucas (1988), descrito por Vergara (1997), permite ver cómo el capital humano incrementa la producción a través de:

$$y_t = Ak_t^\alpha * u^{1-\alpha} * h_t^{1-\alpha} \quad (1)$$

Donde:

$y_t$ = producción del bien final en el instante  $t$

$A$ = índice de tecnología

$k_t$ = stock de capital físico que opera en el sector, en el bien final en el momento  $t$

$u_t$ = fracción del capital humano que labora en el sector, de producción del bien final

$h_t$ = stock de capital humano en el momento  $t$

De la ecuación (1), se aprecia que  $1-\alpha$  es la elasticidad del producto con respecto al capital humano, lo cual indica que, si aumenta el stock de capital humano con relación a la cantidad de personas capacitadas para el desarrollo de ciertas labores productivas, la producción en sí aumenta a una tasa constante y dependiente del grado de elasticidad que esté involucrada en la realización del bien. En este orden de ideas, la concentración de personal capacitado en el sector no impide que la producción (que no es sino materia prima para otros bienes) aumente acorde a la “tecnificación” que se agregue a la persona al capacitarla para dichos procesos.

Como lo comenta Lucas (1988), descrito por Vergara (1997), la decisión de las empresas en capacitar o no requerirá del costo que lleve a las empresas el ejercer un proceso de adecuación o tecnificación de las personas sobre los procesos relacionados a la actividad productiva. De allí que esta decisión tendrá réditos futuros acorde con el grado  $y_t$  de producción alcanzada, lo que de cierta manera beneficia a las empresas en un momento  $t+n$  posterior a los procesos de producción y de capacitación del momento  $t$ . De esta forma, Romer (2006) analiza el impacto empresarial de las utilidades derivadas de la mano de obra, las cuales, para Romer, son internas o externas y son el resultado de la interacción entre la empresa y la sociedad, quien provee fuerza de trabajo, por lo que:

$$\pi = AF(L_0 + L_1) - wL_0 - wL_1 \quad (2)$$

Donde:

A = transferencia tecnológica

$I_0$  = fuerza laboral interna

$L_1$  = fuerza laboral externa

$\pi$  = beneficios para la empresa

Si los beneficios esperados por las empresas en la ecuación (2) son significativos, entonces, los costos de transición laboral<sup>3</sup> son mínimos y el costo relacionado a la capacitación también será nulo, lo que implica mayores ganancias en el tiempo  $t+n$  posterior a los procesos de producción y de capacitación del momento  $t$ . Lo anterior se aduce en la manera en la que las empresas adquieren un costo inicial para la capacitación de los trabajadores, lo cual representa en el futuro mayores beneficios por inversiones iniciales en las personas. De allí que “el entrenamiento en el trabajo eleva la productividad futura de los trabajadores, al estimular el aprendizaje de nuevas habilidades y perfeccionar las viejas” (Lagarda y Ramírez, 2007, p. 87). Lo anterior, aunado con los aspectos intrínsecos de Lucas (1988) y Romer (2006), hace ver que los procesos desarrollados en el capital humano son vitales para el progreso “técnico” de las empresas, visto esto desde la capacitación en la que cada una de ellas incurre cuando quiere elevar su productividad. De esta manera, la ineficiencia de los procesos en un sector minero energético como es el caso de la producción petrolera hace ver que en asocio con otros elementos como la tecnología esta puede resultar muy significativa al interior de los procesos, toda vez que el capital humano y el físico representen menores valores dentro de esa configuración productiva que debe tener la empresa. Respecto a ello, Valderrama, Neme y Ríos (2015) muestran una función directamente proporcional entre la ineficiencia en los procesos y la relación técnica que existe alrededor:

$$u_t = \sum_{m=1}^M \delta Z_{mit} + \eta_{mit} \quad (3)$$

Para estos autores,  $Z_{mit}$  concentra todos los aspectos vinculados a la producción como lo es la tecnología, el capital humano y el capital físico y  $\eta_{it}$  todos aquellos términos independientes que son exógenos a  $Z_{mit}$  y que de cierta manera entran en los procesos de producción. Bajo este insumo que se presenta de forma empírica alrededor de procesos manufactureros en México, es de resaltar que, para el sector petrolero en Colombia, las connotaciones matemáticas presentadas en la ecuación (3) se encuentran al interior de esos procesos que hacen veraz la productividad en la explotación de petróleo.

---

3 La transición laboral hace referencia a la migración de personas a otros sectores económicos o a otras empresas que incentivan a los trabajadores a trasladarse o cambiar de oficio.

En este sentido, asociar la educación con los términos de capital humano es coherente debido a que la capacitación vista desde la adquisición de conocimiento o técnica para desarrollar alguna tarea específica coadyuva con el crecimiento de una empresa y, por ende, hace que sean más competitivas dentro del sector económico en el que se desenvuelven ya que “genera, incorpora y difunde avances del conocimiento que luego permite incrementar la productividad en distintas áreas de la producción” (Cardona, Montes, Vásquez, Villegas y Brito, 2007, p. 24 )

Estos matices teóricos resultan claves en procesos como el ejercido en el sector petrolero, en los que la explotación del hidrocarburo debe contar con algún grado de conocimiento en el desarrollo de tareas que son en su mayoría complejas; son relevantes en la medida en que se debe hacer o trabajar para no estropear procesos siguientes que dependen de tareas anteriores o que son sucesivas y no independientes. Kraus (1997) manifiesta que el proceso productivo en la explotación de hidrocarburos requiere de unas fases a seguir:

- Fase de exploración, en la que se requiere de conocimientos de geografía, geología y geofísica.
- La perforación de pozos, que en el lenguaje de esta industria se denominan “pozos de descubrimiento”. Para esta tarea, se utilizan diferentes métodos<sup>4</sup> según el lugar que se quiere explotar.
- Operaciones de terminación, recuperación, optimizada y rehabilitación.
- Producción y conservación de petróleo y gas.

En cada una de ellas, como lo comenta Kraus (1997), más que la experiencia de años de experiencia en el campo, el conocimiento es vital en los procesos de explotación debido a que cada etapa es compleja y se requiere un vasto conocimiento en proceso iniciales de perforación y extracción. Así mismo, el autor menciona que en todas las etapas se debe considerar un número determinado de personas que son ayudantes en el proceso y que, por consiguiente, el conocimiento adquirido puede basarse en la experiencia en este tipo de procesos. No obstante, el proceder de actividades referentes a la extracción de crudo debe contener como mínimo un grado de capacitación para desarrollar este tipo de tareas.

---

4 Algunos métodos que se realizan en la perforación son: equipos de perforación (que contienen los elementos básicos como una torre y una tubería de perforación), perforación por cable (perforación lenta y antigua que tritura la roca con un pesado cincel), rotación retopercutante (utiliza un líquido hidráulico para romper la roca por medio de un martillo rotante), etc.

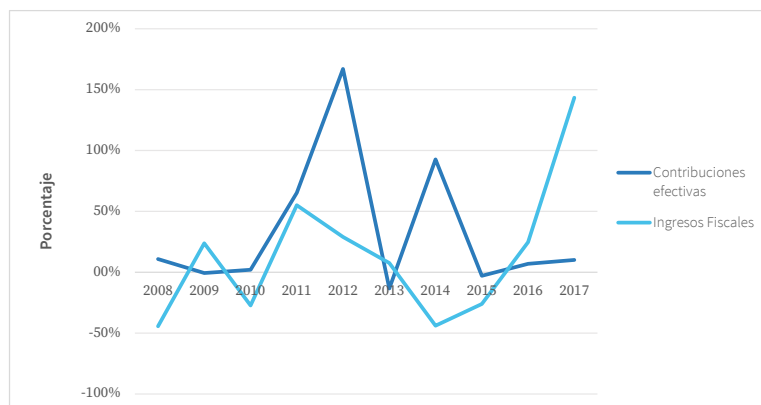
De esta manera, se considera entonces que el capital humano es un elemento crucial en el desarrollo de tareas productivas, en particular con las relacionadas a este sector. En ese sentido, cualquier cambio en las variables relacionadas a la capitación hace que se genere una alta o baja productividad como también un fuerte fenómeno derivado que es una externalidad del proceso en sí. Aquí ciertos cambios ambientales o sociales que se den a raíz de la explotación petrolera también requieren de un gran conocimiento para mitigar los problemas que se deriven de ella. En consecuencia, los impactos de la industria petrolera en la fase de producción, en términos sociales y ambientales, se perciben de forma inconexa cuando no son mitigados y, por ende, ocasionan inconvenientes en la comunidad y en el contexto, haciendo que la producción petrolera disminuya (Indepaz, 2013).

## **Contextualización**

Hablar de capital humano en el sector petrolero en Colombia es hacer alusión a todos a aquellos procesos que conllevan a que las empresas del sector tengan una alta productividad en términos monetarios. Si bien es cierto que en estudios como los realizados por Gutiérrez, Nauzán, Persson y Zapata (2018), quienes se refieren a los de Lyons, Plisga y Lorenz (2016), quienes mencionan que la productividad en el sector petrolero se mide por el número de barriles/día, el capital humano se convierte en una variable que asocia este aspecto e involucra otros más dentro de un conjunto determinístico de variables conjuntas que muestran el grado de productividad. Es así que si se retoma el modelo de Lucas (1988), descrito por Vergara (1997), en el que la producción va directamente proporcional con el incremento al capital humano, entonces, para el sector petrolero en Colombia, la relación debe ser en sí misma positiva o negativa de acuerdo con los ingresos que percibe el sector.

Figura 1

Relación entre las contribuciones efectivas y los ingresos fiscales



Nota. Adaptado de *Informe estadístico petrolero*, por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2018, <https://acp.com.co/web2017/es/publicaciones-e-informes/informe-estadistico-petrolero>

La figura 1 muestra la relación entre las contribuciones efectivas<sup>5</sup> y los ingresos fiscales dados en el sector petrolero. Si bien es cierto que las contribuciones efectivas se derivan de esos costos que se pagan a todos aquellos que participan de la producción, es de entender que se incluyen los procesos relacionados a la capacitación en las empresas. Considerando que estas forjan de cierta manera la forma en la que la producción puede aumentar, también es relevante indicar que las contribuciones asocian un manejo efectivo de la productividad vista desde el incentivo que puedan tener los empleados al desarrollar sus tareas (no monetario y relacionado a todas aquellas actividades que incrementan el bienestar). Sin embargo, en la gráfica anterior se ve un proceso “contradictorio” entre los ingresos y las contribuciones, ya que el comportamiento de las contribuciones efectivas es muy aleatorio y no se ve que depende de los ingresos o, más bien, durante los últimos años los ingresos no proporcionan partidas para las contribuciones, aduciendo que las empresas petroleras no aportan a la capacitación de sus trabajadores.

5 En el documento titulado “Unidad Administrativa General, Contaduría de la Nación”, se definen las contribuciones efectivas, como “aquellas contribuciones que se pagan en beneficio de quienes participan en la producción de bienes o en la prestación de servicios” (Contaduría General de la Nación, 2017, p. 39).



Por otro lado, Ecopetrol, a través de la guía de aspectos y condiciones laborales en actividades contratadas para el sector<sup>6</sup>, indica que para la contratación directa o indirecta (a través de contratistas) de trabajadores es importante que se tenga en cuenta las definiciones y disposiciones que la estatal menciona en su documento y por las cuales se rige la contratación de personal. De acuerdo con ello y en virtud de la relación laboral que existe con el capital humano, se mencionan a continuación dos definiciones pertinentes para este trabajo:

- Perfil del cargo: es el que establece las condiciones y requisitos mínimos que corresponden a un puesto de trabajo, así como sus funciones específicas; describe las funciones que se ejercen en un determinado cargo, indica el nivel de conocimiento y la experiencia con las que debe contar la persona que lo va a ocupar.
- Personal operativo: trabajador que ejecuta labores en un contrato de régimen salarial y prestacional convencional o legal y que ocupa un cargo ubicado en los niveles de la Tabla de Salarios Operativos del Régimen Convencional o de la Tabla de Salarios Operativos del Régimen Legal para Actividades contratadas por Ecopetrol S. A. respectivamente. (Ecopetrol, 2018<sup>a</sup>, p. 4).

En este sentido, la participación de trabajadores en la industria petrolera es de aproximadamente 23 700 personas, según reporta Ecopetrol. De ese número, aproximadamente el 69 % corresponde a mano de obra no calificada según el informe general de la Asociación Colombiana de Petróleos (ACP). Es de acotar que según el decreto 2089 de 2014, las empresas petroleras deben darle prioridad a los oriundos de la región al momento de contratar personal. No obstante, investigaciones realizadas por Gutiérrez, Nauzán, Persson y Zapata (2018) muestran que esta norma no se ejecuta de manera efectiva en regiones como el Santander, específicamente en Barrancabermeja, ya que según los estudios econométricos realizados la variable que indica si es oriundo del sector nunca representó relevancia en el modelo, por lo cual, se concluyó que no se cumplía la aplicación del decreto.

Por otro lado, y según información del Ministerio de Educación Nacional, en Colombia solo hay nueve instituciones de educación superior que ofertan algún programa relacionado con la industria del petróleo, lo cual indica que

---

6 Guía que se establece bajo las directrices de la empresa y las cuales se emanan a través de unas tablas salariales difundidas por la empresa cada año.

gran parte de los trabajadores en la industria son personas que adquieren durante su vida de trabajo ciertas habilidades que no son propiamente cognitivas (es decir, que requieren de algún estudio específico para el desarrollo de tareas en el campo petrolero) y que su experiencia hace que sus labores sean relevantes en una industria que a nivel mundial es competitiva y que de alguna manera requiere de algún grado de conocimiento técnico.

Los departamentos de estudio con respecto al capital humano son el de Santander y del Meta, los cuales representan 55,93 % de la producción total de petróleo en Colombia. Según estos datos, recogidos de informes anuales que ofrece las Asociación Colombiana de Petróleos (ACP), el departamento del Meta contribuye con el 48,5% de la producción nacional, seguida del departamento del Casanare con el 19,66 % y del departamento del Meta con el 7,43 %. El departamento de Santander, específicamente su municipio de Barrancabermeja, tiene aproximadamente 1 154 km<sup>2</sup> de extensión y está ubicado al nororiente del país sobre la zona del Magdalena Medio (Valle medio del Magdalena); su industria principal es generada por el petróleo (Otero, 2015). La producción de hidrocarburos como principal actividad económica ha tenido un efecto directo y proporcional en el aumento del comercio y el empleo en la región, adicionalmente, allí se encuentra ubicada una de las dos refinerías existentes en el país, la cual tiene una participación del 85 % y una capacidad instalada de aproximadamente 91 millones de barriles de producción al año. La refinería pertenece a la Petrolera Estatal Ecopetrol, al igual que la producción de petróleo, en convenio con empresas como OXY, Schumberger, entre otras<sup>7</sup>. Según la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), existen alrededor de 220 campos petroleros distribuidos en varias regiones del país, de los cuales 37 están en el departamento de Santander, con una participación del 16 % nacional, y 14 específicamente en Barrancabermeja, con una participación del 37,8 % en el departamento y 6,3 % del total del país<sup>8</sup>.

En cuanto al departamento del Meta, esta cuenca abarca un área de 190000 km<sup>2</sup> y se extiende de occidente a oriente desde la Cordillera Oriental hasta el Escudo Guyanés y de sur a norte desde la Saliente del Vaupés hasta territorio venezolano al norte del río Arauca (ANH, 2007; ANH, 2009; Carvajal A., 1986). Sus características geológicas, así como su proximidad con los grandes yacimientos de hidrocarburos en territorio venezolano, despertaron el interés de

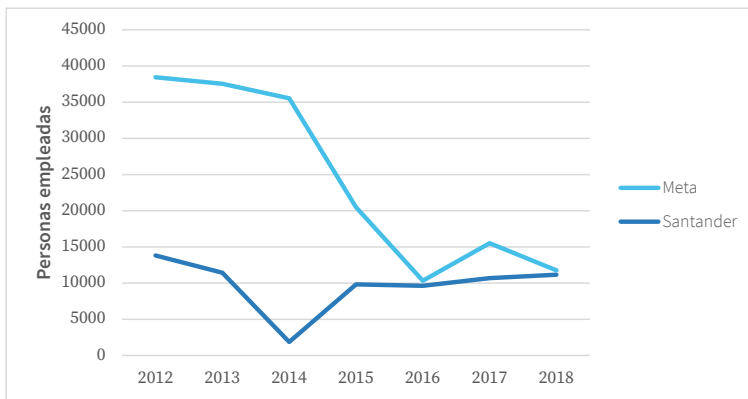
7 Información obtenida a través de las diferentes entrevistas a empresarios y la ANH.

8 Los datos porcentuales son cálculos del autor basado en los datos estadísticos de la ANH. Se asevera, a su vez, que el departamento de Bolívar solo cuenta con tres campos petroleros a pesar de su desarrollo industrial en el sector petroquímico, como lo aduce Acosta (2012).

empresarios y compañías desde comienzos del siglo XX. En la actualidad, es uno de los departamentos que más proveen petróleo en el territorio nacional y uno de los más jóvenes en la exploración y explotación de hidrocarburos. En este orden de ideas, el capital humano al cual refiere esta investigación está asociada al impacto que genera en la industria petrolera para las regiones de Santander y el Meta. Estas representan el 32,91 % de la población total trabajadora en el sector petrolero de Colombia.

**Figura 2**

*Personas empleadas en el sector petrolero 2012 - 2018*



*Nota.* Elaboración propia a partir de los datos estadísticos de las bases de datos de Asociación Colombiana de Petróleos (2018) y Ecopetrol (2018).

La figura 2 muestra el comportamiento de empleabilidad en los departamentos de Meta y Santander. Allí se observa que después de los cambios en el precio internacional del crudo la empleabilidad cayó considerablemente para el departamento del Meta, lo cual incide en la productividad de la región y en el bienestar social. Esto puede verse reflejado en la forma en la que las empresas afrontan los nuevos retos dados por el precio internacional de petróleo en relación con su capacidad de producir y tener una alta competitividad.

## Instrumento

Para analizar lo expuesto, se toma como base un diagnóstico al sector que recoge información de 233 encuestas de trabajadores y 42 de empresarios para un total de 275. Considerando que esta es una fuente primaria y la obtención de la información se hizo de manera personal, hay que mencionar que algunas entrevistas realizadas a los trabajadores tuvieron tropiezos debido al clima ya

que, al momento de hacer las encuestas, las tres cuartas partes de los sitios visitados presentaron lluvias, lo cual dificultó el desplazamiento y la obtención de información más amplia de las empresas. Por otro lado, las preguntas realizadas en cada grupo presentan el siguiente resultado dado por el método de Alfa de Conbrach<sup>9</sup>:

**Tabla 1**

*Alfa de Conbrach para cada uno de los grupos de interés*

Grupo encuestado	Numero de preguntas	Alfa de Conbrach
Empleados	30	0,816
Empresarios	29	0,80

En los resultados mostrados en la tabla 1, se puede apreciar que los dos grupos tienen una alta aceptación del instrumento utilizado, lo cual proporciona consistencia a las preguntas realizadas y a la validación de los supuestos mediante modelos econométricos que se trabajaran a continuación.

## Salidas econométricas

Tomando como base el modelo de Lucas (1988), descrito por Vergara (1997), representado en la ecuación (1), se asocia la relación de la productividad con la siguiente ecuación, derivada de la inspección realizada en los departamentos de Santander y Meta a partir de la entrevista a los trabajadores:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_j x_j \quad (4)$$

Donde  $\beta_j x_j$  es el enésimo término que relaciona al capital humano o las acciones asociadas con el mismo frente a la productividad. Por tanto, tomando el modelo lineal de probabilidad (MLP)<sup>10</sup>, específicamente el modelo Logit, se tiene la siguiente aproximación:

<sup>9</sup> La metodología de alfa de Conbrach es un método de consistencia que se da para conocer si la encuesta aplicada mide lo que se pretende medir en la investigación. Esta metodología asocia una formula que se muestra a continuación:  $\alpha = \left(\frac{k}{k+1}\right) \left(1 - \frac{\sum s_i^2}{s^2}\right)$  donde  $k$  es el número de ítems,  $s_i^2$  es la varianza de los ítems y  $s^2$  es la varianza de la suma de los ítems.

<sup>10</sup> Los modelos lineales de probabilidad son aquellos que proporcionan un valor de éxito sobre una serie de variables explicativas que se ajustan a través de una variable dicotómica (variable dependiente) que recoge los valores probabilísticos de cada uno de los datos de la serie. Ver Gujarati (2010) respecto al tema "modelo de regresión de respuesta cualitativa".

**Tabla 2**

*Salida econométrica Logit con respecto a la productividad*

Valor probabilidad: 90.3 %

variable	dy/dx	Std. Err.	Z	P>z	[ 95% C. I ]		X
var 1	0.0883204	0.02234	3.95	0	0.044533	0.132108	36.824
var 2	0.0967527	0.02916	3.32	0.001	0.039593	0.153913	41.588
var 3	0.0568328	0.02805	2.03	0.043	0.001865	0.1118	430.472
var 4	0.0572001	0.01984	2.88	0.004	0.018311	0.096089	364.378
var 5	0.083032	0.02273	3.65	0	0.03848	0.127584	399.571
var 6	0.0289006	0.01706	1.69	0.09	-0.00453	0.062331	348.927
var 7	-0.0381787	0.01933	-1.97	0.048	-0.076072	-0.000285	3.103

*Nota.* Se elaboró a partir de las encuestas realizadas a trabajadores del sector y el desarrollo econométrico con el software Stata 13.

Las variables se definen así:

- **var1:** el apoyo que reciben los trabajadores para hacer realidad sus metas personales.
- **var2:** el nivel de educación tiene un efecto directo y positivo en la productividad.
- **var3:** el nivel de experiencia de la mano de obra tiene un efecto positivo y directo en la productividad
- **var4:** el pago de salario es justo y acorde a la actividad que desempeña.
- **var5:** la empresa realiza capacitaciones promoviendo la especialización y productividad en sus empleados.
- **var6:** nivel de escolaridad.
- **var7:** turno de trabajo en el que labora en la actualidad.

Las variables 1, 2, 3, 4, 5 y 7, de acuerdo con las encuestas realizadas a los trabajadores, se basan en una escala categórica en la que 1 es nada, 2 es poco, 3 es medianamente, 4 es bastante y 5 es mucho. Para la variable 6, la toma de información se obtuvo de: 0 ningún grado de escolaridad, 1 primaria, 2 bachillerato, 3 tecnólogo, 4 profesional y 5 posgradual.

## Resultados y discusiones

De acuerdo a lo que refleja la tabla 2, por cada grado de más en la escolaridad de un trabajador, la productividad aumenta 2,89% y, a su vez, si la empresa realiza las capacitaciones de especialización o técnicas de sus trabajadores, la productividad empresarial en el sector aumenta en un 8,30%. Estos resultados reflejan de manera coherente los postulados de Lucas (1988) respecto a la forma en la que el capital humano (definido en la ecuación (3) como  $u_j$ ) resulta una variable directa y acorde con el aumento de la productividad en la empresa.

Por otro lado, y sin desconocer las demás variables que se muestran en la tabla 2, la percepción de los trabajadores en aumentar su nivel educativo es la variable con el más alto grado de probabilidad ya que el aumento en un grado de percepción de la idea según la cual el nivel educativo aumenta la productividad de la empresa, hace que la propia productividad aumente en un 9,67%, siendo esta variable una condición tipificada en los procesos laborales del sector; por esta razón, las empresas se están inclinando en contratar más personal calificado que aquellos que tengan una vasta experiencia en el campo. Bajo esto, la ecuación (5) muestra el modelo generalizado de obtener una alta probabilidad en virtud de sus variables exógenas específicas para estos dos

departamentos:

$$y = 0.0883var_1 + 0.096var_2 + 0.056var_3 + 0.057var_4 + 0.083var_5 + 0.028var_6 - 0.038var_7 \quad (5)$$

Por otra parte, el nivel de educación que se concentra en procesos de exploración y explotación petrolera debe ser de cierta manera adecuado a los procesos productivos, notándose en ellos un alto grado de eficiencia productiva toda vez que se tengan altos grados educativos. Es así que la metodología econométrica del modelo Logit multinomial muestra resultados más amplios por categoría que determinan la productividad petrolera en relación con el nivel de estudio; para este caso se representa por el capital humano en el sector petrolero:

**Tabla 3**

*Salida econométrica por categoría con respecto a la productividad*

Multinomial logistic regression		Number of obs	275			
		LR chi2(5)	48.52			
		Prob > chi2	0			
Log likelihood	-410.19557	Pseudo R2	0.0558			
categoría	Nivel Educativo	Coefficiente	z	P>z	[95% Conf. Interval]	
0						
	Productividad	-0.1017827	-0.11	0.91	-1.856.846	1.653.281
	_cons	-2.639.057	-3.61	0	-4.073.604	-1.204.511
1						
	Productividad	-1.143.237	-2.6	0.009	-2.006.512	-0.2799616
	_cons	-0.4989912	-1.62	0.105	-1.101.621	0.103639
2						
	Productividad	-1.392.767	-3.17	0.002	-2.253.261	-0.5322726
	_cons	-0.3364722	-1.15	0.25	-0.9102909	0.2373465
3	(Categoría base)					
4						
	Productividad	1.330.321	3.04	0.002	0.4720255	2.188.617
	_cons	-1.252.763	-3.12	0.002	-2.038.497	-0.4670294
5						
	Productividad	1.050.897	2.12	0.034	0.0811091	2.020.684
	_cons	-1.540.445	-3.42	0.001	-242.217	-0.6587205

*Nota.* Se elaboró a partir de las encuestas realizadas a trabajadores del sector y desarrollo econométrico con el software Stata 13.

En la tabla 3 se muestra la relación de crecimiento o decrecimiento de la productividad tomando como base la categoría 3 que se refiere al nivel tecnológico. La forma en la que se toma esta categoría radica en la manera en que las empresas del sector contratan en la actualidad el personal, es decir, es indispensable que los trabajadores por lo menos tengan un nivel educativo útil en las tareas relacionadas con el sector petrolero. Dado lo anterior, se aprecia en la tabla que con las categorías 1 y 2 (referentes a nivel primario y bachillerato, respectivamente) la productividad es negativa, mientras que con categorías 4 y 5 (referentes a nivel profesional y posgradual, respectivamente) la productividad es positiva.

Lo anterior hace ver que el sector debe renovarse para aumentar la productividad y que, por ende, el capital humano es necesario tenerlo en cuenta y no limitarse a la experiencia que solo pesa el 5 % de obtener un alto grado de probabilidad como lo indica la ecuación (5). De acuerdo con lo comentado, la tabla 4 muestra el valor de probabilidad de obtener una mayor productividad relacionada con el nivel educativo<sup>11</sup>:

**Tabla 4**

*Salida econométrica de probabilidad por categoría con respecto a la productividad*

<b>Probabilidad con ningún nivel educativo</b>						
	dy/dx	Std. Err.	z	P>z	[95 % Conf. Interval]	
Productividad	-0.0069472	0.0153756	-0.45	0.651	-0.0370828	0.0231884
<b>Probabilidad con nivel educativo primaria</b>						
	dy/dx	Std. Err.	z	P>z	[95 % Conf. Interval]	
Productividad	-0.1196545	0.0331192	-3.61	0	-0.1845669	-0.0547421
<b>Probabilidad con nivel educativo bachillerato</b>						
	dy/dx	Std. Err.	z	P>z	[95 % Conf. Interval]	
Productividad	-0.1501166	0.0345114	-4.35	0	-0.2177576	-0.0824756
<b>Probabilidad con nivel educativo universitario</b>						
	dy/dx	Std. Err.	z	P>z	[95 % Conf. Interval]	
Productividad	0.2486781	0.068148	3.65	0	0.1151104	0.3822457
<b>Probabilidad con nivel educativo posgradual</b>						
	dy/dx	Std. Err.	z	P>z	[95 % Conf. Interval]	
Productividad	0.105415	0.0565101	1.87	0.062	-0.0053428	0.2161727

Nota. Se elaboró a partir de las encuestas realizadas a trabajadores del sector y desarrollo econométrico con el software Stata 13.

Es de notar en la tabla 4 que para niveles educativos como el de primaria, la productividad disminuye un 11,96 %, lo mismo sucede con el nivel de bachillerato en el que la productividad disminuye un 15,01 %. A su vez, la tabla 4 muestra que, para niveles de educación universitario, la probabilidad de obtener un alto nivel de productividad aumenta en un 24,86 %, lo cual es coherente con la especificidad de las labores que se concentran en el sector.

<sup>11</sup> Solo se toma en cuenta aquellos valores cuyo valor P>z sea menor a 0.05 ya que esto indica que la variable es significativa dentro de la apreciación econométrica obtenida. Por otra parte, no se tendrá en cuenta la categoría 3 (nivel tecnológico) ya que fue la categoría base que se ha tenido en cuenta en todo el análisis.



Ahora bien, los estudios realizados por Valderrama, Neme y Ríos (2015) sobre la ineficiencia del sector, hacen ver que para las empresas petrolera en Colombia de los departamentos estudiados es más costoso ejercer procesos de capacitación para aquellas personas que no tienen el nivel educativo necesario para realizar la labor encomendada. Esto es necesario comentarlo ya que la figura 1 muestra que a pesar de que los ingresos fiscales han aumentado en los últimos años es poco lo que se invierte en las personas del sector en capacitación y, según lo comentado por Valderrama, Neme y Ríos (2015), la ineficiencia es producto de la mala utilización de los recursos en pro de la productividad pues se destinan de manera inadecuada al fortalecimiento de aspectos como el capital humano, el cual tiene un costo alto para las empresas del sector toda vez que contraten trabajadores con poco nivel educativo. Ante ello, la tabla 5 muestra la forma en la que las empresas pueden obtener poca productividad destinando parte de sus recursos a los trabajadores con poco nivel educativo:

**Tabla 5**

*Salida econométrica por categoría con respecto a la capacitación que ofrece la empresa del sector*

Multinomial logistic regression		Number of obs	275			
		LR chi2(5)	32.17			
		Prob > chi2	0			
<b>Log likelihood</b>	-417.37087	Pseudo R2	0.037			
<b>categoría</b>	<b>Nivel Educativo</b>	<b>Coef.</b>	<b>z</b>	<b>P&gt;z</b>	<b>[95% Conf. Interval]</b>	
0	capacitaciones	-0.7387799	-2.34	0.019	-1.358.365	0
	_cons	0	-0.25	0.804	-217.763	1.688.908
1	capacitaciones	-.4526303	-2.67	0.008	-1	0
	_cons	0.4903199	0.79	0.431	-0.7293461	1709986
2	capacitaciones	-0.2754994	-1.63	0.103	-0.606745	0.0557463
	_cons	-0.0388767	-0.06	0.952	-1.313.863	1.236.109
3	<b>(Categoría base)</b>					
4	capacitaciones	0.3810344	2.38	0.017	0.0677319	0.6943369
	_cons	-1.758.282	-2.56	0.01	-3.104.753	0
5	capacitaciones	0.2754179	1.51	0.131	0	1
	_cons	-1.840.107	-2.36	0.018	-3.366.093	0

*Nota.* Se elaboró a partir de las encuestas realizadas a trabajadores y empresarios del sector y desarrollo econométrico con el software Stata 13.

Se observa en la tabla 5 que cada vez que la empresa realiza capacitaciones a sus trabajadores, la productividad disminuye, particularmente cuando el nivel educativo es 0, 1 y 2 (considerando que el nivel 0 es no tener ningún nivel educativo, 1 tener educación primaria y 2 tener educación de bachiller). Estos resultados se corresponden con lo que mencionan Valderrama, Neme y Ríos (2015) para quienes la ineficiencia en aspectos como el capital humano van más alineados con los costos que la empresa debe incurrir en capacitar a las personas que no tienen ningún nivel educativo o un nivel educativo más bajo y por los cuales debe derogar dineros para mejorar en sus trabajadores procesos especializados que puede en algún momento de tiempo suprimir si contrata personas con más especialización o nivel de conocimiento acorde con sus labores.

En este orden de ideas, también se muestra que para niveles educativos 4 y 5 (niveles correspondientes a universitarios y posgradual), la productividad es positiva, indicando que una educación basada en la especialización de labores es adecuada para la empresa porque le provee productividad en el sector, lo cual es coherente con la ecuación (5) relacionado a la variable 2, asociada a la percepción de los trabajadores respecto al nivel educativo.

A fin de dar una conclusión relevante respecto a lo indicado por Valderrama, Neme y Ríos (2015), la tabla 6 muestra la probabilidad de obtener un grado alto de productividad acorde a las iniciativas de hacer capacitación por parte de las empresas a sus trabajadores:

**Tabla 6**

*Salida econométrica de probabilidad por categoría con respecto a la capacitación*

Probabilidad con ningún nivel educativo						
	dy/dx	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]	
Capacitaciones	-0.0147941	0.0075865	-1.95	0.051	-0.0296633	0.0000751
Probabilidad con nivel educativo primaria						
	dy/dx	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]	
Capacitaciones	-0.0465577	0.0132213	-3.52	0	-0.072471	-0.0206444
Probabilidad con nivel educativo bachillerato						
	dy/dx	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]	
Capacitaciones	-0.0329471	0.0137981	-2.39	0.017	-0.0599909	-0.0059033

**Responsabilidad: social una mirada desde la educación,  
el desarrollo territorial y la transparencia**

Probabilidad con nivel educativo universitario						
	dy/dx	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]	
Capacitaciones	0.0801725	0.0253641	3.16	0.002	0.0304599	0.1298851
Probabilidad con nivel educativo posgradual						
	dy/dx	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]	
Capacitaciones	0.0313982	0.0208416	1.51	0.132	-0.0094506	0.072247

*Nota.* Se elaboró a partir de las encuestas realizadas a trabajadores y empresarios del sector y desarrollo econométrico con el software Stata 13.

Es de notar que para las empresas del sector petrolero ejercer labores de capacitación a sus empleados hace que la productividad disminuya de 1 % al 4 % en promedio en niveles educativos de 0 a 2. A su vez, si las empresas hacen capacitaciones a niveles educativos como el 4 y el 5, esto hace que la productividad aumente el 3,2 % aproximadamente, indicando que para las empresas es más factible hacer capacitación a las personas que ya tiene un grado educativo alto que aquellas que no lo tienen.

## Conclusiones

La teoría planteada por Lucas (1988), descrita por Vergara (1997), indica de manera clara que los procesos que requieren maximizar la producción y la productividad deben estar relacionados con el nivel de capacitación o de estudio que tengan los trabajadores que desempeñen esa actividad económica. En vista de ello, los resultados que arroja el modelo econométrico dado por la ecuación (5) indican que el nivel educativo aporta aproximadamente el 3 % a la productividad del sector, siendo una percepción de todos los trabajadores (aquellos que se encuestaron en los departamentos del Meta y de Santander) que el nivel de educación da un efecto positivo en la productividad en aproximadamente un 10 %.

Lo indicado en la tabla 6 se corresponde con las posturas de Sen (2000) y Romer (2006) en cuanto a que la capacitación trae efectos positivos en la productividad como motor de crecimiento, pero efectos contrarios para las empresas acorde a los costos que deben derogar para nivelar las capacidades de los trabajadores a las nuevas exigencias del mercado. En este orden de ideas, las empresas consideran que es más costoso capacitar a sus empleados que contratar de por sí empleados con el nivel que requieren

para las labores petroleras. En este sentido, las empresas pueden mitigar los costos asociados al salario si no realizan capacitaciones, obteniendo un nivel de beneficios mayor como lo expone Romer en la ecuación (2).

Dado los resultados mostrados particularmente en la tabla 5 y la tabla 6, los empleados del sector en el momento de las entrevistas indicaron que la experiencia es un elemento importante para ejercer las labores de explotación petrolera. Sin embargo, y de acuerdo al análisis econométrico, se observa que son más indispensable los procesos de capacitación o educación en los trabajadores que la misma experiencia. De esta forma, se corrobora teóricamente lo expuesto por Lucas (1988) en cuanto a la productividad vista desde el personal capacitado y lo mencionado por Valderrama, Neme y Ríos (2015) referente a la ineficiencia de los procesos (que para el caso se asocia más a los costos que incurre la empresa) que se dan por falta de tener personal capacitado.

## Referencias

- Acosta, K. (2012). Cartagena, entre el progreso industrial y el rezago social. *Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República*, 178, 1-64. [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/3108/dt-ser\\_178.pdf?sequence=1](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/3108/dt-ser_178.pdf?sequence=1)
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (2007). *Informe de gestión 2007*. <https://bit.ly/3pqNeeG>
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (2009). *Informe de gestión 2009*. [http://www.anh.gov.co/la-anh/Informes%20de%20Gestin/Informe%20de%20Gesti%F3n%202009%20\(PDF\).pdf](http://www.anh.gov.co/la-anh/Informes%20de%20Gestin/Informe%20de%20Gesti%F3n%202009%20(PDF).pdf)
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (2018). *Informe de gestión 2018*. <https://bit.ly/3lqvPRh>
- Asociación Colombiana de Petr6leos (2018). *Informe estadístico petrolero*. <https://acp.com.co/web2017/es/publicaciones-e-informes/informe-estadistico-petrolero>
- Antunez, C. (2009). *Modelos de crecimiento económico*. <https://bit.ly/3lEiG7j>
- Cardona M., Montes, I., Vásquez, J., Villegas, M. y Briti, T. (2007). *Capital Humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral. Cuadernos de investigación. Universidad EAFIT, Documento 56*, 1-40. <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/cuadernos-investigacion/article/download/1287/1166>

- Contaduría General de la Nación. (2017). *Catálogo general de cuentas del marco normativo para entidades del gobierno*. [https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36438/Res\\_598\\_2017.pdf/9ae0151f-0cf3-461c-a641-7d213fa867d6](https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36438/Res_598_2017.pdf/9ae0151f-0cf3-461c-a641-7d213fa867d6)
- Delgado, M y Martínez A. (2018). *Estudio sobre el Impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia. Caracterización departamental Meta. Cuadernos Fedesarrollo*, 63. [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3618/CDF\\_No\\_63\\_Abril\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3618/CDF_No_63_Abril_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ecopetrol. (2018a). *Estado financiero separados*. <https://bit.ly/2IunZY3>
- Ecopetrol. (2018b). *Guía de aspectos y condiciones laborales en actividades contratadas por Ecopetrol*. <https://bit.ly/3eTyNuR>
- Gujarati, D. y Porter, D. (2010). *Econometrics* (5th ed.). México: Mc. Graw Hill.
- Gutiérrez, D., Nauzán, V., Persson, M. y Zapata, L. (2018). *Construcción de un Índice de Productividad Petrolera para Colombia y Argentina, a partir de variables de tipo económico y social como la obsolescencia laboral*. Iberoamericana Corporación Universitaria. <https://core.ac.uk/download/pdf/286767831.pdf>
- Indepaz (2013). *Petróleo*. <http://www.indepaz.org.co/portfolio/petroleo/>
- Kraus, R. (1997). *Petróleo: prospección y perforación*. <https://bit.ly/3kspQK6>
- Lagarda, M. y Ramírez, M. (2007). Capital humano y productividad en microempresas. *Investigación Económica*, 66(260), 81-115. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16672007000200081](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672007000200081)
- Lyons, W, Plisga, J y Lorenz, M. (2016). *Manual estándar de ingeniería de petróleo y gas natural*. (3ª edición). <https://www.sciencedirect.com/book/9780123838469/standard-handbook-of-petroleum-and-natural-gas-engineering#book-description>
- Ministerio de Minas y Energía. (2018). *Informe de gestión 2018*. <https://bit.ly/36yvSnN>
- Otero, D. (2015). *Historia de la Fundación de Barrancabermeja y el Papel del Petróleo* (1.ª ed.) Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo. <https://www.uniciencia.edu.co/images/documentos/Investigacion/publicaciones/1-Historia-de-la-fundacion-de-Barrancabermeja.pdf>

- Redacción El Tiempo. (1996, 1 de abril). Sobreoferta y mala calidad de ingenieros de petróleo. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-325676>
- Revista Semana*. (2014, 14 de noviembre). 19.2 billones de pesos para regalías gracias al petróleo. <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/hidrocarburos-son-el-futuro/articulo/192-billones-de-pesos-para-regalias-gracias-al-petroleo/590026>
- Romer, D. (2006). *Macroeconomía avanzada* (3.ª ed.). Editorial McGraw Hill.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.
- Uribe, J., Jiménez, D. y Fernández, J. (2015). Regímenes de volatilidad del tipo de cambio en Colombia e intervenciones de política. *Investigación Económica*, 74(293). Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rie/article/view/52648>
- Valderrama, L., Neme, O. y Ríos, H. (2015). Eficiencia técnica en la industria manufacturera en México. *Investigación Económica*, 74(294), 59-81. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rie/article/view/53020>
- Vergara, R. (1997). Lucas y el crecimiento económico. *Revista de Estudios Públicos*, 66, 127-134. [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184052/rev66\\_vergara.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184052/rev66_vergara.pdf)

# **Experiencia de educación ambiental para el fortalecimiento del desarrollo territorial en la localidad de Barrios Unidos en Bogotá, Colombia**

Javier Rodríguez López

Albeiro Beltrán

Andrea Bayona

Mery González Delgado

Sandra Aponte Franco

## *Resumen*

Atender los problemas ambientales actuales en los contextos urbanos requiere la generación de competencias personales, nuevas dinámicas sociales y construcciones colectivas. Se pretende generar un proceso de educación ambiental para el fortalecimiento del desarrollo territorial de la Localidad de Barrios Unidos en Bogotá a partir del 2016. El estudio tuvo un enfoque cualitativo y empleó la investigación acción participativa (IAP). Se llegó a consensos que vinculan lo ambiental como parte de la seguridad social del territorio. A consecuencia de lo anterior, se planteó el proceso colectivo de la Escuela Ambiental de Barrios Unidos 2016, formando un total de 70 microempresarios. Se constituyeron durante el proceso formativo sinergias entre las instituciones, la academia y la comunidad con acciones de coconstrucción, integrando así los procesos institucionales y el saber popular para dar respuesta rápida a la actualización de los diagnósticos ambientales, a la atención inmediata de las necesidades y al escalamiento de la política pública local, dando continuidad a la escuela ambiental y aportando al desarrollo territorial.

*Palabras clave:*

Educación en salud ambiental, participación de la comunidad, desarrollo territorial.

*Abstract*

Addressing current environmental problems in urban contexts requires the generation of personal skills, new social dynamics and collective constructions. The aim is to generate a process of environmental education for the strengthening of territorial development in the locality of Barrios Unidos in Bogotá in 2016. The study had a qualitative approach, using participatory action research, and it arrived to the consensus that link the environment as part of the territory's social security. As a result of the above, the collective process of the Environmental School of Barrios Unidos 2016 was raised, forming a total of 70 micro-entrepreneurs. During the training process, synergies between the institutions, the academy and the community were concluded with co-construction actions integrating institutional processes and popular knowledge, giving a quick response to the updating of environmental diagnoses, immediate attention to environmental needs and scaling up to local public policy, giving, therefore, continuity to the environmental school and contributing to territorial development.

*Keywords:*

Environmental health education, community participation, territorial development.



## Introducción

Para el desarrollo de esta experiencia de investigación e intervención se tiene como propósito generar un proceso de educación ambiental para el fortalecimiento del desarrollo territorial de la localidad de Barrios Unidos en Bogotá a partir del 2016, para lo cual se plantean los siguientes interrogantes que iremos resolviendo durante este capítulo: ¿cuál es la problemática mundial ambiental y sus causas? ¿Qué impactos ambientales se generan en la localidad de Barrios Unidos? ¿Cuál fue el proceso investigativo para abordar la situación? ¿Qué estrategia se estructuró para el desarrollo del territorio y sus resultados?

Iniciemos con la pregunta inicial de este proceso dando un enfoque del contexto al problema general a abordar: ¿cuál es la problemática ambiental actual y sus causas? Los problemas ambientales son actualmente uno de los mayores retos para todos los territorios, sean urbanos, regionales, nacionales e internacionales; sus implicaciones son significativas partiendo de un mega factor que es el resultado de las afectaciones en los ecosistemas que han generado las acciones humanas durante su evolución en este planeta y, a la vez, causante de muchas más de las cuales hablaremos más adelante cuando se aborde el tema de las condiciones sociales, económicas y ambientales de diversas poblaciones a nivel global. Las causas de estos problemas se originan en realidades que vivimos día a día de acuerdo a lo que se denomina determinantes de ciudad y territorio (Ordoñez, 2000).

El primero de ellos es la dinámica de la población que se relaciona con el crecimiento poblacional que actualmente llega a la cifra de los 7680 millones de personas (Organización de las Naciones Unidas, 2019) aproximadamente, las cuales requieren desplazarse de un lugar a otro por temas laborales, educativos, empresariales y, en algunos casos, por situaciones que se da entre comunidades, ciudades, naciones y continentes. Este fenómeno lleva al crecimiento de poblaciones en zonas urbanas como ocurre a nivel global teniendo en cuenta que el 55% vive en ciudades. El caso de Latinoamérica es preocupante ya que es la región más urbanizada, un 81% de sus habitantes reside en conglomerados urbanos (Organización de las Naciones Unidas, 2018).

El incremento de estas dinámicas ha llevado a que las personas se ubiquen en el caso de las ciudades en cinturones de pobreza; para el caso de las zonas rurales, la producción y el crecimiento se ve afectados por la poca atención del estado en todos sus determinantes sociales y la poca participación de la población joven pues la mayoría migran a las zonas pobladas (Organización Panamericana de la Salud, 2000).

Siguiendo este hilo de causas y consecuencias, el incremento y el consumo de productos y servicios y sus impactos en el ambiente son reales y van desde la afectación de ecosistemas por la extracción de materia prima y la contaminación de procesos de producción poco sostenibles hasta la homogenización de los hábitos de consumo de productos de un solo uso; esto nos lleva a pensar qué impactos, además de los ya mencionados, pueden llegar a generarse a nivel social, económico, ambiental y en la salud de los humanos y del planeta en general.

Todo lo mencionado incluye múltiples impactos socioambientales, acá abordamos algunos de ellos que pueden ser más latentes de acuerdo con las propias condiciones de cada territorio:

- Contaminación de las fuentes hídricas y del suelo.
- Contaminación intramuros.
- Contaminación por desechos sólidos domiciliarios e industriales.
- Inseguridad alimentaria.
- Factores predisponentes para enfermedades infecciosas y tropicales.
- Deforestación.
- Alteración de la salud y de la calidad de vida.

Las vulnerabilidades de las ciudades ante el cambio climático son reales, están en alto riesgo de afectación por ciclones, inundaciones, sismos, sequías y falta de abastecimiento alimentario a todos los conglomerados urbanos que superan el millón de habitantes; para el caso regional, es preocupante dada la cifra de los que habitan estos territorios (Sherbinin, Schiller y Pulsipher, 2007). De acuerdo a esto, se realizó uno de los impactos sociales, económicos y ambientales del cambio climático y las principales dificultades que se presentaran en los próximos años (tabla 1).

**Tabla 1**  
*Impactos por el cambio climático*

<b>Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retos en la gestión del envejecimiento de la población.</li> <li>• Manejo no sostenible del crecimiento poblacional.</li> <li>• Déficit en la disponibilidad hídrica.</li> <li>• Crisis alimentaria.</li> </ul>
<b>Ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracaso en la adaptación al cambio climático.</li> <li>• Incremento de los gases efecto invernadero.</li> <li>• Urbanización no sostenible.</li> <li>• Eventos climáticos extremos.</li> <li>• Mal uso de los recursos ambientales.</li> </ul>
<b>Económico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de los eventos climáticos en orden de número de casos: Asia y Latinoamérica.</li> <li>• Mayor gasto en remediar las consecuencias de los eventos climáticos en orden de quienes más gastan: Latinoamérica y Asia.</li> </ul>

*Nota.* Adaptado de *Los determinantes sociales y ambientales en relación al cambio climático y la salud*, por C. Corvalan, 2013, Foro Virtual Salud Humana y Sistemas Productivos. Grupo Un Agro Ambiental. <https://bit.ly/3lowLFS>

En consecuencia, a estas situaciones en el territorio a intervenir se presentó el siguiente interrogante: ¿qué impactos ambientales se generan en la localidad de Barrios Unidos? Actualmente, la ciudad de Bogotá es una de las megaciudades de Suramérica, cuenta con una población aproximada de 8 300 000 habitantes (DANE, 2017) y se encuentra dividida administrativamente en veinte localidades. Sus problemáticas ambientales son similares a las de otras urbes. La contaminación atmosférica es uno de sus principales problemas, especialmente por el material particulado, ocupando así el cuarto lugar en la región por esta situación (IQAir, 2018).

A nivel hídrico es preocupante la situación de los 200 cuerpos de agua, sus principales afluentes son el río Tunjuelito, el río Salitre y el río Bogotá que recibe todos los vertimientos urbanos; este ecosistema se cataloga como el más contaminado de Colombia (*El Tiempo*, 2018).

Por otra parte, la generación de residuos es significativa, genera cerca de 6200 toneladas diarias que van a parar al relleno sanitario Doña Juana que está a punto de finalizar su vida útil (Name, 2019); otra gran parte queda en la ciudad por problemas de segregación y conciencia ciudadana.

La localidad de Barrios Unidos no se queda atrás ya que está ubicada en el centro geográfico urbano de la ciudad con cuatro unidades de planeación zonal (UPZ), cerca de 44 barrios y un aproximado de 267 106 habitantes que aportan a las problemáticas ambientales de la ciudad (Alcaldía de Bogotá, 2018).

La estructura de la localidad es netamente urbana, presenta un alto flujo de población flotante para el desarrollo de actividades educativas, laborales y empresariales, sus acciones económicas se centran en la industria automotriz, maderera y el comercio en determinadas zonas.

Lo anterior ha llevado a generar contaminación atmosférica relacionada a la calidad del aire, la cual se da en las vías principales por el tráfico de vehículos automotores; en otros sectores se relaciona con los talleres de mecánica y de pintura. La contaminación sonora se encuentra en zonas vehiculares y los lugares que congregan establecimientos públicos de alto impacto como bares y cigarrerías. Estas problemáticas se presentan principalmente en los siguientes barrios: Simón Bolívar, San Fernando Occidental, Alcázares, Rafael Uribe, 7 de Agosto, La Castellana, 12 de Octubre, La Merced Norte, Vaquero, Benjamín Herrera y Colombia, la mayoría de ellos ubicados en la UPZ Alcázares y 12 de Octubre (Alcaldía Local Barrios Unidos, 2013).

De igual forma, la contaminación de los recursos hídricos es un problema latente ya que se encuentran inicialmente puntos críticos de disposición de residuos sólidos en sus rondas producto de la segregación realizada por los recuperadores de oficio y otros dejados por la microindustria y los residentes cercanos al río Negro y Arzobispo. Otra de las fuentes hídricas de la localidad es el Humedal Salitre, se evidencia en algunas épocas del año un déficit hídrico elevado lo cual genera preocupación a la comunidad que conoce y frecuenta este ecosistema de la estructura Ecológica Principal de la localidad de Barrios Unidos.

Por otra parte, la contaminación por residuos se presenta para toda la localidad principalmente en las zonas comerciales de los barrios ya mencionados, uno de los factores que aumenta esta problemática es el manejo inadecuado de residuos sólidos: mala separación en la fuente, mala disposición en lugares públicos como parques y vías aledañas a zonas habitables, establecimientos públicos y puntos donde se encuentran recuperadores de oficio y, también, la no recolección de escombros por parte del operador de aseo.

La percepción del ciudadano del entorno local es negativa y se manifiesta que hay un bajo nivel tanto de la educación ambiental como de la cultura de protección y conservación del ambiente, además del desconocimiento del impacto y los efectos sobre la población. Por tal razón, la Comisión Ambiental Local

de Barrios Unidos, el órgano máximo de los aspectos ambientales locales, en concordancia con el decreto 505 de 2011 y su función de fortalecer las estrategias de educación ambiental, ha adoptando un esquema de trabajo participativo entre la comunidad y las instituciones desde el año 2013, denominado Escuela Ambiental de Barrios Unidos.

Como antecedentes, se realizaron trabajos en los barrios Rionegro y Entreríos (2013), Modelo Norte y Escuela Militar (2014) y algunos abordajes de prácticas estudiantiles de medicina en nueve barrios de la localidad; en esa medida, el trabajo desarrollado en el 2016 se centró en la UPZ Alcázares, donde menos intervención se ha tenido (Rodríguez, 2013; Rodríguez, 2014).

## **Metodología**

La problemática mencionada lleva a plantear la pregunta ¿cuál fue el proceso investigativo para abordar la situación? Se realizó un trabajo de marzo a diciembre de 2016 en la UPZ Alcázares de la localidad de Barrios Unidos. El proceso fue liderado por la Comisión Ambiental Local conformada por las instituciones ambientales locales y representantes de la comunidad y de las instituciones de educación de la localidad. Se seleccionó la zona de Alcázares por solicitud de la comunidad y por ser uno de los lugares en los que no se habían desarrollado procesos de Escuela Ambiental en años anteriores.

En el estudio se utilizó la metodología de investigación acción participativa. Se puede identificar el esquema de los diferentes momentos del proceso (ver tabla 2). Durante la etapa inicial de observación se conformó el grupo dinamizador, estructurado por un representante de la Alcaldía, la Secretaría de Ambiente, el Hospital, la Universidad y la comunidad. En el proceso se contextualizó a todos los miembros sobre los antecedentes y propósitos de la estrategia.

Se realizó identificación del territorio mediante la revisión documental y la observación no participativa por parte de algunos de los miembros del grupo, posteriormente, con la participación de la comunidad, se identificaron espacios de integración social para indagar sobre las realidades del sector con el apoyo de los representantes de los barrios Colombia y Concepción Norte.

En este mismo proceso se identificó el espacio en que coincidían representantes de los sectores, el Gobierno y la población en la etapa de investigación e intervención. Se avanzó en la etapa de investigación con la revisión de los

diagnósticos ambientales locales que se presentaron en la CAL, la observación participativa y la cartografía social con representantes de la comunidad. Luego de analizada la información a través de la triangulación de datos se procede a presentar la consolidación de la propuesta por parte de la institución educativa representante de las universidades en la localidad con el plan de trabajo para su viabilidad en la Comisión Ambiental Local y con los representantes de los espacios comunitarios.

Posterior a ello, se empezó con seis sesiones educativas y dos recorridos de los ecosistemas ambientales locales que formaron parte de la Escuela Ambiental de Barrios Unidos 2016; los participantes se calificaron en educación para la sostenibilidad de manera teórica y como parte de su profundización se plantearon propuestas para mejorar las prácticas empresariales o comunitarias.

**Tabla 2**

*Proceso Investigación Acción Participativa (IAP)*

<b>Etapas</b>	<b>Acciones</b>	<b>Técnicas y procedimientos</b>
<b>Inicial</b>	Identificación del territorio. Identificación de los actores sociales. Formación del grupo dinamizador. Identificación del espacio para la intervención.	Observación no participante. Revisión documental. Identificar las necesidades de aprendizaje. Educación popular.
<b>Investigación</b>	Identificación de problemáticas. Recolección de la información. Priorización de problemáticas.	Entrevista. Observación participativa. Cartografía social. Análisis de contenido. Triangulación de la información.
<b>Intervención</b>	Diseño de la propuesta. Desarrollo del sistema de trabajo. Concertación con los sectores y actores locales. Ejecución de la propuesta.	Análisis documental. Diseño del funcionamiento del espacio. Negociación. Gestión. Plan de Acción.
<b>Evaluación</b>	Evaluación del proceso. Educativo. Continuidad del proceso.	Proyectos educativos basado en problemas. Gestión.

## Resultados

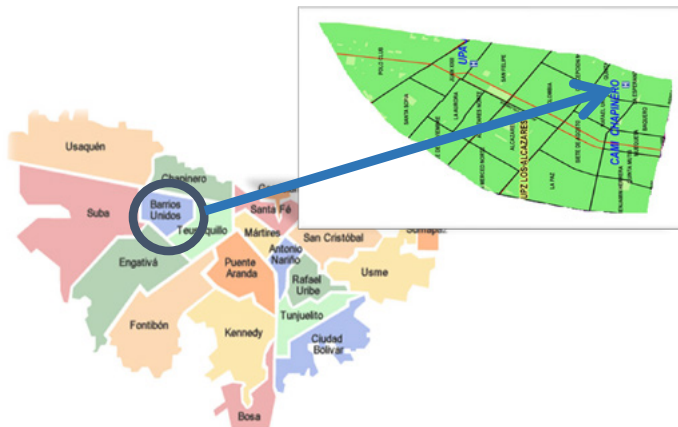
Finalmente, se da respuesta a lo generado a través de la siguiente pregunta: ¿qué estrategia se estructuró para el desarrollo del territorio y sus resultados? La estrategia propuesta se llevó a cabo en la perspectiva del desarrollo del territorio a través del fortalecimiento de las capacidades ciudadanas e institucionales a partir del relacionamiento y la educación.

### *Etapa inicial*

La UPZ Alcázares (figura 1) está categorizada como la unidad de planeación zonal n.º98 de Bogotá, se une al contexto urbano mediante los ejes viales Av. Caracas, Calle 80, Kra 30 y Calle 63. Su extensión de 414 hectáreas está dividida por diecinueve barrios y se ubica al oriente de la Localidad de Barrios Unidos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010). La población se estima a un aproximado de 90912 habitantes con estrato socioeconómico 3 y 4; la densidad poblacional se acerca a los 220 habitantes por hectárea y se distribuye 50 % hombres y 50 % mujeres en su gran mayoría población entre los 20 a 54 años (Veeduría, 2017).

**Figura 1**

*Ubicación de la localidad de Barrios Unidos y UPZ Alcázares*



*Nota.* Adaptado de *Mapa de Bogotá*, por Para-viajar, s. f., <https://bit.ly/3lsqUiU>; y *Diagnóstico Local con Participación Social 2009-2010. Localidad 12 Barrios Unidos* (p. 114), por Hospital de Chapinero, 2010, <http://www.saludcapital.gov.co/sitios/VigilanciaSaludPublica/ToDo%20IIH/DX%20BARRIOS%20UNIDOS.pdf>

En la UPZ Alcázares se ubican el mayor número de empresas de la localidad, su estructura empresarial está concentrada en los servicios, la industria y la construcción; dentro de los servicios, la actividad de comercio y reparación de vehículos es la más representativa, seguida de la industria manufacturera y actividades de inmobiliarias y de alquiler. Su concentración se destaca en los barrios 7 de agosto, San Felipe Neri, La Paz, Benjamín Herrera, Colombia, Polo Club y Santa Sofía (Cámara de comercio de Bogotá, 2007).

Al inicio del estudio, se formó un equipo de trabajo delegado como grupo dinamizador, el cual fue capacitado sobre los procesos de formación ambiental anteriormente desarrollados en la localidad; participaron miembros de instituciones como la Alcaldía, el Hospital Chapinero, la Secretaría de Ambiente, la Universidad dinamizadora y la comunidad. La interrelación de los integrantes con personas de la comunidad y los avances en valoración del territorio definieron el espacio de investigación y la posible intervención.

### *Etapa de investigación*

En el paso de priorización y contraste entre los problemas identificados en todas las fuentes de recolección se presenta en mayor frecuencia la contaminación ambiental por ruido y emisiones atmosféricas, esencialmente por fuentes móviles en las vías de mayor flujo vehicular; las fuentes móviles se relacionan con los talleres de mecánica automotriz. El segundo determinante son los desechos sólidos generados por las microindustrias y las ventas en espacio público y los escombros en fuentes hídricas. Otros problemas encontrados, con menor impacto, son la contaminación por excretas de animales y la contaminación visual por pancartas y publicidad exterior visual (Secretaría Distrital de Salud, 2011; Secretaría Distrital de Ambiente, 2008; Hospital Chapinero, 2012; Rodríguez, Alfonso y Restrepo, 2015).

Desde la perspectiva comunitaria, las causas son diversas: la falta de conciencia, de cultura y educación son los principales aspectos que conllevan a los problemas ya priorizados. También se manifiesta que la presencia de las empresas, del comercio y la población flotante dejan como consecuencia los diversos tipos de contaminación mencionados. Se evidenció que las principales soluciones para los problemas son la concientización ciudadana y la educación a las comunidades, especialmente los representantes de las empresas de la localidad.



### *Etapa de intervención*

Se analizaron los diferentes espacios sociales y se seleccionó uno en la zona de estudio, el cual integraba a diversos actores sociales, empresariales e institucionales. Este grupo se denomina Frente de seguridad del barrio Colombia y Concepción Norte y trabaja por la seguridad policiva de la localidad y la UPZ en especial. Se asistió a la invitación de este organismo y se reconoció que se abordan diversas temáticas sociales y económicas con la necesidad de vincular lo ambiental. Lo anterior se lleva a discusión en la CAL, se da apoyo no solo al frente de seguridad sino a todas las personas e instituciones que desearan participar a través de una convocatoria pública en la página web de la Alcaldía Local (figura 2). Paralelamente, se construyó el plan académico con base en la investigación y la negociación realizada con la comunidad del territorio.

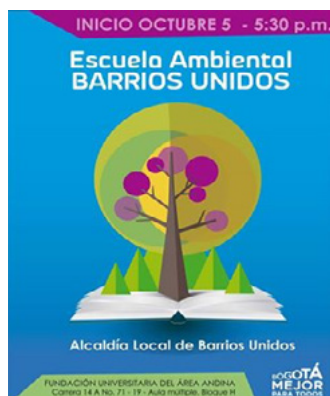
Se organizó el proceso de intervención ciudadana, social y comunitaria denominado Escuela Ambiental de Barrios Unidos 2016. Entre sus objetivos se encuentran:

- Promover acciones de formación y educación en temas socioambientales y de salud ambiental.
- Gestionar acompañamiento técnico desde cada sector cuando es requerido.
- Fortalecer procesos socio-ambientales y de salud ambiental en la localidad.
- Generar actividades de investigación en salud y ambiente (Rodríguez, Alfonso y Restrepo, 2015).

Se gestionó con la institución universitaria, la Alcaldía Local y la Secretaría de Ambiente el título a certificar: diplomado gestores ambientales. Tuvo una intensidad de 100 horas y la modalidad se desarrolló de manera presencial.

Figura 2

Pieza de convocatoria Escuela Ambiental Barrios Unidos 2016



El proceso formativo se centró en la educación para el desarrollo sostenible desde las dimensiones planteadas por la Unesco que evidenciamos a continuación en la tabla 3.

Tabla 3

Plan Académico Escuela Ambiental

Sesión	Dimensiones	Temáticas
1	Dimensión Política	Lanzamiento escuela ambiental
		Sistema ambiental distrital.
Generalidades en temas ambientales. Problemas ambientales distritales y locales.		
Ley 232 de 1995.		
2	Dimensión Ambiental	Usos del suelo.
		Ruido - Publicidad Exterior Visual.
Saneamiento básico - vigilancia sanitaria.		
Comparendo ambiental.		
3	Dimensión Social y Salud Ambiental	Salud ambiental.
		Gestión del riesgo.
4		

**Responsabilidad: social una mirada desde la educación,  
el desarrollo territorial y la transparencia**

Sesión	Dimensiones	Temáticas
5	Dimensión Económica	Consumo Responsable. Economía y emprendimiento ambiental. Calidad, responsabilidad social corporativa, ambiental y social.
6		Seguridad industrial. Bases de liderazgo y redes.
7 – 8	Dimensión Ambiental	Recorridos: Humedal Salitre – canal Esmeralda. Visita experiencia empresarial
<b>II Encuentro Ambiental Local Barrios Unidos, socialización de proyectos educativos.</b>		

*Nota.* Adaptado de Escuela Ambiental de Barrios Unidos, 2016, <https://escuelaambiental207.wixsite.com/ambiental>

La propuesta se presentó en la CAL la cual da su visto bueno y apoyo a la iniciativa. El 5 de octubre de 2016 se da inicio con el lanzamiento por parte del Alcalde Local, quien resalta la importancia histórica que tiene este proceso para mejorar la conciencia ambiental en la localidad.

Se formaron un total de 70 microempresarios y miembros de la comunidad de octubre a diciembre de 2016; las diversas actividades educativas sirvieron como espacio para identificar las situaciones ambientales y darles una solución oportuna por parte de las entidades locales partícipes.

### ***Evaluación***

El proceso formativo fue orientando por la representante de la Secretaría Distrital de Ambiente y la de la institución universitaria. De los proyectos basados en problemas se generaron un total de 14 con las siguientes temáticas: gestión energética, educación ambiental, implementación de tecnologías para manejo de residuos orgánicos, cooperación para manejo de aceites usados, prevención de enfermedades por zoonosis, sensibilización empresarial ambiental y socialización de la escuela ambiental a través de una página web (figura 3).

Figura 3

Plataforma web escuela ambiental 2016



Nota. Adaptado de Escuela Ambiental de Barrios Unidos, 2016, <https://escuelaambiental207.wix-site.com/ambiental>

## Conclusiones

Una forma eficaz de afrontar los problemas ambientales es involucrar a la comunidad, los especialistas y los tomadores de decisiones para trabajar unidos por un fin común, teniendo en cuenta que, para gran parte de la sociedad, estos temas son comúnmente desconocidos; es en este aspecto que los procesos de educación toman relevancia.

Por ello, la educación ambiental debe estar enfocada en las necesidades del territorio, debe tener en cuenta los diferentes antecedentes de intervención y, de igual forma, es fundamental evidenciar no solo los problemas sino también las causas y el aporte de cómo la comunidad los afrontaría. Es por eso que esta experiencia le da valor al saber local y tiene resultados significativos en cada uno de los participantes, transformando sus habilidades sociales.

Por otra parte, la atención inmediata a las necesidades ambientales desde las instituciones durante las sesiones formativas fortaleció la respuesta oportuna, mejoró la percepción de la comunidad de las entidades gubernamentales y dio solución a problemáticas locales. Esta actuación generó resonancia en los tomadores de decisiones, por lo cual, el proceso dio escalamiento para desarrollar procesos posteriores con apoyo del Gobierno local.

El proceso investigativo en todas las etapas del estudio permitió aportar información de salud y ambiente como una línea de base para alimentar los diagnósticos locales ambientales, su validación y organización; esto se da de manera más estructurada gracias a la vinculación de la academia. Se aportó a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial el de educación con calidad en la meta de aseguramiento de conocimientos teóricos y prácticos por parte de los alumnos. Igualmente, durante la formación, se realizó especial énfasis en cada una de las temáticas en cuanto a la generación de ciudades y comunidades sostenibles y producción y consumo sostenible.

Para posteriores procesos, es importante tener en cuenta la forma de evaluar el impacto de la intervención, aun así, es evidente la continuidad de la escuela ambiental y, actualmente, esta se encuentra inmersa en el plan de acción local a pesar de los cambios de administración o de funcionarios a nivel local. Esta movilización y suma de diversas sinergias generó empoderamiento y una mejor comunicación a través de la cohesión comunitaria para desarrollar intervenciones colectivas en búsqueda de una mejor calidad de vida, fin último del desarrollo territorial.

## Referencias

- Alcaldía de Bogotá (2018). *Barrios Unidos*. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/localidades/barrios-unidos>
- Alcaldía de Bogotá (2010). *Decreto 262 de 2010. Por el cual se reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) n.º 98, Los Alcázares, ubicada en la Localidad de Barrios Unidos*. [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/decreto\\_distrital\\_262\\_de\\_2010.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/decreto_distrital_262_de_2010.pdf)
- Alcaldía Local de Barrios Unidos (2013). *Plan Ambiental Local 2013-2016*. <http://www.ambientebogota.gov.co/documents/10157/2883168/PAL+Barrios+Unidos+2013-2016.pdf>
- Cámara de Comercio de Bogotá (2007). *Perfil económico y empresarial Localidad de Barrios Unidos*. [https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/2898/6244\\_perfilbarriosunidos.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/2898/6244_perfilbarriosunidos.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Corvalan, C. (2013). *Los determinantes sociales y ambientales en relación al cambio climático y la salud* [ponencia]. II Foro Virtual Salud Humana y Sistemas Productivos. Grupo Un Agro Ambiental. <https://bit.ly/3lowLFS>

- DANE. (2017). *Bogotá indicadores demográficos 2005-2020*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>
- El Tiempo*. (2018, 25 de abril). Mapa: estos son los 10 ríos más contaminados de Colombia. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/mapa-los-rios-mas-contaminados-en-el-pais-209310>
- Escuela Ambiental de Barrios Unidos. (2016). *Website Escuela Ambiental*. <https://escuelaambiental207.wixsite.com/ambiental>
- Hospital de Chapinero E.S.E. (2012). *Primer informe análisis territorial Barrios Unidos*.
- IQAir (2018). *2018 World Air Quality Report*. <https://www.airvisual.com/world-most-polluted-cities/world-air-quality-report-2018-en.pdf>
- Name, C. (2019, 2 de abril). *Las 6000 toneladas de basura que llega a Doña Juana es responsabilidad de todos*. Consejo de Bogotá. <http://concejodebogota.gov.co/las-6-000-toneladas-de-basura-que-llegan-a-dona-juana-es-responsabilidad/cbogota/2019-04-02/131450.php>
- Ordoñez, G. (2000). Salud Ambiental: Conceptos y actividades. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 7(3). <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v7n3/1404.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2018, 16 de mayo). *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*. <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (2019). *Perspectivas de la población mundial*. <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>
- Organización Panamericana de la Salud. (2000). *La salud y el ambiente en el desarrollo sostenible. Serie publicación científica*, 572. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/731?locale-attribute=pt>
- Rodríguez, J. (2013, octubre). *Escuela Ambiental Participativa Barrios Unidos-Colombia* [ponencia]. III Congreso Internacional Transdisciplinario de Investigación en Ciencias Sociales y Humanísticas y I Congreso Internacional de Responsabilidad Social Universitaria, San Cristóbal, Venezuela.
- Rodríguez, J. (2014). *Estrategia intersectorial y participativa en salud ambiental y educación para la sostenibilidad*. Universidad de Antioquia.

- Rodríguez, J., Alfonso, K. y Restrepo, H. (2015). Determinantes de salud ambiental y proceso de intervención comunitaria en una comunidad de la localidad de Barrios Unidos, Bogotá, Colombia. *Rev. Salud Areandina*, 4(2). <https://revia.areandina.edu.co/index.php/Nn/article/view/1737>
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2008). Agenda Ambiental Localidad 12 Barrios Unidos. [https://riosalitre.files.wordpress.com/2009/04/12\\_aa\\_-barrios-unidos.pdf](https://riosalitre.files.wordpress.com/2009/04/12_aa_-barrios-unidos.pdf)
- Secretaría Distrital de Salud. (2011). *Diagnóstico local con participación social 2009-2010*. Localidad de Barrios Unidos. <http://www.saludcapital.gov.co/sitios/VigilanciaSaludPublica/Todo%20IIH/DX%20BARRIOS%20UNIDOS.pdf>
- Sherbinin, A., Schiller, A. y Pulsipher, A. (2007). The Vulnerability of Global Cities to Climate Hazards. *Environment and Urbanization*, 19(1), 39-64. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247807076725>
- Veeduría Distrital. (2017). *Ficha UPZ: Los Alcázares-Barrios Unidos*. <http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/UPZ/LOS%20ALCAZARES.pdf>

# **Prospectiva de desarrollo territorial en el municipio de Sutatausa: redistribución de los factores de producción y optimización del territorio (2020-2030)**

Brian Amaya Guzmán

## *Resumen*

Este artículo realiza un análisis de los factores endógenos que impiden el desarrollo en un municipio de categoría 4, 5 y 6 en torno a la concentración de capital. Por tal motivo, se escogió como campo de estudio el municipio de Sutatausa, un territorio que presenta una alta concentración del capital en el oriente del municipio y una desigualdad y atraso en el occidente, demostrando empíricamente a través de la historia lo esencial para su desarrollo. Por consiguiente, se realizó un análisis geográfico basado en los métodos AHP y WOA para encontrar los nodos de desarrollo que distribuyan los factores de producción teniendo en cuenta el espacio físico, socioeconómico y ambiental.

## *Palabras clave:*

Concentración de capital, actividades económicas, desigualdad, factores de producción.



*Abstract*

This article performs an analysis of the endogenous factors that impede development in a category 4, 5 and 6 municipality around the concentration of capital. For this reason, the Sutatausa municipality was chosen as the field of study, a territory that has a high concentration of capital in the East and an inequality and backwardness in the west, empirically demonstrating through history what is essential for its development. Therefore, a geographic analysis based on AHP and WOA methods was carried out to find the development nodes that distribute the production factors considering the physical, socioeconomic and environmental space.

*Keywords:*

Capital concentration, economic activities, inequality, factor of production.

## Introducción

El Ordenamiento Territorial Municipal es un conjunto de acciones político-administrativas que tienen por objetivo complementar la planificación económica y social del territorio a impactar. Estas deben estar acorde con los componentes geográficos y culturales para establecer un instrumento técnico y normativo que se estructure como guía para implementar una serie de estrategias acordes con la construcción del desarrollo social de la comunidad; este documento se conoce como Plan de Ordenamiento Territorial (POT). No obstante, en municipios de categorías 4, 5 y 6, tanto el capital fijo como el capital circulante es precario o ni siquiera existe; en este punto es que las estrategias para atraer capital deben ser significativas cuando se esté formalizando un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), aunque en la realidad pase lo contrario.

En el 2019, el ministro de vivienda Jonathan Malagón, en el Gobierno de presidente Iván Duque, argumentó que Colombia presenta una crisis de Ordenamiento Territorial porque 853 de los 1 102 municipios del país tienen desactualizados sus POT (*Semana Sostenible*, 2019). La relación negativa POT-PD impide la optimización y el bienestar de los territorios municipales, principalmente en municipios de categoría 4, 5 y 6 ya sea por falta de recursos, incumplimiento en los requisitos o por un beneficio individual para realizar este documento.

Esta situación se puede observar en el municipio de Sutatausa, un territorio que presenta un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) disfuncional creado en el año 2000, lo que ocasionó la creación de Planes de Desarrollo que no responden a las necesidades del municipio. La relación negativa POT-PD ocasionó una baja capacidad de obtención de ganancia de las actividades económicas y el aumento de la desigualdad territorial debido a una aglomeración de los factores de producción en el oriente del municipio. Con base en lo anterior, ¿cómo la redistribución de los factores productivos permite realizar una prospectiva territorial para su optimización en el periodo 2020-2030?

Por consiguiente, esta investigación planteó una prospectiva territorial basada en una modificación del POT a diez años que establezca una redistribución espacial de los factores productivos para la consolidación de las actividades económicas existentes, localizando dos nodos de desarrollo para las actividades agropecuarias y turísticas en búsqueda de la optimización del territorio a través del Análisis Multicriterio y el Análisis de Superposición Ponderada (WOA).

El escrito se basa en una modelación mental construida por: 1) una revisión histórica utilizando fuentes secundarias; 2) las dificultades del municipio para redistribuir los factores de producción, lo cual se estableció utilizando fuentes primarias y secundarias; 3) el uso de herramientas que permitan conectar la primera y la segunda etapa a través del modelo Analytic Hierarchy Process (ADF) y el Weight Overaly Analysis (WOA). Finalmente, se parte de 4) la localización de los nodos de desarrollo para 5) establecer las conclusiones con la respectiva discusión de los resultados.

## **Consideraciones teóricas**

### *El principio de la aglomeración*

Partiendo de la famosa premisa de Aristóteles, el ser humano es un hombre social por naturaleza, es imposible pensar que el ser humano no necesita de la sociedad ya que esta última le dio origen. La necesidad de relacionarse entre individuos para facilitar la subsistencia y saciar la ambición invita a los individuos a concentrarse en un espacio geográfico como se ha evidenciado desde el hombre cazador, pasando por el hombre sedentario hasta la considerable concentración de la población en las grandes ciudades de los países en el siglo XIX.

La concentración de los factores de producción trabajo y capital en un territorio permite a las empresas alcanzar un nivel óptimo de producción a un coste mínimo, impulsando las economías a escala. Este fenómeno seguirá de manera continua, progresiva y acelerada hasta que se alcancen cuatro límites expuestos por Camagni: 1) cuando existen economías a escala y la empresa X presenta un aumento en el coste de transporte; 2) cuando las empresas presentan un aumento en los costes de los factores menos móviles como el trabajo o la tierra y 3) cuando existe un aumento de la renta sobre las áreas adyacentes a la empresa X, impulsando la sustitución o recolonización de las actividades económicas (Camagni, 2004, pp. 22-23).

Camagni (2004) expone las ventajas del principio de aglomeración que determina la creación de nuevas economías dentro de un espacio determinado; estas son un engranaje entre sí que permite explicar dicho fenómeno y se caracterizan por ocupar un espacio físico-social y por crear la concentración que suple un mínimo de demanda (como tiendas de consumo básico) (pp. 32-38). Los tipos de economías generadas por la acumulación planteadas por Camagni son las economías de localización (externas a las empresas, pero internas a la industria), de urbanización (presentan externalidades a

todo tipo de industrias) y de disfrute por las familias (contribuyen al desarrollo y ocio de las familias). Por lo tanto, se puede afirmar que el principio de aglomeración es una externalidad inherente y necesaria en el proceso de desarrollo por parte de las ciudades.

### *El principio de la accesibilidad*

La aglomeración de los factores de producción y de los agentes económicos dentro de un espacio limitado determina otro tipo de fenómenos que facilitan las economías a escala de las empresas. Un fenómeno común es la competencia de las actividades económicas que les permita maximizar su beneficio y reducir sus costos, lo cual es determinado por la accesibilidad.

Camagni define la accesibilidad en cuatro conceptos diferentes: 1) superar la barrera impuesta por el espacio al movimiento de personas y cosas y al intercambio de bienes, servicios e información; 2) disponer de manera rápida de los factores de producción y bienes intermedios para la empresa, sin tener que soportar un tiempo/coste de transporte; 3) recoger información estratégica con una ventaja temporal respecto a los competidores y 4) disfrutar de servicios infrecuentes, vinculados a localizaciones específicas.

Por lo tanto, la accesibilidad presenta una relación directa con la localización, las actividades económicas, las residencias y las rentas de suelo; esta última será la que determine cómo se organizan las distintas actividades económicas dentro de la localización.

El primer autor que realiza un modelo espacial de manera racional sobre localización fue el alemán Von Thünen quien analiza la distribución territorial de las actividades económicas agrícolas; su modelo se basa en las teorías de localización de Alfred Weber (localización de la industria), Walter Christaller (localización de los servicios) y Augusto Losch (teoría general de la localización).

### *Concentración de los factores de producción*

Con el propósito de no divagar en los diversos elementos que abarcan los factores de producción, este trabajo se basa en el marco conceptual de David Harvey, un marxista del siglo XXI que critica el modelo económico actual y las soluciones marxistas que se han establecido para corregirlo, siendo este un teórico social imparcial que explica las principales fuerzas que fomentan la concentración del capital en un territorio.

### Factores que inciden en la concentración del capital

Según Harvey (2012), el capital tiene una debilidad y es su circulación, si en una economía el capital se estanca, pierde valor. Por tal motivo, este factor de producción debe tener asociados que le permitan circular para incrementar su valor y evitar las barreras que lo detienen en el largo plazo.

El primer aliado del capital es la mano de obra, la cual es la principal generadora del plusvalor. Si esta escasea, los salarios aumentan, disminuyendo la producción debido a la escasez. Por lo tanto, una manera de solucionarlo es encontrar nuevas fuerzas de trabajo o capacitando a los trabajadores mediante el segundo aliado del capital: la tecnología (Harvey, 2012, p. 22). Esta es la inyección de dopamina en el capital, debido a la elevada competencia de la producción entre los actores. Si aumenta la tecnología, aumenta la producción, el plusvalor y el dominio en el mercado; este fenómeno es conocido como la *destrucción creativa* de Schumpeter, como toda inyección, sus efectos duran muy poco. Por lo tanto, la tecnología que se deriva de la innovación puede ser un arma de doble filo para el capitalista porque se reduce el tiempo de la rotación del capital en la economía (Harvey, 2012, p. 23).

Si alguno de estos dos aliados se convierte en una barrera de la acumulación y la circulación del capital, este se estanca, generando una crisis no solo para los dueños, como lo explica Harvey, sino para toda la sociedad. Por tal motivo, la economía actual se basa en una función de producción general neoclásica  $f(y) = A, K, L$  dependiente de tres factores que se pueden convertir en un impedimento para la economía por culpa del individualismo del ser humano.

### El proceso de urbanización como generador de capital

Harvey (2012) plantea que existe un espacio geográfico en el cual la circulación del capital y la generación del plusvalor se genera de manera acelerada: se refiere a los procesos de urbanización. Para ello, trae a colación el ejemplo de la crisis de 1848 en París, cuando existían excedentes de trabajo y capital atascado, lo cual causó una revolución de masas que llevó al poder a Napoleón III. La solución de este nuevo emperador al estancamiento de los factores de producción fue la inversión en infraestructura, pero su mayor política para solucionar este problema fue la urbanización, la reconstrucción de París. Su método fue la creación de un modelo económico basado en la reconstrucción del tejido urbano, consolidando el capital físico que le permitiera aumentar el capital circulante y aumentando el plusvalor del capitalista

por medio del consumismo, que a su vez estaba impulsado por el crédito a través de la deuda estatal. Este ejemplo se siguió replicando en la historia de Estados Unidos en los años setenta, en Asia y Rusia en la década de los noventa, en Argentina en los 2000 y el más conocido se da en Estados Unidos en el 2008, cuando se dieron los altos niveles especulativos por los booms inmobiliarios, causados por la necesidad de hacer circular el capital de manera excesiva sin aprender del pasado, compitiendo en el presente y olvidando el futuro.

En la historia del capital existe una gran variedad de elementos que explican su concentración en un territorio como, por ejemplo, el capital humano, social, financiero, entre otros. No obstante, el capital, el trabajo y la tecnología son los elementos base para aumentar la productividad y el plusvalor; el capitalista necesita de un espacio geográfico urbano que le permita consolidar sus factores de producción, manipulándolos de manera armónica para obtener el máximo beneficio hasta que no los pueda controlar.

## La nueva geográfica económica

El interés por conocer los nuevos fenómenos que ocurrían en un espacio generó la implementación de nuevos instrumentos dentro de la geografía, desarrollados por autores como Paul Krugman. Los instrumentos que trataremos aquí son los tipos de fuerzas que se encuentran en una localización: las centrípetas y centrífugas. La primera busca la concentración de las actividades económicas más fuertes en el centro del desarrollo, causando un desplazamiento de las actividades económicas menos fuertes a la periferia. Las causas de este tipo de fuerzas, según Krugman (1998), se pueden apreciar en la tabla 1.

**Tabla 1**  
*Fuerzas centrípetas y centrífugas*

Centrípetas	Centrífugas
Efectos del tamaño del mercado	Factores inmóviles
Mercados laborales densos	Alquileres de tierras
Economías externas puras	Puras deseconomías externas

El territorio económico prácticamente será distribuido por una concentración de empresas similares en el centro que presentan una alta demanda a nivel local o externo y una densidad poblacional capaz de generar bienes o servicios, lo cual tiene como consecuencia la reducción de costos y producir el máximo beneficio; en el caso contrario, las actividades en la periferia estarán en desventaja a nivel local o externo (Krugman, 1998, p. 4).

## **Modelación mental de un territorio**

Para realizar la planificación de un territorio se debe tener en cuenta cómo la población observa su territorio 15 a 30 años a futuro. Esta proyección es llamada por Sergio Boisier *Modelos Mentales* y se definen como representaciones simbólicas de una realidad percibida que se basa en una visión más normativa que positiva (Boisier, 1998). El modelo mental de un territorio debe estar acorde a la planificación del gobierno central, sus respectivas reglas formales e informales y la participación de los actores sociales en los procesos tanto de crecimiento como de desarrollo; esto acorde con una predominancia en el mercado como mecanismo asignador de recursos coordinados por la asignación de precios. Para realizar la modelación mental, Boisier plantea tres aspectos que debe de tener en cuenta el investigador para acercar su modelo a la realidad.

Dentro de la metodología se plantea la importancia de no recaer en el paradigma positivista<sup>1</sup>, el cual impide entender el fenómeno de la complejidad ya que el desarrollo es un problema variable y desordenado (Boisier, 1998, p. 22). Es importante no desprestigiar a los actores del territorio sabiendo que son ellos los que toman decisiones. Estas son independientes e infinitas y dificultan las matrices de decisiones tradicionales como los mecanismos estatales o los mecanismos de mercado. Por consiguiente, Boisier (1998) argumenta que se requiere establecer redes horizontales de coordinación que son proyectos políticos de desarrollo con inclusión social. La racionalidad de los actores es múltiple y debe ser tomada en cuenta en los modelos mentales porque cuando se desea intervenir en el mundo real se puede cometer el error de guiarse solo por la racionalidad económica, distorsionando el modelo mental (Boisier, 1998, p. 23). Por tal motivo, Boisier (1998) plantea la cultura como elemento fundamental porque es la *matriz generatriz* del desarrollo que conecta las actitudes individuales hacia

---

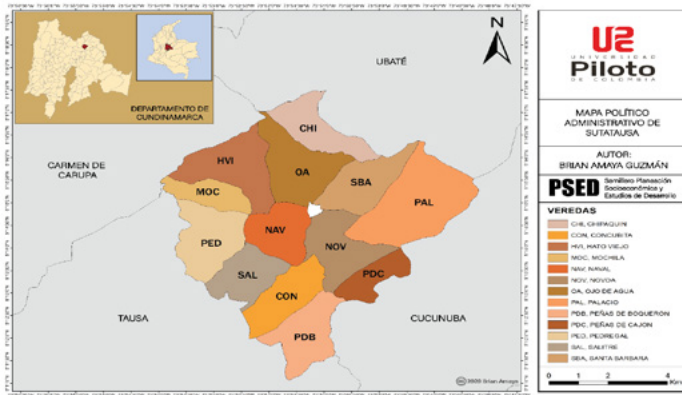
1 Modelo que buscan los hechos o causas de los fenómenos sociales con independencia de los estados subjetivos de los individuos. Trata de predecir, explicar y controlar fenómenos y verificar teorías con la razón científica.

procesos colectivos en el trabajo, el ocio y la asociatividad dentro de una comunidad (p. 24).

Boisier (1998) cuestiona lo difícil de encontrar los orígenes del concepto del desarrollo y su relación con el crecimiento a nivel epistemológico; para él, estos son necesarios e insuficientes (p. 24). Por lo tanto, es importante entenderlos en un contexto basado en una economía neoliberal que tiene como pilar la apertura internacional de un territorio que ejecuta políticas internas por parte del Gobierno nacional. Otro aspecto importante es encontrar factores causales entre el crecimiento y el desarrollo, si bien el primero presenta factores cada vez más exógenos y desligados a la sociedad, influye en el segundo, que tiene como pilar fundamental las relaciones interpersonales e interinstitucionales de confianza y cuyo limitante es la cultura social y política en países de América Latina (Boisier, 1998, p. 26).

Finalmente, en la praxeología, el modelo mental debe poseer una ruta racional que debe tener una estructura lógica y no un abanico de problemas sin relación entre sí. Por tal motivo, debe existir una interconexión entre los actores sociales y el modelo, de modo que la racionalidad económica y comunicativa sean dependientes para crear la ruta acertada en el modelo (Boisier, 1998, p. 28).

**Figura 1**  
Territorio por estudiar



Nota. Elaboración propia.

## Geografía del municipio

Sutatausa está ubicado en la provincia de Ubaté, a 88 km al norte de la capital de Colombia y cuenta con una población de 5809 habitantes en el 2018 (Departamento Nacional de Planeación, 2018). Se encuentra en la cuenca alta y



media del río Ubaté y está rodeado por montañas entre 2700 y 3200 msnm. La red hidrográfica está compuesta por microcuencas de los ríos Agua Clara, Aguasal y Chirtoque, afluentes del río Suta, que a su vez pertenecen a la cuenca del río Ubaté, y la quebrada Palacio que desemboca en la laguna del mismo nombre, siendo esta parte de la cuenca del complejo de humedales de las lagunas de Palacio-Cucunubá-Fúquene (Martínez y Mendoza, 2014, p. 21). Su clima es frío y ligeramente húmedo con temperatura media de 14°C.

La distribución administrativa del municipio está acorde con las trece veredas que lo componen: Chipaquín (CHI), Concubita (CON), Hato Viejo (HV), Mochila (MOC), Naval (NAV), Novoa (NOV), Ojo de Agua (ODA), Palacio (PAL), Peñas del Boquerón (PDB), Peñas de Cajón (PDC), Pedregal (PED), Salitre (SAL) y Santa Barbara (SB) y los cuatro centros poblados (SB, NOV, NAV, PDB) evidenciadas geográficamente en la figura 1.

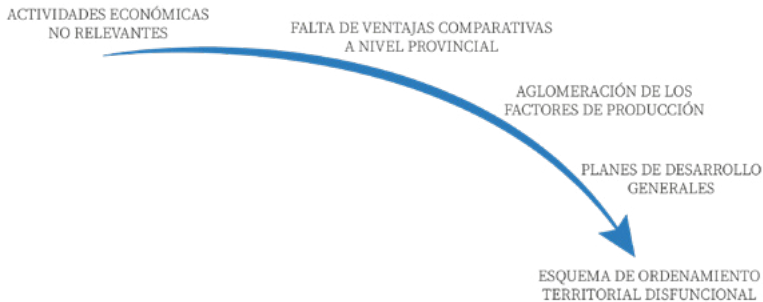
Sutatausa ha sido un municipio rural desde su fundación en 1550 hasta la fecha. No obstante, su población desde finales del siglo XX se ha estado concentrando más en la cabecera municipal, presentando un crecimiento exponencial desde el 2018 con respecto a la tendencia histórica. Según el DANE (2018), la población rural representa un 64,8% frente a un 35,2% de población urbana con una pirámide poblacional favorable ya que existe una mayor participación de la población adulta (62%) y jóvenes (36%) frente a las personas de la tercera edad (2%).

Las actividades económicas del siglo XX y XXI se basan, por un lado, en productos agrícolas como el cultivo de papa, arveja, zanahoria y fresas a pequeña escala; por otro lado, se centran la extracción de minerales como el carbón y los metales preciosos. En temas de empleabilidad, se evidencia tanto en el sector rural como en el sector urbano empleos informales, los cuales han impedido el recaudo de impuestos en el municipio (Secretaría de Planeación, 2018).

## Problemas estructurales del desarrollo económico en Sutatausa

*Figura 2*

*Esquema de los problemas estructurales del municipio de Sutatausa*

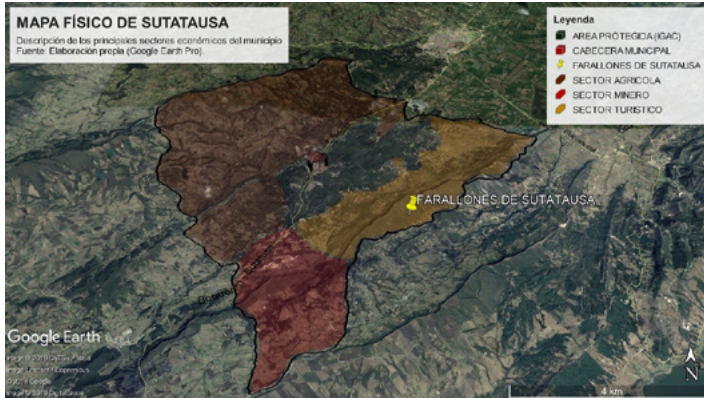


La investigación se inició con el objetivo de identificar los problemas que presentan los productores y comerciantes del sector agrícola en las rentabilidades obtenidas de sus cultivos. No obstante, se evidenciaron otros problemas que estaban relacionados entre sí, impidiendo el desarrollo de todo el municipio. Por lo tanto, se abordará la investigación con respecto a la figura 2.

### *Actividades económicas*

Las trece veredas de Sutatausa presentan ventajas absolutas geográficas entre sí de acuerdo con las actividades agrícolas y la tradición cultural del municipio. Si observamos el mapa físico del municipio (mapa 2), el cual está dividido por la ruta nacional 45ª, se evidencia una desventaja entre el oriente y occidente debido a una concentración forestal en el oriente junto con los farallones de Sutatausa, situados en la periferia, con un suelo árido que dificulta las actividades agrícolas. Con respecto al occidente, se observa una alta concentración de montañas labradas para este tipo de producción.

Figura 3  
Mapa físico



Nota. Se elaboró a partir de Google Earth Pro.

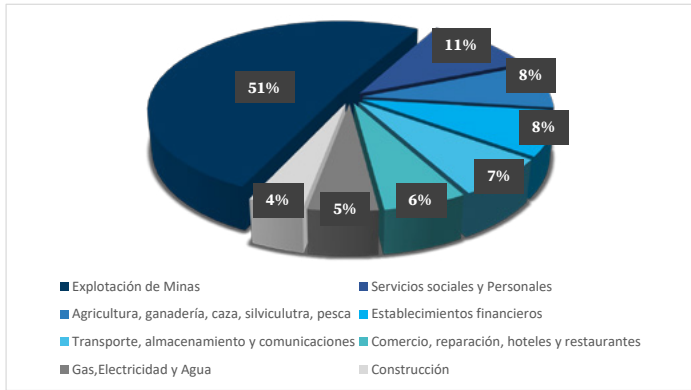
Estos factores geográficos sirvieron de base para establecer las actividades económicas del municipio, buscando las ventajas que poseía cada vereda para producir una actividad en especial. El occidente del municipio se dedicó al sector agrícola teniendo como referente el cultivo de papa negra, el nororiente se dedicó también al sector agrícola, pero como punto diferenciador su posición geográfica permitió que se fomentara el turismo debido a los farallones de Sutatausa y la construcción de casas quintas de personas adineradas y, finalmente, en el suroriente, se establecieron empresas con vocación minera para extraer carbón, apalancando la economía del municipio.

La figura 4 muestra las actividades económicas descritas anteriormente entre el oriente y occidente, lo que demuestra una distribución agrícola en la zona oeste con la participación de seis veredas con respecto a tres veredas en el este, que están basadas en la explotación de minas y, finalmente, cuatro veredas que fomentan el turismo. Teniendo en cuenta esta caracterización a partir de la teoría de las fuerzas centrípetas y centrifugas de Paul Krugman como marco de referencia, las veredas que apalancan la economía Sutatausana son Ojo de Agua (OA), Santa Bárbara (SB), Novoa (NOV) y Naval (NAV) porque se encuentran cerca al casco urbano, entonces, la actividad económica más fuerte es la agricultura junto con el turismo.



Figura 5

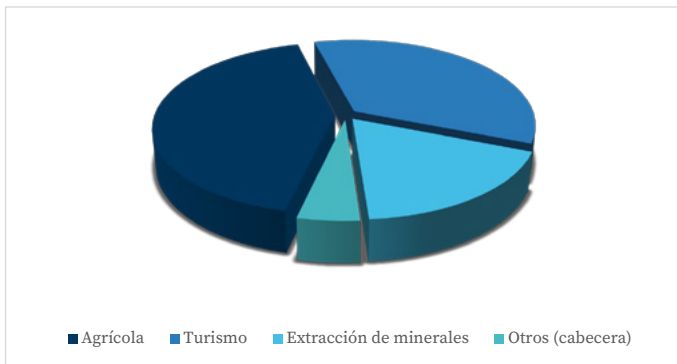
Participación de las actividades en el municipio (2015)



Nota. Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación.

Figura 6

Participación del área geográfica en el municipio de Sutatausa



Nota. Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación.

Para cuantificar la ineficiencia de la relación productividad-espacio, se realizó la figura 6 que explica el área que necesita cada sector económico y se comparó con la figura 5; cuantitativamente se obtiene: el 42% del área perteneciente al sector agrícola participa en un 8% en las actividades económicas

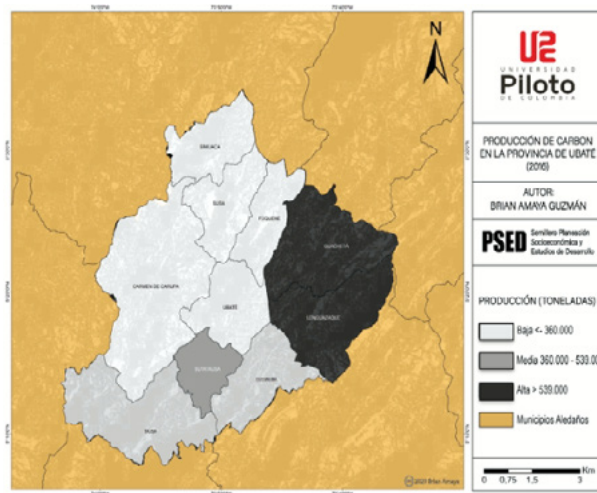
del municipio, (2) el 35 % del área perteneciente al sector turístico participa en un 6 %, (3) el 18 % del área del sector minero participa en un 51 % y (4) el 5 % del área del municipio participa un 35 % en las actividades económicas.

### *Ventajas comparativas a nivel provincial*

Si un municipio depende más del 50 % de un producto como la extracción de minerales (principalmente el carbón), se supone que a nivel regional y providencional su producción debe ser superior en comparación con los municipios vecinos. En el figura 7 se puede evidenciar que, en el 2016, cinco de los diez municipios de la provincia de Ubaté producen carbón y Sutatausa tiene una producción entre 360 mil hasta 538 mil toneladas de este mineral, de lo que se puede inferir su ineficiencia en la producción y en la comercialización.

**Figura 7**

*Producción de carbón en la provincia de Ubaté (2016)*



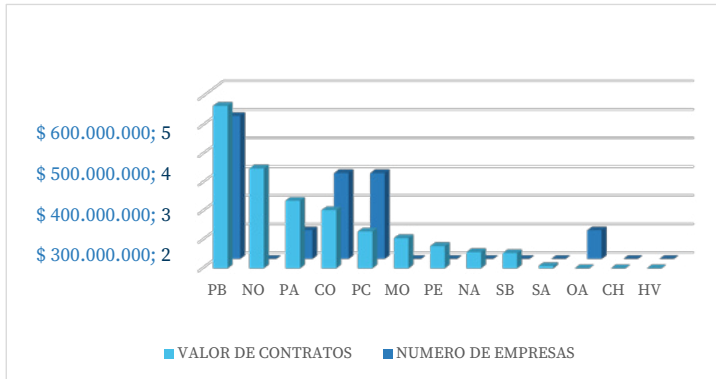
Nota. Elaboración propia.

Por otro lado, se realizó el mismo ejercicio, pero con el cultivo de papa en la provincia de Ubaté donde todos los municipios producen toneladas de papa y Sutatausa es el territorio que menos produce (entre 1800 hasta 3000 toneladas), obteniendo rentabilidades bajas debido a una sobreoferta no solo en la provincia sino en la región; esto se evidencia en la figura 8.



Figura 9

Relación inversión pública vs n.º de empresas (2018)



Nota. Elaboración propia.

La figura 9 muestra la inversión pública realizada por la Alcaldía de Sutatausa medida por el gasto total de contratos contra el número de empresas por vereda. Se evidencia una relación directa entre la cantidad de empresas establecidas y la inversión pública, lo que da a entender que el capital circulante y la fuerza laboral del municipio se encuentra en el oriente por la concentración de empresas y los centros poblados (CP), esto explica por qué es el municipio que menos produce papa y el tercero en la producción de carbón. Por lo tanto, las herramientas como los proyectos de desarrollo serán construidos basándose en la concentración del capital en el occidente.

### Aporte de los planes de desarrollo en el municipio

Con respecto a las actividades económicas funcionales que presenta el municipio según los informes de gestión de los dos últimos planes de desarrollo, se puede realizar un contexto en general de las contribuciones de los gobiernos municipales de acuerdo con cuatro ejes temáticos generales:

- **Infraestructura:** existe una gran participación del presupuesto en arreglar principales carreteras a nivel veredal para fortalecer la conectividad hacia el casco urbano, en especial a la ruta 45<sup>a</sup>, teniendo mayor participación en el oriente debido a la concentración de los factores de producción.



- **Sector agropecuario:** la participación en el campo se evidencia en capacitaciones a los campesinos dedicados a la vacunación, inseminación y desparasitación del ganado, ayuda en la adquisición de semillas y maquinaria para la siembra de papa y ferias ganaderas y eventos de comercialización agrícola, entre otros. Las políticas para fortalecer el campo no incentivan la concentración de los factores de producción debido a su carente impacto a largo plazo, lo cual incentiva al desplazamiento de la población a la cabecera municipal o a otros municipios; se requiere de un plan agrícola que articule las ventajas absolutas entre veredas y las ventajas comparativas entre municipios para evitar los desplazamientos y la destrucción del empleo en el occidente.
- **Medio ambiente:** se realizan actividades de forestación en el municipio aunque su impacto no sea considerable debido a una dependencia de más del 50% de participación en el sector minero, la esporádica concentración de la población principalmente en el oriente y en el casco urbano, que está rodeado por un bosque natural, un monocultivo de papa cuya tierra está perdiendo aptitud en el largo plazo y un crecimiento en el sector ganadero en el occidente.
- **Objetivo de desarrollo:** los dos últimos planes de desarrollo tenían como objetivo el crecimiento económico del sector agropecuario, agroindustrial y comercial. No obstante, el 47% del área total tiene una participación del 8% en las rentabilidades del municipio y la mayoría de las empresas se encuentran en el sector minero y turístico.

## Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Sutatausa

En la actualidad, el EOT Sutatausa es del año 2000 y debido a su antigüedad impide un plan de desarrollo teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- Se especifican dos centros poblados como Peñas de Boquerón y Tau-savita; actualmente, existen más centros como el chircal y capellanía, los cuales según el EOT son zonas rurales (Alcaldía de Sutatausa, 2001).
- Se especifica también un área mínima de predio rural de una hectárea cuando existen predios mínimos de 30 a 80 hectáreas, dificultando la medición y el cobro de impuestos.
- Se delimita el área de explotación minera y se plantea una transformación de minería a agricultura; en la actualidad existen más de cinco empresas en estas zonas y representan el 51% de la economía del municipio.

- No se implementa la tecnología apropiada para el uso agrícola; los productores todavía utilizan métodos artesanales tanto en el monocultivo de papa como en el ganado extensivo.

Debido a los EOT desactualizados en Cundinamarca, la gobernación está realizando convenios con los municipios para su actualización, por lo tanto, la Alcaldía está en la formulación de uno nuevo que debe ser más puntual en las políticas y estrategias, dejando a un lado la utopía como en el caso anterior.

### *Ejecución del modelo mental*

De acuerdo con los puntos anteriores en los cuales se encontraron problemáticas que impedían el desarrollo económico en todo el municipio, se establece el siguiente diagrama para plantear las soluciones pertinentes de acuerdo con el modelo mental que se tiene planificado para el municipio:

### **Actualización del EOT**

La formulación de un EOT se basa en el artículo 17 de la ley 388 de 1997, la cual establece como mínimo los siguientes puntos:

Los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para la ocupación y aprovechamiento del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, la estructura general del suelo urbano, en especial, el plan vial y de servicios públicos domiciliarios, la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales y las medidas de protección, las zonas de conservación y protección de recursos naturales y ambientales y las normas urbanísticas requeridas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción. (Congreso de Colombia, 1997, p. 10)

Estos requisitos mínimos son implementados en los antiguos EOT a diferencia de los POT, los cuales son más rigurosos en su formulación debido a los ingresos y la cantidad de habitantes. Cuando se compara un municipio o distrito con POT frente a un municipio con EOT existe una diferencia en el desarrollo económico porque este primero cumple con las tres dimensiones del desarrollo, según el informe del Banco Mundial (2009): la densidad (aglomeración), la distancia (costos de transacción) y división (barreras arancelarias) de modo que a *mayor densidad, menor distancia y menor división*; de lo anterior se obtiene el desarrollo económico debido a una constante circulación del capital (p. 3). En cambio, en municipios como Sutatausa, cuyo capital es escaso y se concentra en una sola parte de la región, no se necesita atraer capital sino crear uno físico y circulante como

en la zona este cuya actividad económica está en el sector agrícola. Por lo tanto, se debe implementar un EOT de políticas de largo y mediano plazo con un artículo que especifique lo siguiente: ¿cuáles son las veredas en las que se encuentra y no se encuentra el capital?, ¿en qué categoría se encuentra la concentración del capital de la vereda (alta, media o baja)?, ¿qué tipo de actividades económicas generan capital? Y, por último, ¿qué estrategias de mediano y largo plazo se implementarán para hacer circular el capital? Si se tiene en cuenta la concentración del capital dentro del territorio, el EOT servirá de base para las políticas públicas y los ejes estructurales de los planes de desarrollo.

Teniendo en cuenta las anteriores preguntas, en el EOT de Sutatausa de establecería el siguiente artículo: la concentración del capital en el municipio presenta niveles de concentración de capital de nivel alto en las veredas Peñas de Boquerón, Peñas de Cajón y Concúbito, cuya actividad económica es la minería. Las veredas con nivel medio son Palacio, Santa Bárbara y Novoa dedicadas al sector turístico y agricultor. Finalmente, las veredas Chipaquín, Ojo de Agua, Hato viejo, Mochila, Pedregal y Salitre presentan un nivel bajo de concentración de capital. De acuerdo con los niveles de concentración se prevén las siguientes estrategias:

- Fortalecer en un mediano plazo el capital circulante de las veredas con nivel alto.
- Aumentar la acumulación de capital y la calidad de vida de la población a partir de la regulación de la Alcaldía municipal.
- La concentración del capital será distribuida a largo plazo por todo el municipio hasta alcanzar nivel medio y alto en cada vereda.

La implementación del artículo 9 dentro del EOT de Sutatausa tiene como intención, por un lado, impulsar la concentración de capital en todo el municipio y, por otro, tener control de la acumulación de capital de las empresas en ciertos sectores por parte de la Alcaldía, lo cual perjudica la construcción social del territorio.

### *Plan de desarrollo*

Los próximos planes de desarrollo deben articular en un marco histórico los puntos tomados en cuenta anteriormente para realizar esta investigación como son las herramientas normativas, el espacio físico natural, el

espacio socioeconómico y los problemas estructurales que se consideren durante el mandato; esto con la intención de conocer el proceso de desarrollo que ha llevado el municipio y su proyección a largo plazo para ejecutar políticas públicas claras.

Además, se requiere urgentemente seguir el comportamiento de la concentración del capital sujeto a la actualización del EOT con la última cobertura de la tierra realizada por el UPRA para saber su estado físico. Con base a ello, se realizaron las figuras 10 y 11 que muestran los nodos de desarrollo que concentran los factores de producción.

Teniendo en cuenta la distribución de las actividades económicas con sus respectivas ventajas absolutas, el objetivo de desarrollo del próximo PD debería ser el siguiente: la acción pública busca propiciar el aumento de la calidad de vida de los habitantes del municipio a través del fortalecimiento del sector turístico y minero junto con la consolidación del sector agrícola que garantice la construcción social de todas las veredas del municipio.

Con este objetivo de desarrollo, el municipio debería enfocarse en la creación de capital impulsado por el Gobierno municipal y departamental incentivando la creación de cooperativas en las veredas más rezagadas, atacando los problemas de las políticas agrícolas y alimenticias para buscar la diversificación de los productos en cada vereda, controlando la oferta local y aumentando el poder de mercado a nivel nacional en vez de invertir la mayoría del presupuesto solamente en veredas en las que el capital circulante es constante, lo que aumenta las brechas de desigualdad y el desplazamiento del sector rural al sector urbano.

### ***Polos de localización sobre las actividades económicas de Sutatausa***

Teniendo en cuenta la recopilación de datos, la postura del investigador durante el proyecto y, en general, los factores tanto endógenos como exógenos tenidos en cuenta, se establecen dos propuestas generales en los dos sectores económicos que el municipio de Sutatausa puede controlar en su proceso de consolidación en los próximos diez años.

### ***Nodos de localización turística***

Con base en la oferta turística (los farallones de Sutatausa y el arte rupestre), la demanda (turismo religioso desde Bogotá hasta Chiquinquirá) y la normativa nacional sobre distancias y parámetros establecidos, se realiza el *Analytic Hierarchy Progress* (AHP) teniendo como resultado:

**Tabla 2**

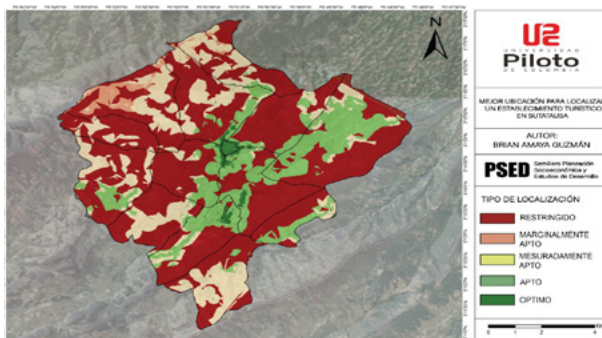
*Vector de prioridades para localización turística*

Subcriterio	Valor de prioridades
Distancia de Atractivo turístico	41,8 %
Distancia de Ruta 45A	27,0 %
Pendiente	14,5 %
Distancia vial de Sutatosa	8,6 %
Asentamientos humanos	5,3 %
Distancia de las minas	2,9 %
<b>Totales</b>	<b>100,0 %</b>

Teniendo en cuenta el vector de prioridades del AHP, se realiza el análisis de superposición ponderada (WOA), teniendo como resultado la figura 10, cuyas áreas óptimas para establecer nodos se encuentran cerca de la Ruta 45<sup>a</sup> en la vereda Palacio y cerca de los farallones de Sutatausa. No obstante, dicha área solo representa el 1 % del territorio seguido del 19 % para el área apta.

**Figura 10**

*Ubicación óptima para localizar un establecimiento turístico*



Nota. Elaboración propia.

### *Localización de empresas del sector agropecuario*

Con base en las zonas de mayor aptitud para el sector agropecuario, variables de densidad y distancia, zonas protegidas basados en normativa nacional de distancia de polígonos y parámetros de la investigación, se realizó el modelo AHP, teniendo como resultado:

**Tabla 3**

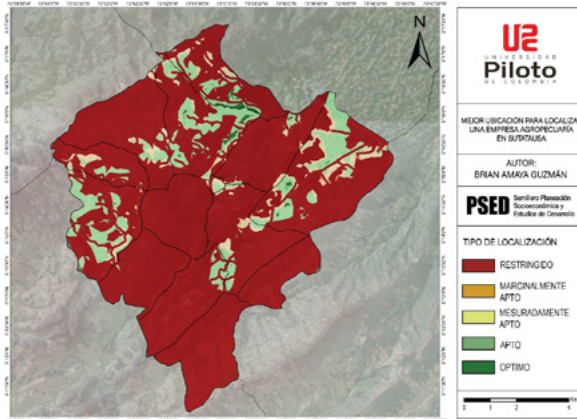
*Vector de prioridades para el sector agropecuario*

Subcriterio (Distancias)	Vector de Prioridades
Bosque Natural	37 %
Aptitud alta	24 %
Vía principal (Ruta 45A)	18 %
Ríos	9 %
Asentamientos humanos	6 %
Vías secundarias	3 %
Pendiente	3 %
Total	100 %

Teniendo en cuenta el vector de prioridades del AHP, se realiza el análisis de superposición ponderada (WOA), teniendo como resultado la figura 11, cuyas áreas óptimas para establecer empresas se encuentra en la vereda Ojo de Agua, Palacio y Pedregal. No obstante, dicha área solo representa el 1 % del territorio seguido del 11 % para el área apta.

Figura 11

Ubicación óptima para localizar una empresa agropecuaria



Nota. Elaboración propia

## Conclusión

Para responder a la pregunta: ¿cómo la redistribución de los factores productivos en el municipio de Sutatausa permite realizar una prospectiva territorial para optimizar el territorio en el periodo 2020-2030?, se identificaron problemas estructurales del municipio como 1) la dependencia de la producción de carbón cuyo precio depende de la especulación del mercado y 2) la dependencia del monocultivo de papa cuya área (el 42%) no es importante para la recaudación fiscal (solo representa el 8% de rentabilidad para el municipio). 3) Esto no presenta ventajas comparativas de las anteriores actividades económicas a nivel provincial debido a un área menor de explotación minera con respecto a las demás y una carente capacitación en las actividades agrícolas, lo que se traduce en rentabilidades bajas por la sobreoferta. 4) Esto evidencia una desigualdad a nivel espacial debido a la concentración de capital y el trabajo en el oriente frente al occidente. Todo lo anterior recae en 5) la desactualización de 20 años del Esquema de

Ordenamiento Territorial, lo cual ha influido en planes de desarrollo que han propiciado políticas públicas sujetas a un restringido presupuesto y una falta de participación ciudadana en su construcción.

Con la intención de realizar una prospectiva territorial en los próximos diez años para dar solución a los problemas planteados a partir de los factores productivos, se obtuvieron las ubicaciones óptimas del sector agrícola y turístico como actividades económicas que puede controlar el municipio.

Para el sector agrícola, las zonas con localización óptima para agrupar los factores de producción son el nororiente de la vereda Ojo de Agua (OA) y el suroccidente de la vereda Palacio (PAL) y la zona con localización apta es el noroccidente de la vereda El Pedregal (PED). En el sector turístico las zonas con localización óptima se encuentran ubicadas en la cabecera municipal, en el sur de la vereda Novoa (NOV) y en el norte de la vereda Concubita (CON) debido a la oferta y demanda que presentan.

Si bien la investigación tiene en cuenta los problemas estructurales y los factores productivos para realizar una prospectiva territorial a diez años, esta toma solamente en cuenta el imaginario del investigador (como se expuso en la hipótesis planteada), basado en un marco teórico, conceptual y metodológico centrado en la racionalidad y la lógica sin tomar en cuenta la noción de desarrollo de la comunidad. Por tal motivo, se considera oportuno para próximas investigaciones abordar los mismos parámetros con la población ya que en los resultados existen costos naturales y costos de justicia que deben ser pensados por la comunidad para buscar el progreso según la noción de desarrollo de los mismos habitantes de modo que se plasmen en el próximo Esquema de Ordenamiento Territorial que se está realizando.

## **Referencias**

- Alcaldía de Sutatausa. (2001). *Esquema de Ordenamiento Territorial*.
- Alcaldía de Sutatausa. (2008). *Plan de desarrollo sutatausa 2008-2012: Cambio y gestión para un gobierno digno*.
- Alcaldía de Sutatausa. (2013). *Plan de Desarrollo Económico y Social 2012-2015*. [Acuerdo n.º 007/12].
- Alcaldía de Sutatausa. (2016). *Plan de desarrollo "Sutatausa Oportunidad para Todos"*. <https://bit.ly/3kvjQk2>
- Alcaldía de Sutatausa. (s. f.). *Contratos del municipio*. <http://www.sutatausa-cundinamarca.gov.co/tema/contrataciones>



- Banco Mundial, Mayol Ediciones y Mundi-Prensa. (2009). *Informe sobre del desarrollo mundial 2009: Una nueva geografía económica*. <https://bit.ly/34JqOh0>
- Boisier, S. (1998). *Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales*. *EURE (Santiago)*, 24(72), 53-69.
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 388. Ley de Desarrollo Territorial*. <https://bit.ly/3f10ulM>
- Camagni, R. (2004). *Economía Urbana*. Antoni Bosch Editor. Barcelona.
- DANE. (2014). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. [http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/MICRODATOS/about\\_collection/30/3](http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/MICRODATOS/about_collection/30/3)
- DANE. (2017). *Directorio Estadístico de Empresas*. <http://geoportal.dane.gov.co/geovisores/economia/directorio-estadistico-de-empresas/>
- DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/643>
- DANE. (s. f.). *Geoportal*. <https://geoportal.dane.gov.co/>
- DANE. (s. f.). *Proyecciones de población*. <https://bit.ly/36xTE3g>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Terridata*. <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>
- Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right of the City to the Urban Revolution*. Londres: Verso Publishers.
- Iglesias, D. (2002). *Cadenas de valor como estrategia: Las cadenas de valor en el sector agrolimentario*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. <https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-cadenasdevalor.pdf>
- Krugman, P. (1998). *The Role of the Geography in Development*. World Bank. <https://bit.ly/35tGUeD>
- Martínez, D. y Mendoza, S. (2014). *Sutatausa, memoria del encuentro de dos mundos*. Alcaldía de Sutatausa. <http://openarchive.icomos.org/1510/1/sutatausa.pdf>
- Martínez, M. (s. f.). *El concepto de productividad en el análisis económico*. AECA. <https://bit.ly/2UDkn9b>
- Ministerio de Agricultura. (2018). *Red de información y comunicación del Sector Agropecuario (Agronet) [Base de datos]*. <https://bit.ly/36rLAKk>

**Prospectiva de desarrollo territorial en el municipio de Sutatausa: redistribución de los factores de producción y optimización del territorio (2020-2030)**

- Moncayo, E. (2004a). *Modelos de desarrollo regional: Teorías y Factores Determinantes*. <https://www.sogeocol.edu.co/documentos/0mode.pdf>
- Moncayo, E. (2004b). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia, una perspectiva latinoamericana*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1282>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Informe desarrollo humano*. Tercer Mundo. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf)
- Semana Sostenible*. (2019, 23 de abril). Más de 800 municipios en el país tienen sus POT desactualizados. <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/mas-de-800-municipios-en-el-pais-tienen-sus-pot-desactualizados/43908>.
- Secretaría de Planeación. (2018). *Caracterización general económica del territorio: Sutatausa* [Grabado por B. Amaya]. Sutatausa, Cundinamarca, Colombia. <https://bit.ly/3eZnf9n>
- Sistema de Información Ambiental de Colombia. (2012). *Cobertura de la tierra 2010- 2012*. Ideam. [http://bart.ideam.gov.co/cneideam/Capasgeo/Cobertura\\_tierra\\_2010\\_2012.zip](http://bart.ideam.gov.co/cneideam/Capasgeo/Cobertura_tierra_2010_2012.zip)
- Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria. (s. f.). *Sistema para la Planificación Agropecuaria (SIPRA)*. <https://sipra.upra.gov.co/>
- Universidad Colombia. (2018). *Guía de empresas*. <https://guiaempresas.universia.net.co/localidad/SUTATAUSA/?qPagina=1>

# **Economía naranja como factor de reconciliación con el páramo, caso Verjón Bajo, localidad de Chapinero, Bogotá, Colombia**

Ingrid Paola Ortiz Lamprea  
Lina María Quevedo López

## *Resumen*

La vereda el Verjón Bajo, ubicada a pocos kilómetros del casco urbano de la ciudad de Bogotá, es un territorio que hace aproximadamente treinta años pertenece a la reserva forestal protegida de los cerros orientales colombianos. Este lugar ha sido escenario de varios cambios socioeconómicos y culturales que le han dado un giro al desarrollo económico y estructural de la zona. En el presente trabajo de campo, se busca plantear y dar a conocer las problemáticas más significativas y las oportunidades de impacto que se encuentran en la vereda con el propósito de plantear posibles soluciones a los conflictos identificados a partir de los aportes teóricos de la economía solidaria y la economía naranja, enfocándose en una economía sustentable que encamine a mejorar la calidad de vida de la mayoría de los habitantes del páramo y mantener la estabilidad del medio ambiente.

## *Palabras clave:*

Sostenibilidad, ecosistema, ventajas comparativas, economía naranja, cultura, cooperativismo, extensión agrícola.

***Abstract***

The rural district “El Verjón Bajo”, located a few kilometers away from Bogotá, is an area that belongs to the protected forest reserve of the Eastern hills of Colombia about 30 years ago. This place has been the scene of several socioeconomics and cultural changes, which have given a turn to the economic and structural development of the area. This project seeks to raise and publicize the most significant problems and impact opportunities with the purpose of proposing possible solutions to the conflicts identified with the theoretical contributions of the solidarity economy and the orange economy, focusing on a sustainable economy that aims to improve the quality of life of the majority of the inhabitants and maintain the environmental stability.

***Keywords:***

Sustainability, ecosystem, comparative advantages, orange economy, culture, cooperativism, agricultural extension.

## Introducción

El presente artículo es el resultado del trabajo de campo realizado a partir de la caracterización de la población de la vereda el Verjón Bajo, cuya jurisdicción es compartida entre la localidad de Chapinero y Santafé. El Verjón Bajo es escenario de gran diversidad ambiental y cultural, ya que tiene una extensión de bosque nativo que se estima en unas 2664 Ha, siendo el 68,3% del total del territorio correspondiente a la localidad de Chapinero, según el Plan Ambiental Local, (Alcaldía Local de Chapinero, 2017).

Por otro lado, el valor cultural de la vereda radica en que, según sus habitantes, allí se dieron los primeros asentamientos de la cultura Muisca, lo que convierte este lugar en un territorio ancestral, inmerso en un gran simbolismo: un gran legado para los habitantes de la zona ha sido la agricultura.

Sin embargo, la realidad económica de la zona no es muy alentadora debido a la heterogeneidad socioeconómica de la población y la restricción a la siembra que en muchos casos no satisface ni el consumo familiar; por ello, muchos de sus habitantes tienen que dirigirse a la metrópolis bogotana a laborar en los trabajos que ofrece la urbe, rezagando su conocimiento en las labores campestres y provocando así la desaceleración del agro bogotano.

### *Figura 1*

*Vista paronámica del Verón Bajo<sup>1</sup>*



Ante este panorama es importante pensar en el futuro y las oportunidades, direccionando el cambio hacia la disminución del costo social por un uso indiscriminado de los recursos, todo esto en el marco de una sostenibilidad ambiental; sin embargo, para conseguir ese objetivo es importante darle un

---

<sup>1</sup> Todas las fotos fueron tomadas por los estudiantes de Economía de la Universidad Santo Tomás.

giro a la economía convencional y buscar una alternativa al desarrollo y al crecimiento de la vereda ya que la seguridad alimentaria de esta población no debe reñir con la estabilidad ecológica del páramo el Verjón Bajo.

## **Metodología**

La presente investigación tiene un enfoque social cuyo análisis se enmarca en el método de la investigación, acción y participación (IAP); se busca el empoderamiento de las comunidades para la transformación de su entorno, resaltando la importancia de la conservación y la estabilidad del ecosistema de la vereda teniendo en cuenta que los beneficios ambientales que brinda este páramo son un soporte de gran relevancia para la calidad de vida de los bogotanos.

Se realizó un reconocimiento de campo al páramo el Verjón Bajo, observando la diversidad ambiental y cultural de la zona con el fin de determinar los factores que influyen en el contexto de esta población.

Se participó de reuniones con los habitantes para realizar el diseño de planes de contingencia frente a los cambios en los procesos productivos exigidos por La Corporación Autónoma Regional (en adelante la CAR); adicionalmente, se plantearon escenarios en los cuales el capital cultural tomaría relevancia en el proceso de generar ingresos a los habitantes de este territorio.

Mediante el proceso de herramientas como las entrevistas, la observación y la interacción con los habitantes de la zona, se construyó y recopiló información de acuerdo a las necesidades y problemáticas que presentan, lo cual, finalmente, fue contrastado con datos sociodemográficos de la CAR, la Alcaldía local de Chapinero y el Instituto de Desarrollo Económico; de esta manera, se conocieron los planes estratégicos que se llevarán a cabo para potencializar la economía del casco rural.

## **El Verjón Bajo: zona rural de la localidad de Chapinero y Santafé**

En el territorio nororiental de Bogotá, a 3200 metros sobre el nivel del mar y a 40 minutos de la capital colombiana, se encuentra ubicada la vereda el Verjón Bajo cuyo ecosistema hace aproximadamente 30 años es parte de la reserva forestal protegida de los cerros orientales.

La vereda presenta un clima de páramo bajo semihúmedo, lo que convierte este lugar en un ecosistema estratégico, ya que el páramo surte de agua los afluentes del río Teusaca y los embalses de la Calera y san Rafael. Además, es una de las pocas fuentes de abastecimiento de agua potable de Bogotá y algunos municipios aledaños.

Siendo esta vereda parte de la franja limítrofe del casco urbano de la ciudad y una despensa de agua potable, paradójicamente, tiene un precario acceso a los servicios públicos de gas natural, agua y alcantarillado; recientemente llegó a la vereda el servicio de electricidad y recolección de residuos domiciliarios a través de los camiones del distrito.

## **Pobladores del Verjón Bajo**

Existe una serie de teorías que tratan de explicar la llegada de los primeros habitantes de los cerros nororientales. La primera afirma que fue un asentamiento originario de la cultura Muisca. La segunda nos cuenta que esta zona fue loteada en un proceso de decadencia de la minería en el que el pago del salario a los trabajadores se realizó a través de tierras. La tercera versión señala que se dio a partir de la expansión urbana de Bogotá que obligó a que las familias migraran hacia zonas rurales sin perder el vínculo y acceso a ella. Lo cierto es que actualmente residen allí alrededor de 2000 habitantes con núcleos familiares que pertenecen a los estratos socioeconómicos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, según información de la Alcaldía Local de Chapinero (2017); la mayor parte de esa población se encuentra concentrada en el estrato 2. Cabe resaltar que, en los últimos años, se ha observado un importante aumento en la llegada de neorurales, migrantes voluntarios que, habiendo habitado en zonas urbanas, buscan cambiar su estilo de vida, replanteando el concepto de ruralidad a través de sus aportes creativos y modernos.

Lo anterior demuestra que esta vereda a través de la historia ha sido habitada por una población heterogénea con individuos de diferentes lugares de procedencia y de diferentes costumbres, pero con una visión en común: apostarle a la vida en el medio rural.

## **Oferta de flora y fauna del Verjón Bajo**

Esta vereda ha tenido que vivenciar los coletazos propiciados por el cambio climático, pero, al ser una zona que aún conserva características húmedas,

alberga flora y fauna nativa y de otros continentes; según datos de la Fundación Cerros Orientales de Bogotá (2017), este territorio ha sido el hogar de 160 especies de flora entre las que se encuentran las orquídeas, los frailejones, los helechos, entre otras. En cuanto a la fauna, según datos de la Secretaría Distrital de Medio Ambiente (2017), se han encontrado rastros de 119 especies en los que se hallan Colibrís, Carboneros, Toches, entre otros.

En cuanto a especies forasteras de fauna, se puede hallar regularmente un murciélago migratorio procedente de Norteamérica y, respecto a la flora, se encuentran los pinos, el eucalipto y el retamo espinoso (siendo este el más devastador para la flora nativa), traídos directamente de los bosques europeos.

## Externalidades negativas que amenazan la estabilidad ecológica de la zona

El retamo espinoso, científicamente el *Ulex europaeus*, es un arbusto que, según los habitantes, fue traído por el acueducto de Bogotá hace no menos de 50 años con el fin de crear cercas naturales que ayudaran a la regeneración de predios en los cuales la tierra tuviese alta tendencia a la erosión; pero, como se dice coloquialmente, fue peor el remedio que la enfermedad, puesto que esta planta controla su propagación naturalmente gracias a los cambios estacionales europeos, situación que no se da en el Verjón Bajo.

Esta planta se expande a pasos agigantados, ahogando a los frailejones o al monje de los páramos, cuya importante función es la de absorber y almacenar naturalmente el agua producida en la neblina y, posteriormente, gota a gota, hacerla llegar a los afluentes hídricos de la zona.

**Figura 2**

*Cercas naturales de Retamo Espinoso*





Infortunadamente, gran parte de los esfuerzos llevados a cabo por los habitantes de este lugar para erradicar la planta han sido infructíferos porque afirman que está hierba brota de la tierra con más fuerza dado que su semilla es bastante fértil, además, el contenido de su flor es aceitoso, lo que la hace altamente combustible y una total amenaza en caso de algún tipo de incendio.

Otra de las grandes dificultades para la conservación del medio ambiente de la vereda es que por años algunos habitantes de la zona han llevado a cabo la siembra de cultivos inorgánicos o monocultivos de papa, habas y arveja, junto con actividades campestres como la porcicultura, el pastoreo y la deforestación. De igual forma, por parte de personas externas a la zona, se ha producido la extracción de materiales para la construcción como la arena y el recebo que son empleado en la elaboración de viviendas y carreteras urbanas. Todos estos factores han debilitado las tierras pertenecientes al paramo, que son ricas en minerales, pero sensibles a la explotación intensiva.

Debido a las prácticas mencionadas anteriormente, la temperatura del páramo aumentó y el paisaje ha sufrido cambios abruptos, lo que encendió los termómetros de la CAR, que obligó a reducir estas prácticas a cero, produciendo brotes de inseguridad alimentaria principalmente en las familias que, a través de los años, han dependido de las labores campestres.

## **Acceso a la vereda y el contexto urbano que la envuelve**

Actualmente, en Bogotá se clasifica el Verjón Bajo como una zona que aún no es urbana. Esta cuenta con dos vías de acceso desde la capital, la primera se encuentra en el eje vial ubicado en la vereda El Hato, en La Calera, y la segunda se conecta en el kilómetro 11 por la vía a Choachí y el Verjón alto. Estas vías presentan problemas con el estado de la malla vial por falta de inversión por parte del estado en el desarrollo estructural de la vereda, por ello, se dificulta la movilidad y el acceso de los pobladores y visitantes.

*Figura 3*

*Entrada a la vereda el Verjón Bajo por el km 11*



En las últimas décadas, la urbe capitalina ha llegado a colindar estrechamente con el Verjón Bajo gracias a las imponentes residencias que se han construido en la vereda vecina, El Hato, cuyo punto de separación es una escultura de la virgen del Carmen que indica la terminación de Bogotá y el inicio del municipio de La Calera, Cundinamarca.

La Bogotá metropolitana de las grandes edificaciones y aglomeración de público habla de los cerros orientales, pero desconoce totalmente este tipo de zonas rurales, no se los apropia, puesto que el desconocimiento explica el desincentivo en apreciar y visitar paisajes como el del Verjón Bajo; esta situación aflige a los habitantes ya que creen sentirse en el anonimato.

Cabe recordar que la ruralidad ha sido de gran apoyo en los procesos de urbanización de las áreas modernas de la capital, no solo como despensa de alimentos, sino también como proveedora de diferentes materiales para la construcción.

## **Hacia una senda cultural**

El domingo 10 de junio de 2018 se realizó en la vereda la primera mesa de cultura que surge por iniciativa de Ángel Castañeda y Mauricio Grande. A ella asistieron personas que están plenamente interesadas en promover el arte, la cultura, la lectura, la danza, las manualidades...

*Figura 4*

*Primera mesa cultural*



De la misma manera, atendieron el llamado los creadores del Bibliocarrito R4, una familia conformada por un apicultor y una literata de la Universidad Nacional, quienes, al tener su hijo, decidieron escaparse de la ruidosa ciudad y es allí donde se dan cuenta la difícil situación que viven los niños para conseguir un libro.

Esta área cuenta con muy poca señal, es decir, el servicio de internet es muy malo, casi nulo, lo cual dificulta que los pequeños puedan hacer sus tareas; es por ello que estas personas llevan una biblioteca móvil que adecuaron en un carro de color blanco.

*Figura 5*

*Biblioteca móvil Bibliocarrito R4*



**Economía naranja como factor de reconciliación con el páramo, caso Verjón Bajo, localidad de Chapinero, Bogotá, Colombia**

Esta familia ha ido instalando varios puntos, especialmente en los paraderos donde las rutas escolares realizan el ascenso y descenso de los estudiantes, allí los niños pueden ir y no solo leer, sino llevarse los libros a casa.

De esta manera, se puede decir que han contribuido con el aprendizaje de los pequeños; ellos han contado con el apoyo de entidades ambientales, lo que permite que muchas de sus obras estén enfocadas al reconocimiento del lugar, es decir, muchos de los libros hablan de plantas y especies que se desarrollan allí, principalmente en zonas de la reserva forestal.

*Figura 6*

*Punto de lectura Márquez del 11*



*Figura 7*

*Taller de lectura en la vereda el Verjón Bajo*



A la mesa de cultura asistieron también integrantes y cofundadores de la corporación la Quinta Esencia, la Asociación Gente que Avanza y la Fundación Simondroco, grupos colectivos que impactan con su labor y están interesados en que la cultura en sí misma trascienda al formar artistas en la zona y traer espectáculos a la zona, de esta manera, se puede lograr que tanto los niños como los adultos se beneficien de una manera considerable.

En la vereda cercana, El Hato, vive una pareja que en su casa promueve actividades relacionadas con las artes plásticas, el teatro y el baile, dando clases a adultos y niños de diferentes edades.

Hace poco realizaron un cine café en el cual presentaron obras cinematográficas e hicieron la muestra comercial de un café 100 % colombiano. Paola Mikiej y Tobías tienen como propósito llevar a la vereda parte del conocimiento y experiencia que tienen en el campo; adicionalmente, a través de su fundación Minka Lab, se imparten talleres de danza basados en la cultura árabe con los cuales se quiere fomentar el empoderamiento femenino por medio de la conexión con el ser, todo con el fin de contribuir a ese umbral cultura al que se está apuntando.

De esta manera, estos proyectos buscan dar a conocer e incentivar la economía naranja que es una oportunidad para estimular la economía de manera significativa a través de la cultura, el teatro, la danza y las artes plásticas; lo mejor de todo es que estas prácticas son amigables con el medio ambiente que es lo que se busca en gran medida en la vereda (Suarez, 2017).

## **Agroecología, garante de la seguridad alimentaria de la vereda**

En la actualidad, la mayoría de los habitantes de la vereda afirman trabajar en el casco urbano de Bogotá, pero, históricamente, la agricultura ha sido la actividad predominante en esta zona, siendo la producción de papa la más común, seguida por otros productos como las hortalizas, la leche, el queso, las plantas aromáticas y los huevos; anteriormente, se permitía contar con algunas cabezas de ganado y cocheras de cerdos, pero la CAR, como se mencionó, no permitió continuar con el desarrollo de estas operaciones debido a los efectos que le ocasionan al ecosistema.

Como alternativa al cumplimiento de estas restricciones, existen cultivos y actividades agrícolas sustitutivas que pueden llegar a ser amigables con el medio ambiente, logrando garantizar la seguridad alimentaria de los habitantes

y estimulando el bienestar económico; un ejemplo es la asistencia técnica no invasiva que se basa en la implementación de cultivos hidropónicos, orgánicos, la apicultura, los huertos y los invernaderos.

## Cultivos hidropónicos

Estos cultivos se basan en un proceso de poco consumo de agua y poco uso de la tierra. Para su elaboración se necesitan ciertas capacidades manuales, ya que se requiere de la elaboración de materiales y recipientes pequeños que por lo general ayudan a la producción de hortalizas las cuales son producidas en el Verjón Bajo (Marulanda y Izquierdo, 2003). El uso de estos cultivos mejora la calidad de los alimentos y puede llegar a convertirse en una gran fuente de ingresos en sectores en los que se siguen normas ambientales muy estrictas. De igual forma, es una alternativa para generar nuevos empleos al garantizar una alimentación natural que no comprometa la supervivencia de los productores, los consumidores y el medio ambiente.

### *Figura 8*

#### *Cultivo hidropónico en materas*

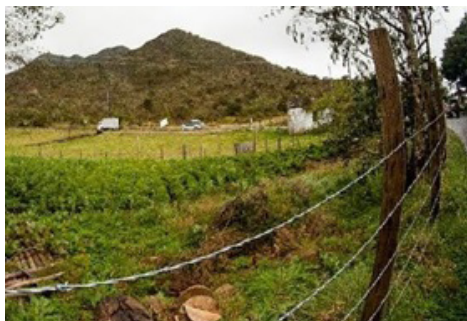


## Cultivos hidropónicos

Estos cultivos siguen empleando la tierra como fuente de producción, pero la diferencia radica en que los fertilizantes y agroquímicos son sustituidos completamente por abono orgánico que se produce al interior de los hogares; los productores simplemente reciclan las cáscaras de huevo y los restos de alimentos como los residuos de frutas, vegetales y verduras.

Los cultivos orgánicos no son nuevos, son inherente a la existencia del ser humano, esta estrategia simplemente busca retomar las costumbres ancestrales complementadas con las ventajas que ofrece la tecnología actual.

*Figura 9*  
*Cultivo de papa orgánica*



## **Apicultura**

La apicultura es una técnica basada en criaderos de abejas que permite obtener de este proceso productos como miel, propóleos, polen y jalea real. Aunque esta práctica es de origen milenario, su aplicación es relativamente nueva en la vereda, en los últimos tres años se han venido realizando pruebas piloto y ya hay un caso de éxito: el Apiario Del Arco es un proyecto que se ha convertido en una empresa familiar y ha permitido obtener parte de los recursos necesarios para financiar las actividades del Bibliocarrito R4, pues estas actividades culturales y educativas son sin ánimo de lucro.

La vegetación de la vereda es propicia para la apicultura, ya que posee un clima constante todo el año y los bosques nativos son altamente melíferos; además, la vegetación de esta zona no es tratada por medio de insecticidas ya que los cultivos fumigados acaban con las abejas. Así mismo, el proceso natural de polinización realizado por estos insectos ayuda al fortalecimiento del ecosistema.

*Figura 10*  
*Apiario en la vereda*



## Invernadero

Los invernaderos son instalaciones especiales en las que se resguardan las plantaciones para que las condiciones climáticas y los insectos que atacan los cultivos no los afecten. Adicionalmente, esta es una nueva técnica de propagación de cultivos asociada a los procesos de reforestación, ya que son una importante herramienta para la conservación y restauración del medio ambiente.

La iniciativa de acoplar estos invernaderos en el Verjón Bajo y otras zonas rurales de la capital surge en el año 2016 por parte del Instituto de Desarrollo Económico, ya que, al analizar las cifras arrojadas por el censo rural realizado por esta misma entidad en el año 2013, se encendieron las alarmas por una posible inseguridad alimentaria en la ruralidad bogotana, provocada por el estancamiento del agro de la ciudad.

Con estos invernaderos se busca estimular el cultivo de productos que tienen una alta demanda en el mercado pero su oferta es limitada; entre estos bienes se encuentran los arándanos, la lechuga baby, el tomate cherry, los espárragos y la rúgula (Roa, 2017). Además, con la implementación de estos cultivos se quiere incentivar el consumo de dichos productos por parte de las familias cultivadoras para garantizar su seguridad alimentaria. Este proyecto finalmente le apunta a volver más competitivo y diversificado el agro bogotano con el ánimo de que no compita con productos procedentes de otros departamentos, por el contrario, se busca que estos productos sean complementarios en la alimentación de los capitalinos.



*Figura 11*

*Invernadero de tomate cherry en su fase inicial*



## Modelos agrarios y construcción de valor agregado en la vereda

Al analizar las condiciones de la vereda y la viabilidad de uso de los recursos existentes, se logra observar el enfoque y los modelos en los que se puede especializar la vereda para generar ingresos a partir de impulsar sus bienes y servicios; entre estos se encuentran el ecoturismo, la agroindustria, el agroturismo y el turismo cultural.

### *Ecoturismo*

La preocupación por el medio ambiente está llevando a los pobladores de la zona a la búsqueda de nuevas alternativas de ingreso que no afecten la sostenibilidad y la conservación del ecosistema. Entre las ventajas comparativas que sus habitantes buscan resaltar se encuentran los bosques montañosos, las praderas con frailejones y la subcuenta del río Teusaca, ya que, gracias a esta riqueza natural, se ha logrado atraer a personas interesadas en realizar actividades a campo abierto como caminatas, ciclismo, cabalgatas y grupos de *boy scout*.

La figura 12 nos muestra el grupo de *boy scout* 64 Jambonoé, adscrito a la Biblioteca Publica Gabriel García Márquez de la localidad de Tunjuelito; los jóvenes tuvieron la oportunidad de acampar y realizar actividades de resistencia física en Gue Quynza, “Casa de los colibrís”, una maloca de la zona creada aproximadamente hace dos años por dos amigos neorurales habitantes

del páramo. Parte de los ingresos del ecoturismo se pueden reinvertir en la reforestación y protección del ecosistema para mitigar el impacto negativo del uso intensivo de la tierra y, de esta manera, lograr beneficios para la comunidad al crear sentido de pertenencia y disminuir el costo social. Finalmente, se puede dejar atrás la dicotomía entre conservación vs. producción pues las dos actividades pueden ir encaminadas hacia un desarrollo sostenible (Castañeda, 2017).

### **Figura 12**

*Grupo Boy Scout 64 Jambonoé*



*Nota.* Foto tomada por estudiantes de Economía de la Universidad Santo Tomás a grupo Juvenil de *boy scout* que realizan actividades deportivas en la Vereda El Verjón Bajo.

## **Agroindustria**

Es el modelo agropecuario que incluye al productor primario en todo el proceso de la cadena de valor hasta que el bien llegue al consumidor final. El producto que cumple con estas características es el queso artesanal, ya que es realizado por habitantes de la vereda y comercializado en la tienda el Márquez del once.

La tienda que se observa en la figura 13 es el lugar propicio para comercializar productos en pequeña y gran escala, debido a que allí llegan a diario ciclistas y conductores que hacen un alto en el camino para descansar, alimentarse y adquirir productos distintivos para finalmente retomar su camino hacia sus lugares de destino.

*Figura 13*

*Tienda el Márquez del once*



## Agroturismo

Esta práctica busca entrelazar la agricultura con el turismo como una forma entretenida de vivir el día a día de un campesino. En el momento en el que el turista se involucra con las actividades rurales y se desenvuelve en situaciones como ordeño, rodeo, elaboración de productos artesanales, alimentación y cuidado de animales, se conecta con la raíz de todos los productos que se consumen a diario.

La participación de la comunidad local en estos procesos permite desarrollar un sentido de pertenencia que facilita la interacción social y logra ser un canal de comunicación entre lo rural y lo urbano.

*Figura 14*

*Agricultor de cultivos orgánicos*



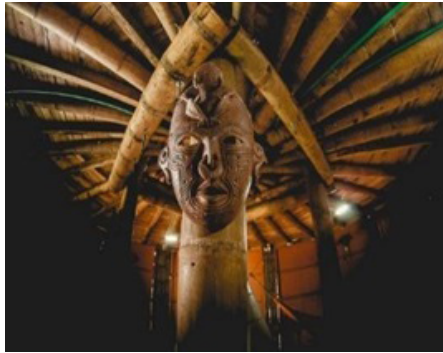
## Turismo cultural

Esta zona es conocida como el valle sagrado que en lengua muisca se traduce como Teusaca. El envolvente misticismo de este lugar es innegable y los valores culturales que se pueden transmitir a los visitantes son muy significativos, ya que se ofrece un reencuentro con la historia Muisca y su importante legado. Los senderos que se encuentran allí alguna vez fueron recorridos por ellos y el río el Verjón fue testigo de su respeto y conexión con la naturaleza.

El turismo cultural, más que una fuente de ingresos, tiene la ardua labor de transmitir y preservar la herencia cultural de las regiones con el fin de que las actuales generaciones no olviden la conexión con su pasado ancestral. En la figura número 15 se puede apreciar una máscara tallada con arcilla y madera, realizada por el artista Ángel Castañeda, habitante de la zona, quien conserva y aplica la metodología de elaboración de los pueblos imaginarios.

*Figura 15*

*Máscara que recrea la cultura Muisca*



## Cooperativismo enfocado al desarrollo rural

La economía solidaria se ha convertido en un método de producción alternativo que aporta al progreso socioeconómico al generar nuevos puntos de vista del desarrollo y brindar nuevos métodos y calidad del trabajo.

En Colombia es importante aplicar este tipo de alternativas ya que existen varias comunidades excluidas de algunos beneficios económicos estando tan cerca de un área metropolitana (Fajardo, Cabal y Donneys, 2008). Cuando se habla de economía solidaria se habla de un sistema que incorpora varios sectores de una población por medio de una relación amena entre sociedad, economía y medio ambiente con el fin de establecer actividades que desarrollen el principio de equidad y no generen discriminación.

La ley 454 de 1998 la define de la siguiente manera:

la economía solidaria como un sistema socioeconómico, cultural y ambiental que es conformado por varias fuerzas sociales en formas asociativas de perfil humanista, sin ánimo de lucro, para el desarrollo del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía (Congreso de Colombia, 1998, p. 1).

Dicho lo anterior, es viable adoptar acciones encaminadas a mejorar los procesos productivos que se llevan a cabo en la zona por medio de una cooperativa que ayude al bienestar colectivo y a la creación de nuevos bienes y servicios que mejoren la cadena de valor.

Mediante nuestro trabajo de campo realizado con la comunidad se diseñó un logotipo plasmado en la figura 16 con el que se le planteó a los pobladores la viabilidad de la creación de una cooperativa con el fin de que los pequeños productores se unan y logren abastecer la creciente demanda del mercado para que ellos mismos gestionen sus productos y, de esta manera, lograr eliminar la figura del intermediario. Se busca que los cultivadores obtengan un mayor reconocimiento y una mejor fuente de ingresos a partir de la autogestión y la apertura de nuevos segmentos de mercado para mantener más vivo que nunca el agro bogotano.

*Figura 16*



### *Logotipo de trabajo con la comunidad*

Apelando al teorema de la ventaja comparativa, propuesto por el economista inglés David Ricardo (1817), y traída a colación por Krugman (1998) “si un territorio se especializa en aquellos productos que tienen ventaja comparativa, tendrá un intercambio feliz” (p. 530). Este postulado es totalmente aplicable en la vereda el Verjón Bajo ya que dentro sus ventajas comparativas se encuentra la biodiversidad de su territorio, la calidad humana de sus pobladores y la historia que lo circunda, todo junto puede llegar a ser una gran maquila<sup>2</sup> cultural que brinde nuevos lazos comerciales, una importante apertura de mercados y el desarrollo de la comunidad.

## **Perspectivas del mercado y la economía de los recursos naturales agotables**

En la búsqueda de una relación armónica entre sociedad, economía y medio ambiente, se puede observar que el mercado ha brindado herramientas para controlar el uso intensivo y la contaminación del medio ambiente con el propósito de disminuir las externalidades negativas que se condensan en la responsabilidad, en el costo social y la ética en la calidad del medio ambiente que se quiere.

Las generaciones contemporáneas están tomando conciencia de la crisis medioambiental y de su propia alimentación, por ello tienen una gran aceptación hacia los productos cuyo proceso de producción es orgánico. El mercado actual aparte de exponer a los consumidores productos innovadores, les debe brindar confianza, experiencia y calidad de vida.

Es importante satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, de esta manera es indispensable preservar el stock que tenemos en la actualidad dado que, a nuestros días, no hay elementos conocidos que sean sustituibles a la naturaleza.

---

<sup>2</sup> Sistema económico y de producción que consiste en el ensamblaje manual o unitario de piezas en talleres industriales ubicados en países con mano de obra barata, cuyo resultado son productos que tienen generalmente como destino un país desarrollado.

## Gestión complementaria a la del mercado a partir de la intervención estatal

Al analizar el papel del Estado en la intervención del sector agrícola en la vereda el Verjón Bajo, se puede considerar que las soluciones para este lugar han sido muy pasivas, ya que el apoyo al agro no se debe limitar simplemente a la entrega de subsidios y mercados puesto que estas ayudas no impactan directamente la raíz del problema. Por el contrario, la vereda necesita una política estructurada que garantice la protección social y los estímulos adecuados para crear modelos agrícolas productivos que beneficien a las mujeres, hombres y jóvenes de la zona.

Esta vereda requiere de un fortalecimiento de los proyectos productivos a través de la inversión y el crédito rural. Adicionalmente, se requieren herramientas sólidas para la creación de empresas con sello de cooperativismo. También son necesarios programas de inclusión productiva que faciliten el acceso de los habitantes a capacitaciones sobre temas de extensión agrícola para incorporar estas nuevas técnicas en los procesos. Son indispensables los espacios para que la vereda sea generadora y transformadora de materias primas de modo que el valor agregado de la elaboración final de bienes y servicios garantice la competitividad de los productos ofrecidos (Garay, 2017). Complementario a esto, la intervención estatal es vital para la apertura de mercados en los cuales se pueda comercializar y posicionar los productos, todo en función de la sostenibilidad económica y ecológica.

## Conclusiones

Al basar la fuente de ingresos económicos de los habitantes en el capital intelectual, se logra difuminar la brecha de inequidad socioeconómica, se divisan mayores y mejores oportunidades en el mercado y, de esta manera, la sostenibilidad no se verá comprometida.

Las ventajas comparativas de la vereda como el agroturismo, el turismo cultural y el ecoturismo son una importante fuente de valor agregado, que, con articulación y dinamismo, puede ser una importante referencia de denominación de origen. La era del consumo de productos saludables ofrece una importante plataforma para catapultar los productos orgánicos de todo el corredor de los cerros orientales, ya que posibilita la creación de una marca que identifique y visibilice la zona rural y, además, brinde confianza y precios competitivos a los consumidores.

El impulso del sector agrario no se debe limitar a la entrega de subsidios ni mercados, ya que para dinamizar este sector económico se necesita un cambio estructural de la política: es decir, una que se encargue de cada uno de los procesos asociados a la construcción de valor, como son la infraestructura, el transporte, el acceso a servicios públicos domiciliarios, la financiación, la extensión agrícola y la comercialización de cada producto o servicio. El desarrollo rural de la vereda se debe potencializar con un enfoque territorial que logre fortalecer las alianzas para construir una mejor eficiencia enfocada a la construcción de tejido social.

## Referencias

- Alcaldía Local de Chapinero. (2017). *Plan de desarrollo local “Chapinero mejor para todos” 2017-2020*. Bogotá. <https://bit.ly/3jzfYOH>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Area rural de Chapinero*. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/chapinero/area-rural-de-chapinero>
- Castañeda, A. (2017, 10 de septiembre). *Perfil GUE QUYNZA y oferta de servicios ecoturismo vereda el Verjón*. [Documento inédito].
- Congreso de Colombia. (1998, 6 de agosto). *Ley 454 de 1998, por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria*. Diario Oficial n.o 43.357. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0454\\_1998.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0454_1998.html)
- Fajardo, C., Cabal, C. y Donneys, O. (2008). La economía solidaria: de lo legal a la formación integral. *Criterio libre*, 9, 47-72.
- Fundación Cerros de Bogotá. (2017). *Historia de los Cerros Orientales*. <https://cerrosdebogota.org/index.php/boletin-de-prensa/>
- Garay, S. (2017). Economía naranja colombiana en tiempos modernos. *Plou-tos*, 7(2), 34-41. <https://doi.org/10.21158/23227230.v7.n2.2017.1873>
- Krugman, P. (1998). Ricardo's Difficult Idea: Why Intellectuals Don't Understand Comparative Advantage? In Gary Cook (ed.), *Freedom and Trade: The Economics and Politics of International Trade* (vol. 2. p. 530). New York: Routledge.



**Responsabilidad: social una mirada desde la educación,  
el desarrollo territorial y la transparencia**

- Marulanda, C. y Izquierdo, J. (2003). *La huerta hidropónica popular*. Santiago de Chile: FAO. <http://www.fao.org/3/a-ah501s.pdf>
- Mikiej, P. (2018, 28 de mayo). *Entrevista mujer árbol minkalab 2018* [video de youtube]. <https://www.youtube.com/watch?v=H6OFiNCxEuU>
- Roa, M. C. (2017, 31 de marzo). Las familias bogotanas ya no vivirán solo de la papa que siembran. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/bogota/familias-campesinas-bogotanas-que-no-solo-siembran-papa-73332>
- Suarez, A. (2017, 12 de junio). *Economía naranja ¿El arte como mercancía?* [video de youtube]. <https://www.youtube.com/watch?v=ECKPpokkiy8>
- Secretaria Distrital de Medio Ambiente. (2017). *La ruralidad de Chapinero, presente en la socialización del diagnóstico por*. <https://bit.ly/32Kn8ZL>

# **Transparencia e impacto socioeconómico**

---

# Política pública de transparencia para el gobierno abierto de Bogotá, Colombia

Jaime Torres-Melo

Francy Alba Abril

Milena Castellanos

## *Resumen*

La transparencia gubernamental se identifica como un tema fundamental de política pública desde lo local por su impacto transversal para la prevención de prácticas corruptas y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la ciudad de Bogotá D.C. Por esta razón, resultó prioritario identificar acciones de corto, mediano y largo plazo para fortalecer las capacidades institucionales de las entidades públicas para prevenir prácticas corruptas.

Este trabajo presenta el proceso de formulación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, liderado por Veeduría Distrital. Desde el enfoque territorial, se buscó garantizar la implementación de lineamientos y herramientas de transparencia e integridad en la gestión local para afianzar la relación con la ciudadanía.

Como política de transparencia gubernamental en el territorio es una apuesta de control preventivo que busca articular actores públicos, privados y la ciudadanía a través de acciones diferenciadas en cuatro componentes temáticos que comprenden un plan de acción a diez años. Esta política pública es una buena práctica que busca lograr un desarrollo abierto que se caracterice por promover un Gobierno transparente, abierto y colaborativo para la generación de soluciones a problemas públicos.

## *Palabras clave:*

Gobierno abierto, transparencia, integridad, anticorrupción, política pública.

### *Abstract*

Government transparency is identified as a fundamental issue of public policy from the local level due to its transversal impact on the prevention of corrupt practices and the achievement of the Sustainable Development Goals in the city of Bogota. For this reason, it was a priority to identify short, medium and long-term actions to strengthen the institutional capacities of public entities to prevent corrupt practices.

This paper presents the process of formulation of the District Public Policy of Transparency, Integrity and Non-Tolerance with Corruption, led by the Veeduría Distrital. From the territorial approach, it was sought to guarantee the implementation of transparency and integrity guidelines and tools in local management to strengthen the relationship with citizens.

As a government transparency policy in the territory, it is a preventive control bet that seeks to articulate public and private actors and the public through differentiated actions in four thematic components that comprise a ten-year action plan. This public policy is a good practice that seeks to achieve an open development that is characterized by promoting a transparent, open and collaborative government for solutions to public problems.

### *Keywords:*

Open government, transparency, integrity, anti-corruption, public policy.

## **Introducción**

La Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción formulada en la ciudad de Bogotá D.C. responde a una agenda de desarrollo de la ciudad para lograr un desarrollo sostenible con una apuesta de gobierno abierto. Este documento parte de la idea central de comprender la importancia de fortalecer la transparencia en el nivel local como un elemento esencial para lograr el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y como un mecanismo para la transformación de la calidad de los Gobiernos. En Bogotá D.C., la política pública no solo obedece a una coyuntura local, se formuló en respuesta a una lógica de desarrollo orientada hacia los ODS y como un mapa de trabajo en temas de gobierno abierto y lucha contra la corrupción.

Para comprender este proceso, se presenta el contexto de la transparencia y la lucha contra la corrupción en la ciudad de Bogotá. Posteriormente, se expone la importancia de una política pública de transparencia para una ciudad capital en América Latina y la metodología y los enfoques utilizados para implementarla en la ciudad.

Finalmente, se presentan los objetivos de la política y las herramientas necesarias para su implementación. Cabe señalar que esta responde al enfoque de control preventivo de la Veeduría Distrital como una entidad de control de la ciudad que cuenta con una gestión orientada al fortalecimiento de las capacidades anticorrupción, la detección temprana de irregularidades, los riesgos de la corrupción y las ineficiencias administrativas.

## **La importancia de la transparencia en los Objetivos De Desarrollo Sostenible (ODS)**

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2015, se aprobó la nueva Agenda Global conformada por 17 ODS y 196 metas que deberán ser cumplidas al año 2030. Los ODS surgieron como un desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), elaborados por los estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el año 2000; estos últimos se crearon como un marco amplio para lograr propósitos de desarrollo humano en temas de erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la mortalidad infantil, entre otros.

Los avances en muchas de las metas estipuladas en los ODM fueron inferiores a los proyectados y estuvieron afectados por el fenómeno de la corrupción. Como señala el estudio de Transparencia Internacional (2010) “Las crisis de gobernabilidad y la corrupción que las acompañaron [fueron] factores importantes que [retardaron] los avances en pos de los objetivos” (p. 1). Los resultados evidencian que existe una correlación entre el nivel de corrupción de un país y el avance en las metas de los ODM. Para enfrentar los efectos de la corrupción, se comprobó que el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad generan cambios positivos para alcanzar estos objetivos y para el desarrollo de los países (Transparencia Internacional, 2010).

En este sentido, la nueva Agenda Global de Desarrollo Sostenible reconoce en el ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, la importancia de crear instituciones transparentes que rindan cuentas y que garanticen la adopción de decisiones inclusivas y representativas que respondan a las necesidades de la ciudadanía para lograr un desarrollo sostenible. En el marco de este objetivo se propone reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas, crear en todos los niveles instituciones transparentes que rindan cuentas, garantizar el acceso a la información pública y proteger las libertades fundamentales (ODS 16.5, ODS 16.6 y ODS 16.10) (Cepal, 2016, p. 39).

La implementación de los ODS en Colombia partió de la definición de una estrategia integral que se encuentra aprobada en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3918 del 15 de marzo de 2018. Este documento dispone la necesidad de contar con “marcadores asociados con dichos objetivos [...] instrumentos de planeación territorial e instancias de articulación de acciones y recursos entre diferentes niveles de gobierno” (Conpes 3918, 2018, p. 46).

No obstante, los avances en indicadores de desarrollo en algunas regiones de Colombia no han significado la reducción de los indicadores de corrupción. Esto se evidencia en el estudio realizado por la Universidad Externado de Colombia a partir de 22 indicadores de desarrollo, la capacidad institucional y la transparencia con datos recolectados entre 2014 y 2017 en los 32 departamentos del país. Los resultados permiten concluir que existe una correlación positiva entre la transparencia, el desarrollo y la capacidad institucional, es decir, en los municipios con mayor transparencia hay mayor desarrollo y capacidad institucional y en aquellos

municipios con menor transparencia existe un menor desarrollo y capacidad institucional (Franco, Isaza, Uribe, García y Sarmiento, 2019). Esto indica que, para lograr un desarrollo sostenible, se requiere el fortalecimiento de las capacidades institucionales para prevenir, detectar y combatir la corrupción e instalar la transparencia.

Desde la aproximación conceptual a la transparencia realizada por Perramon (2013, p. 2), esta se identifica como “la posibilidad de que la información real de una empresa, Gobierno u organización pueda ser consultada por los diferentes sujetos afectados por ella, de tal modo que éstos pueden tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información” (Perramon, 2013, p. 2). “La transparencia está directamente relacionada con la disminución de la corrupción ya que disminuye la incertidumbre en la toma de decisiones y mejora la gobernanza en los sistemas democráticos” (Perramon, 2013, citado en Conpes 001, 2019, p. 17).

Estudios como el Índice de Opacidad y el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional demuestran que, a mayores niveles de transparencia, la percepción de los países sobre sus niveles de corrupción mejora, así como las consideraciones sobre el desarrollo económico y social. En este sentido,

es urgente promover una mayor transparencia en el sector público para evitar la corrupción [...] las administraciones públicas más transparentes serían aquellas donde es más difícil que exista corrupción y las menos transparentes son aquellos donde los delitos serían más fáciles de cometer (Lizcano, 2010, citado en Veeduría Distrital, Secretaría Distrital de Gobierno y Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018, p. 23).

Teniendo en cuenta la relación intrínseca entre transparencia y desarrollo, se hizo necesario construir la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción para Bogotá como una estrategia para instalar estos temas en la ciudad y, a su vez, consolidar una agenda de desarrollo en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente el 16. En este sentido, la política pública está orientada a responder a una estrategia mundial de desarrollo sostenible y a los compromisos internacionales en la lucha contra la corrupción y el gobierno abierto.

## Contexto de la transparencia y la lucha contra la corrupción en Bogotá

El diagnóstico realizado para la formulación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción permitió identificar que en los últimos diez años en la ciudad de Bogotá se han registrado prácticas corruptas que han afectado de manera directa la confianza y legitimidad de las entidades de la ciudad frente a la ciudadanía. Por lo anterior, se hizo pertinente iniciar la formulación de una política pública de transparencia para la ciudad con acciones encaminadas a hacer frente a este fenómeno, lograr la consolidación de acciones preventivas.

Esta política pública parte de comprender “las prácticas corruptas a partir de tres factores: I) delitos, II) riesgos y III) comportamientos” (Conpes 001, 2019, p. 19). La identificación se realizó a partir de datos de percepción ciudadana, datos cuantitativos e informes. Esta política identifica las prácticas corruptas a partir de los delitos, los riesgos identificados en las entidades distritales, los comportamientos y las actuaciones de personas y organizaciones que trasgreden las normas, conductas que se transmiten y se aceptan luego cotidianamente (Conpes 001, 2019).

En el primer factor relacionado a los delitos de acuerdo al Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación, se identificó que en Bogotá se registraron 637 sanciones penales por delitos contra la administración pública entre el 2008 y el 2016: “los delitos más sancionados fueron el cohecho (43,5%), el peculado (18,8%), la concusión (11,8%) y la celebración indebida de contratos (8%)” (Conpes 001, 2019, p. 37). También se registraron 3639 sanciones disciplinarias en Bogotá entre 2008 y 2016 que equivalen al 20% de las sanciones del país. Las faltas gravísimas en el Distrito aumentaron en un 38% entre 2013 y 2016, pasando de 148 a 204, de las cuales el 91% fueron cometidas con dolo (Conpes 001, 2019, p. 37)

Estas cifras evidencian un aumento en el número de sanciones disciplinarias y penales en la ciudad. Sin embargo, la ciudadanía percibe que no existen sanciones o que no son ejemplarizantes, lo que impacta negativamente la confianza en las instituciones públicas.

En el segundo factor, relacionado a los riesgos, los resultados de la línea base de la política pública realizada a partir del Índice de Transparencia de Bogotá (ITB) 2016-2017 evidencian que el Distrito se encuentra clasificado



en un nivel medio de riesgo de corrupción con una calificación promedio de 68,7/100 puntos (Transparencia por Colombia, 2018<sup>b</sup>, p. 5). Y en el tercer factor relacionado a los comportamientos de corrupción en Bogotá, se identifican las siguientes debilidades:

1. Elevada precepción de corrupción en la gestión pública: 51 % de los ciudadanos(as) consideran que el nivel de corrupción en Bogotá ha aumentado en el último año (Bogotá Cómo Vamos, 2017).
2. Ausencia del sentido de pertenencia y apropiación por lo público: solo el 14 % de los encuestados considera como muy importante los asuntos públicos (Corpovisionarios, 2016, p. 41).
3. Victimización por corrupción: 21 % de los(as) bogotanos(as) encuestados(as) afirmaron haber sido víctimas de corrupción a través de la solicitud de un soborno para poder acceder a bienes o servicios de acuerdo con el Barómetro Global de Corrupción 2016 (Transparencia por Colombia, 2016).
4. Percepciones negativas y comportamientos del sector privado frente a la corrupción: 96 % de los empresarios encuestados percibe que se ofrecen sobornos en el entorno empresarial, el 67 % afirmó que su principal motivación para acceder a un soborno es la obtención de negocios y el 63 % señaló que lo hacen porque pueden llegar a perderlos (Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia, 2017, 2016).

En contraste a las problemáticas mencionadas, se encuentran dos resultados que denotan oportunidades importantes para la gestión anticorrupción: un 78,7 % de funcionarios públicos considera que sí hay acciones preventivas de prácticas irregulares en la ciudad (DANE, 2018) y un 74 % de los ciudadanos afirman que la gente común puede llegar a marcar una diferencia en el proceso de lucha contra la corrupción (Transparencia por Colombia, 2016). Esto permite evidenciar que, pese a las problemáticas que se presentan en Bogotá, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la transparencia, la anticorrupción y la participación ciudadana generan un escenario adecuado para realizar cambios positivos de los comportamientos en la ciudad.

Teniendo en cuenta este contexto y la importancia de la transparencia para la agenda de desarrollo sostenible, se consolidó una estrategia que no solo respondiera a las necesidades de instalar capacidades institucionales para el gobierno abierto y para la lucha contra la corrupción, sino que también fortaleciera el cumplimiento de los ODS y aportara en la reconstrucción de la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

En este sentido, la Veeduría Distrital, desde un enfoque preventivo, lideró la formulación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, en conjunto con dos entidades distritales: la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Gobierno. Esta política pública es un instrumento de planeación a largo plazo con visión prospectiva para el fortalecimiento de las capacidades institucionales anticorrupción a través de acciones concertadas con las entidades distritales y el involucramiento de actores privados y sociales de Bogotá (Conpes 001, 2019).

## **¿Por qué una política pública para una ciudad capital en América Latina?**

La complejidad del fenómeno de la corrupción y su impacto sobre el desarrollo de la ciudad, especialmente después de la crisis de corrupción presentada entre 2008 y 2011 con relación a la prestación de servicios y la construcción de infraestructura urbana, derivó en una fuerte afectación en el desarrollo de la ciudad y en una alta desconfianza ciudadana en las instituciones públicas. Por lo cual, resultó “prioritario identificar acciones de corto, mediano y largo plazo que permitan desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales para prevenir y mitigar las prácticas corruptas en la gestión administrativa” (Conpes 001, 2019, p. 20).

Desde un enfoque territorial, la política involucra actores de la sociedad civil y el sector privado con el fin de fortalecer la articulación de acciones y capacidades para la prevención de la corrupción. En el nivel local, el impacto de la corrupción es más directo y visible para la ciudadanía, en tanto la pérdida o malversación de recursos públicos representa también una pérdida de oportunidades para la ciudadanía de acceder a proyectos o iniciativas sociales para su propio bienestar. Por lo tanto, una política de transparencia en una ciudad tiene un efecto directo en la ciudadanía porque robustece el acceso a la información, la participación incidente y el diálogo de doble vía, elementos fundamentales para el cumplimiento de las metas de la agenda de desarrollo de la ciudad.

Institucionalizar políticas de transparencia y anticorrupción es parte de una estrategia para fortalecer el Estado y la gobernabilidad democrática y asumir competencias y capacidades anticorrupción. No obstante, instalar

estos temas como política pública y colocarlos como prioridad en la agenda política son procesos exigentes y que demandan no solo una “capacidad política, sino también [...] capacidad institucional y de gestión” (Berthin, 2008, p. 6).

Es así como el proceso de formulación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción requirió de una capacidad política, institucional y de gestión. El primer paso fue reconocer la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas como problemas públicos de gobernabilidad y tomar la decisión de construir una política pública de transparencia. Si el fenómeno de la corrupción no es atendido a través de un proceso a largo plazo y que trascienda los periodos de la administración de los gobiernos, no se evidenciarán resultados tangibles que permitan mitigar y combatir las prácticas corruptas en el sector público. Por otra parte, se requiere de la capacidad institucional y de gestión para disponer de los recursos, del tiempo y de los equipos de trabajo necesarios para la formulación, así como la adopción de un instrumento óptimo de planeación para abordar esta problemática, es decir, “un instrumento de carácter estratégico que permita articular integralmente las intervenciones e inversiones del Distrito Capital en materia de lucha contra la corrupción, transparencia, fomento de la integridad y fortalecimiento de las capacidades institucionales. (Conpes 001, 2019, p. 20).

El segundo paso fue desarrollar una estrategia participativa para definir los factores adecuados para atender la problemática, la cual se desarrolló en tres fases. La primera se llevó a cabo entre el 2013 y 2015 y su objetivo fue la elaboración de un diagnóstico inicial sobre la corrupción en el Distrito Capital. La segunda tuvo como propósito la estructuración participativa de la política entre el 2016 y el 2017 y la tercera (que se efectuó en el 2018) se enfocó en la concertación de los objetivos, el plan de acción y los recursos para diez años; en ella se involucraron los 15 sectores de la administración distrital. El reto se centró en lograr la articulación con las entidades para lograr una concertación de acciones y recursos a largo plazo y responder a las expectativas del proceso participativo (Conpes 001, 2019).

Finalmente, se definió un plan de acción para la implementación de la política pública con responsables, resultados, productos y recursos a diez años, integrados estos en cuatro componentes: 1) transparencia, 2) integridad, 3) medidas anticorrupción y 4) capacidades institucionales.

## Metodología y marco normativo de la política pública

Para la formulación y la implementación de las políticas públicas en Bogotá existen dos metodologías vigentes elaboradas por la Secretaría Distrital de Planeación (2017, 2018): la “Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito” y la “Guía de seguimiento y evaluación de políticas públicas”.

La primera establece las fases y la metodología para la formulación de políticas públicas con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales de las entidades públicas de la ciudad en la estructuración de las mismas. De acuerdo a este lineamiento, es el Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (Conpes D.C.) la autoridad de planeación distrital, presidida por el Alcalde Mayor y su gabinete distrital (secretarías distritales). Esta es la que aprueba las políticas públicas en la ciudad (Secretaría Distrital de Planeación, 2017). Por medio de la aplicación de esta metodología, la Veeduría Distrital lideró la formulación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, logrando así su aprobación como el primer documento Conpes D.C.

La segunda guía propone un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para medir el logro efectivo de los resultados sociales relevantes, el reconocimiento de las buenas prácticas y la mejora continua a través de información cualitativa y cuantitativa (Secretaría Distrital de Planeación, 2018). A partir de estos lineamientos, se construyó una estrategia de seguimiento y evaluación para la política pública que permitiera identificar los avances para mejorar la gestión y los resultados en la lucha contra la corrupción en Bogotá. En este sentido, se definió una estrategia que facilita el seguimiento y la medición de las acciones mediante un sistema de indicadores de resultados.

Por otra parte, es de destacar que esta política se enmarca en los lineamientos que se expiden desde la Nación, así como las recomendaciones que organizaciones internacionales especializadas (ONU, OEA y OCDE) entregan a los Estados y en particular a Colombia. La política responde a los compromisos asumidos por Colombia en la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Asimismo, se tuvo en cuenta la experiencia regional en la formulación de este tipo de instrumentos, identificando iniciativas de

este tipo desde el ámbito nacional pero que aún no han sido desarrolladas en el ámbito subnacional. Esta política se convierte en la primera iniciativa en una ciudad capital en la región con lineamientos y un plan de trabajo a diez años que responde a una agenda de desarrollo sostenible y una apuesta de gobierno abierto en la ciudad.

## **Los enfoques de la política pública**

La formulación de la política pública se basó en los enfoques teórico-conceptuales del modelo de gobierno abierto y el Sistema de Integridad de OCDE y en un enfoque de derechos. Los primeros permitieron definir a la política pública como una apuesta de gobierno abierto en la ciudad centrada en la transparencia, la participación, la colaboración y la rendición de cuentas como ejes estructurales. Asimismo, permitieron establecerla como una propuesta de integridad en la ciudad y una estrategia para implementar las recomendaciones de la OCDE en esta materia y responder a los compromisos asumidos por Colombia como miembro de esta organización.

Por otra parte, el enfoque de derechos integra el de género, el poblacional, el diferencial, el territorial, el ambiental y el cultural. Este responde no solo a uno de los lineamientos de la metodología para la formulación de políticas públicas elaborada por la Secretaría Distrital de Planeación (2018a), sino que permite la definición de acciones concretas para que la transparencia y la lucha contra la corrupción aporten a la garantía de los derechos fundamentales y diferenciales de los grupos poblacionales y afiancen la relación de la ciudadanía con las instituciones públicas.

### *Modelo de gobierno abierto*

La Alianza para Gobierno Abierto (AGA) desarrolla un modelo teórico que incluye las estrategias que los gobiernos implementan para empoderar a sus ciudadanos a través de la promoción de

una cultura de la transparencia, la institucionalización de acciones que faciliten el acceso a la información pública [...] fortalecer la integridad pública y la rendición de cuentas, [...] fortalecer espacios de participación ciudadana en asuntos públicos y en la toma de decisiones (Naser y Alujas, 2014, p. 13).

La Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción tiene en cuenta las consideraciones del modelo de AGA tanto desde una aproximación de las instituciones como de la ciudadanía, específicamente en el componente de transparencia.

La aproximación al gobierno abierto permite entenderlo como un nuevo modelo de relación entre los gobernantes, la sociedad y las entidades públicas (Ramírez, 2011). De él se retoman los cuatro pilares para la formulación de acciones que van más allá de garantizar el acceso a la información pública: 1) transparencia y derecho al acceso de la información pública; 2) participación ciudadana incidente por medio de la consolidación de procesos de empoderamiento, espacios de diálogo y definición de estrategias; 3) la rendición de cuentas que contemple un proceso permanente y la generación de compromisos entre el Estado y la ciudadanía, así como 4) la innovación y la tecnología para generar datos abiertos, nuevas plataformas digitales y espacios para el relacionamiento.

Para la política pública resulta clave incorporar este modelo teórico en la identificación de los objetivos y acciones que se propusieron desde las entidades del Estado. Teniendo en cuenta las debilidades en la entrega de información por parte de las entidades distritales, la política se enfoca en el mejoramiento del acceso a la información pública en los procesos de servicio al ciudadano, la participación ciudadana y la rendición de cuentas; de igual forma se busca consolidar una hoja de ruta que incentive la colaboración y cocreación entre las diferentes entidades y la ciudadanía para la generación de soluciones a problemas públicos.

### *Sistema de integridad*

Dentro de las recomendaciones de la OCDE para Colombia, se propone tener un marco o Sistema de Integridad que defina las acciones para prevenir la corrupción en las organizaciones. “Bajo esta mirada, la integridad busca generar mayor legitimidad y confianza en el Gobierno y más aún en las organizaciones públicas y privadas, [...] este marco está basado en tres elementos: I) instrumentos, II) procesos y III) estructuras” (OCDE, 2017, citado en Veeduría Distrital, Secretaría Distrital de Gobierno y Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018, p. 32).

La Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción tiene en cuenta las recomendaciones de la OCDE en el componente de integridad, en el cual se propone articular en el Distrito Capital un Sistema de Integridad como un marco que articule los diferentes actores, lineamientos e instrumentos para promover una cultura de integridad y que contribuya a prevenir las prácticas corruptas (Conpes 001, 2019, p. 55).

### *Enfoque de derechos*

Formular una política de transparencia bajo un enfoque de derechos permite evidenciar la dimensión de las afectaciones que ella genera y entender que estas se dan en diferentes dimensiones de la persona, tanto en lo político como en lo social y lo económico. En ese sentido, este enfoque brinda bases para la construcción de herramientas preventivas para el fortalecimiento de la transparencia y la integridad teniendo en cuenta circunstancias de discriminación y restricciones al goce efectivo de los derechos por acciones ilegales o corruptas.

Esta perspectiva se incorpora integralmente a la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, “parte de la premisa de entender a la persona como sujeto de derechos y establece la exigibilidad, en este caso, en cabeza de la Administración Distrital para garantizar la realización efectiva de los mismos” (Eduderechos, 2002, citado en Veeduría Distrital, Secretaría Distrital de Gobierno y Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018, p. 40). De esta manera, se constituyen en un elemento fundamental para la construcción de una agenda de desarrollo de la ciudad de modo que desde el gobierno abierto se fortalezca la participación, el control social, la rendición de cuentas y la vinculación de grupos históricamente vulnerados con el fin de prevenir que la corrupción afecte a derechos fundamentales.

El marco de un enfoque de derechos contempla los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial, territorial, ambiental y cultural. Su integración en la política pública permite afianzar la relación de las instituciones con la ciudadanía y generar mecanismos que garanticen el derecho de acceso a la información pública y su criterio diferencial a grupos étnicos y personas en situación de discapacidad, el uso de lenguaje claro e incluyente e instalar condiciones para la accesibilidad digital de los grupos poblacionales y diferenciales. Desde los enfoques territorial y ambiental, se pueden desarrollar acciones para garantizar la transparencia e integridad en la gestión local y, desde el enfoque cultural, se promueven cambios a favor de la transparencia, la integridad y la no tolerancia con la corrupción.

### **Estructura de la política**

La política pública aborda como problemática central “la debilidad institucional para prevenir, investigar y sancionar las prácticas corruptas en el Distrito Capital que involucran tanto al sector público como al privado y la

ciudadanía” (Conpes 001, 2019, p. 22). Tiene como objetivo general “fortalecer las instituciones para prevenir y mitigar el impacto negativo de las prácticas corruptas en el sector público, privado y en la ciudadanía” (Conpes 001, 2019, p. 52). Son corresponsables en la implementación de esta política pública todos los sectores de la Administración Distrital, su vigencia es de diez años y cuenta con diez resultados esperados y 104 productos que involucran como corresponsables al sector privado y la ciudadanía. Los cuatro ejes estratégicos que definen sus objetivos específicos son:

- 1. Transparencia:** “Avanzar hacia el gobierno abierto a través de la implementación de medidas de transparencia en la gestión pública para garantizar el derecho de acceso a la información, la participación y colaboración ciudadana como pilares para la generación de valor público” (Conpes 001, 2019, p. 52).
- 2. Integridad:** “Lograr una cultura sostenible de integridad en los(as) servidores(as) públicos(as) y la ciudadanía para generar apropiación de lo público” (Conpes 001, 2019, p. 55).
- 3. Medidas anticorrupción:** “Garantizar medidas anticorrupción para la prevención, detección, investigación y sanción de prácticas corruptas mediante el trabajo colaborativo de las entidades públicas” (Conpes 001, 2019, p. 57).
- 4. Capacidades Institucionales:** “Fortalecer las capacidades institucionales en el Distrito Capital para articular procesos y controles institucionales existentes en el sector público, privado y la ciudadanía” (Conpes 001, 2019, p. 59).

## Línea base de la política pública

Para establecer una línea base para la definición de la política pública se implementó el Índice de Transparencia de Bogotá (ITB) 2016-2017. Esta medición es una herramienta desarrollada para identificar “fallas en los diseños institucionales y prácticas de las autoridades y funcionarios públicos que permitan la materialización de riesgos de corrupción en el desarrollo de sus procesos de gestión administrativa” (Transparencia por Colombia, 2018a, p. 8). La medición generó insumos para el diagnóstico, la definición de acciones y los objetivos de la política.

Esta es una herramienta de control preventivo que fortalece la institucionalidad del Distrito Capital al identificar riesgos de corrupción asociados

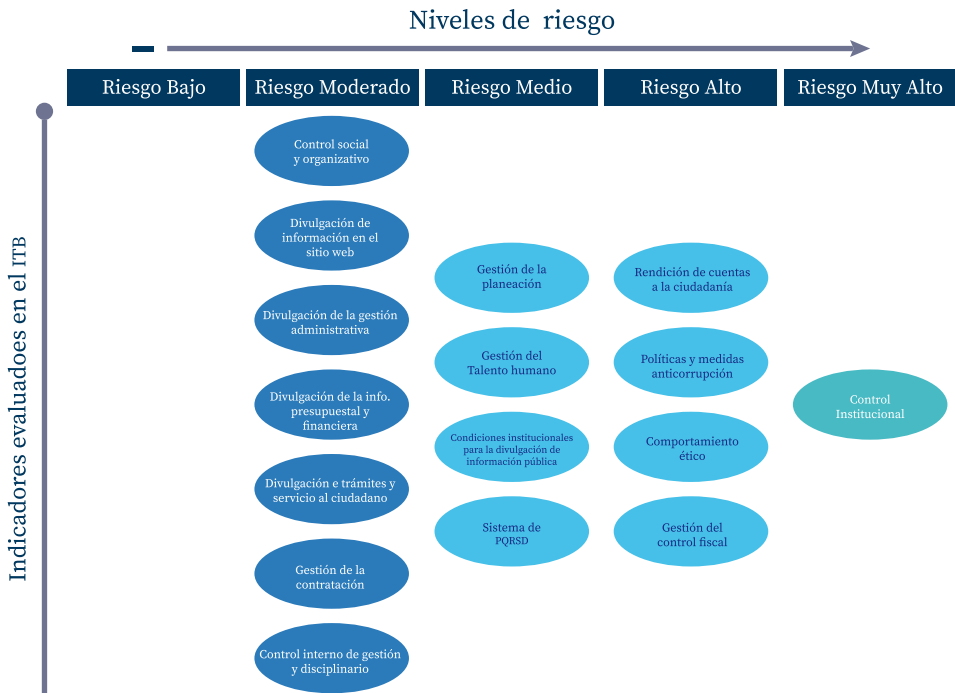


a tres factores: 1) *visibilidad*, se genera por la opacidad, la restricción al acceso a la información pública y el bajo cumplimiento del principio de Transparencia Activa; 2) *institucionalidad*, nace por las conductas irregulares, las deficiencias en los procesos y los procedimientos en la gestión institucional y por el ejercicio de discrecionalidad en la toma de decisiones y 3) *control y sanción*, asociado a una baja cultura de autoregulación, control externo de la entidad y mecanismos de sanción por hechos de corrupción (Transparencia por Colombia, 2018<sup>a</sup>, p. 8).

Las entidades evaluadas se clasificaron en cinco categorías de riesgo: muy alto (0 - 44,4 puntos), alto (44,5 - 59,39 puntos), medio (60 - 74,4), moderado (74,5 - 89,4 puntos) y bajo (89,5 - 100) (Transparencia por Colombia, 2018a, p. 14). Con estas categorías se generó un ranking de las entidades evaluadas: 8 quedaron en nivel de riesgo moderado, 20 en nivel de riesgo medio y 6 en riesgo alto. El promedio de la calificación fue de 69 puntos sobre los 100 posibles (riesgo medio). Este análisis evidencia que en el factor de visibilidad el Distrito Capital obtuvo un puntaje promedio de 79 puntos, en este se concentran sus mayores fortalezas; en el segundo factor, el de institucionalidad, se obtiene un puntaje promedio de 65 y en el último factor de control y sanción se obtuvo un puntaje promedio de 63 puntos, el cual representa las mayores debilidades para la ciudad (Transparencia por Colombia, 2018b, p. 5).

A continuación, se presenta el mapa de riesgos de corrupción en Bogotá que es resultado de la medición del ITB 2016-2017:

Figura 1  
 Mapa de Riesgos de Corrupción ITB 2016-2017



Nota. Tomado de *Mapa general de riesgos con datos agregados por sector y para toda la administración distrital. Índice de Transparencia de Bogotá-ITB 2016-2017. Convenio de Asociación n.º 164 de 2017.* (pp. 8-9), por Transparencia por Colombia, 2018c, Bogotá; y Resultados de Bogotá 2016-2017, por Índice de transparencia de las entidades públicas (ITB), 2016-2017, <https://bit.ly/3kqouQ5>

A partir de estos resultados, se generaron mapas de riesgos de corrupción administrativa por entidad pública evaluada, por sector administrativo y para los ámbitos de la gestión pública evaluados. Los mapas permitieron identificar las acciones de ajuste y mejoramiento impulsadas desde la política pública en los ámbitos más claves de la gestión como son el acceso a la información, la integridad, las medidas anticorrupción, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, entre otros (ver figura 1). Los resultados evidencian avances en la garantía del derecho de acceso a la información pública (79,1/100), en riesgo alto se encuentran los temas claves para la prevención

de la corrupción como la definición de los lineamientos internos anticorrupción (54,5/100), el comportamiento ético (57,5/100), las medidas para la gestión de conflictos de interés (28,6/100) y los protocolos para la gestión de denuncias de hechos de corrupción (59/100) (ITB, 2016-2017).

Esta evaluación permitió iniciar acciones de fortalecimiento de capacidades para la gestión anticorrupción en las entidades públicas. A finales del 2019 se presentarán los resultados de la segunda medición del ITB 2018-2019 con el propósito de evaluar el avance en la implementación de acciones de mejora en las entidades evaluadas. La meta es subir cinco puntos el promedio del distrito respecto a los resultados de la primera medición (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, p. 672)

## **Herramientas de la política pública**

En el marco de la implementación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, la Veeduría Distrital, desde su enfoque de control preventivo, ha diseñado diferentes herramientas encaminadas a fortalecer la transparencia, el acceso a la información pública y las medidas anticorrupción en las entidades distritales.

Para abordar la lucha contra la corrupción se puede trabajar desde el individuo, las organizaciones y la institucionalidad. La Veeduría Distrital ha puesto énfasis en el individuo como ciudadano para fortalecer las capacidades en el ejercicio del control social y el ejercicio de una participación cualificada e incidente y desde el individuo como servidor público para fortalecer la toma de decisiones al dotarlo de herramientas preventivas para mitigar los riesgos de corrupción y administrativos.

Una primera herramienta es la “Metodología Evaluación del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano en entidades públicas” que permite verificar el cumplimiento de la obligación legal existente en Colombia de elaborar este plan así como de los contenidos para identificar falencias, alertas y lograr acciones de mejora. La metodología permite a los ciudadanos hacer ejercicios de control social a la gestión anticorrupción de las entidades públicas (Veeduría Distrital, 2018a).

Otro grupo de herramientas ponen énfasis en la gestión del riesgo en la contratación, el servicio al ciudadano y el talento humano como procesos claves de la gestión pública. Estos comprenden: la “Metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la gestión contractual pública”, la “Metodología para la identificación de riesgos de microcorrupción en

puntos de servicio a la ciudadanía”, la “Metodología para gestionar conflictos de intereses en el sector público distrital” y la “Guía de Lineamientos Antisoborno para el Distrito Capital”.

Por último, se encuentran las herramientas que buscan fortalecer los procesos de integridad en servidores públicos y la ciudadanía. De una parte, está la Ruta de Integridad para ciudadanos, que es una herramienta cuyo propósito es fomentar la valoración, el respeto y el cuidado de lo público como estrategia para consolidar una cultura de integridad en la ciudadanía y, por otra parte, la “Metodología para la evaluación de medidas de integridad en las empresas públicas y mixtas del Distrito Capital”, que permite identificar el avance en medidas preventivas en este tipo de organizaciones.

## Conclusiones

La Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción es un instrumento estratégico para fortalecer la gobernabilidad gubernamental local, es una apuesta de control preventivo que ha logrado definir un mapa de acción a diez años para instalar y poner como prioridad en la agenda pública los temas de transparencia y lucha contra la corrupción en Bogotá. Es un instrumento estratégico que permite la articulación de acciones, la destinación de recursos, la asignación de responsabilidades y el establecimiento de metas con indicadores concretos.

Teniendo en cuenta que existe una relación intrínseca entre la transparencia, el desarrollo y las capacidades institucionales, como lo han demostrado diferentes estudios internacionales y nacionales, la política pública busca fortalecer las capacidades institucionales para prevenir la corrupción y lograr el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bogotá, particularmente el 16. En este sentido, la política pública responde a una agenda de desarrollo para la ciudad con el fin de lograr un desarrollo sostenible con una apuesta de gobierno abierto.

Para formular una política pública de transparencia resulta clave disponer de capacidad política, institucional y de gestión y tener un enfoque claro para el desarrollo de las acciones. Un aspecto importante fue el análisis de los enfoques teórico-conceptuales del modelo de gobierno abierto y el Sistema de Integridad del OCDE. Otro fue el enfoque de derechos para identificar la relación entre la corrupción y la garantía de derechos fundamentales de modo que se pudiera comprender la importancia del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Estas perspectivas se constituyen en el marco que permite definir a la política pública como una apuesta de gobierno abierto en la ciudad, centrada en la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y la colaboración ciudadana. Desde estos cuatro ejes estructurales, la política aporta a la garantía de los derechos fundamentales y diferenciales de los grupos poblacionales y afianza la relación de la ciudadanía con lo público. La política es una estrategia de gobernabilidad y desarrollo que ha permitido la formulación y promoción de diferentes herramientas que orientan al sector público y vinculan al sector privado y a la ciudadanía en la gestión anticorrupción de la ciudad.

## Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (2016). *Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 Bogotá Mejor para Todos* (tomo II). <https://bit.ly/38IfKCD>
- Berthin, G. (2008). Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. Caracas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, 1-18. <https://bit.ly/3kw76tt>
- Bogotá Cómo Vamos. (2017). *Encuesta de percepción ciudadana*. <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2017/>
- Cepal. (2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. <https://bit.ly/35vgOrE>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (2018, 15 de marzo). *Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>
- Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital (Conpes). (2019, 6 de febrero). *Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción*. [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes\\_01\\_transparencia\\_versionfinal.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes_01_transparencia_versionfinal.pdf)
- Corprovisionarios. (2016). *Cinco estrategias de cultura ciudadana 2016*. Bogotá, D.C.
- DANE. (2018). *Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional*. <https://www.dane.gov.co/files/EDI/2018/Comparativo-Indicadores-EDID-2009-2018.xls>

- Franco, D., Isaza, C., Uribe, L., García, P. y Sarmiento, L. (2019, 20-21 de marzo). *Corruption Trap: The Case of Colombian Regions* [ponencia]. OECD Global Anti-corruption & Integrity fórum, Paris, Francia. <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Corruption-Trap.pdf>
- Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITB). (2016-2017). Resultados de Bogotá 2016-2017. <https://bit.ly/3kqouQ5>
- Naser, A. y Ramírez Alujas, A. (2014). *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Serie Manuales. CEPAL, Naciones Unidas. [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan\\_de\\_Gobierno\\_Abierto.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf)
- Perramon, J. (2013). La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 16, 11-27. [http://www.accid.org/revista/documents/La\\_transparencia.\\_Concepto,\\_evolucion\\_y\\_retos.a.pdf](http://www.accid.org/revista/documents/La_transparencia._Concepto,_evolucion_y_retos.a.pdf)
- Ramírez, A. (2012). Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. *Administración y desarrollo*, 40(56), 51-68. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6403406>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*. Bogotá, D.C. [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planeacion/guia\\_para\\_la\\_formulacion\\_de\\_politicas\\_publicas\\_del\\_distrito\\_capital.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planeacion/guia_para_la_formulacion_de_politicas_publicas_del_distrito_capital.pdf)
- Secretaría Distrital de Planeación. (2018). *Guía de seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Bogotá, D.C. [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia\\_para\\_el\\_seguimiento\\_final\\_impresa.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_para_el_seguimiento_final_impresa.pdf)
- Transparencia Internacional. (2010). *El catalizador contra la corrupción: alcanzar los ODMs en 2015*. Berlín. [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/el\\_catalizador\\_contra\\_la\\_corrupcion\\_alcanzar\\_los\\_odms\\_en\\_2015](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/el_catalizador_contra_la_corrupcion_alcanzar_los_odms_en_2015)
- Transparencia por Colombia. (2016). *Barómetro Global de Corrupción 2016*. <http://transparenciacolombia.org.co/2019/02/15/barometro-global-corrupcion-2016/>
- Transparencia por Colombia. (2018<sup>a</sup>). *Documento metodológico final. Índice de Transparencia de Bogotá-ITB 2016-2017. Convenio de Asociación n.º 164 de 2017*. Bogotá D.C. <https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/DocumentoMetodologico.pdf>

- Transparencia por Colombia. (2018<sup>b</sup>). *Informe de resultados finales: datos agregados por sector y por temática. Índice de Transparencia de Bogotá –ITB 2016-2017. Convenio de Asociación n.º 164 de 2017*. Bogotá, D.C.
- Transparencia por Colombia (2018<sup>c</sup>). *Mapa general de riesgos con datos agregados por sector y para toda la administración distrital. Índice de Transparencia de Bogotá-ITB 2016-2017. Convenio de Asociación n.º 164 de 2017*. Bogotá, D.C.
- Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia. (2017). *Quinta Encuesta Nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas. Cuaderno de transparencia n.o 24*. <https://bit.ly/2IFpuCH>
- Veeduría Distrital. (2018<sup>a</sup>). *Metodología evaluación del plan anticorrupción y atención al ciudadano en entidades públicas*. <https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/8.pdf>
- Veeduría Distrital. (2018<sup>b</sup>). *Metodología identificación de riesgos de corrupción en la gestión contractual pública*. <https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/5.pdf>
- Veeduría Distrital. (2018<sup>c</sup>). *Metodología identificación de riesgos de microcorrupción en puntos de servicio a la ciudadanía*. [https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/9\(1\).pdf](https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/9(1).pdf)
- Veeduría Distrital. (2018<sup>d</sup>). *Metodología Gestión de Conflictos de Intereses en el Sector Público Distrital*. <https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/6.pdf>
- Veeduría Distrital. (2018<sup>e</sup>). *Herramienta Sobre Acceso a la Información Pública (Vigencia 2018)*. Bogotá, D.C.
- Veeduría Distrital. (2018<sup>f</sup>). *Metodología Ruta del Control Social*. [https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/1\(2\).pdf](https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/1(2).pdf)
- Veeduría Distrital. (2018<sup>g</sup>). *Guía de Lineamientos Antisoborno para el Distrito*. <https://bit.ly/32I8yTo>
- Veeduría Distrital. (2019). *Evaluación de medidas de integridad en las empresas públicas y mixtas*. Bogotá, D.C.
- Veeduría Distrital, Secretaría Distrital de Gobierno y Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). *Documento de diagnóstico e identificación de factores estratégicos*. Bogotá, D.C. [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/diagnostico\\_politica\\_publica\\_transparencia\\_integridad\\_y\\_no\\_tolerancia\\_con\\_la\\_corrupcion.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/diagnostico_politica_publica_transparencia_integridad_y_no_tolerancia_con_la_corrupcion.pdf)

# **Efectividad del gasto público en desarrollo económico y educación a partir del análisis de las cuentas públicas: el caso de Nuevo León (2009-2015)**

José Efrén Cornejo Garza

Javier Pérez Rolón

Diana Laura Larrondo López

## *Resumen*

Una sociedad democrática es aquella en la que todos sus ciudadanos cuentan con los mismos derechos y obligaciones. Entre los derechos se destacan los relativos a la posibilidad de vigilar, monitorear y sancionar la actuación administrativa de los diversos entes gubernamentales. La transparencia y la efectividad en el uso del gasto público conducen a sociedades mejor informadas y más participativas. El uso correcto de recursos públicos y el alto monto de deuda contraída por parte de los gobiernos estatales en México es una discusión vigente. El presente artículo tiene por objetivos: 1) contribuir al debate nacional con la finalidad de prestar mayor atención al ejercicio de los recursos públicos y la rendición de cuentas y 2) proponer una serie de recomendaciones para transparentar el uso correcto de los recursos para lo cual se desarrolla un análisis de caso sobre las cuentas públicas de Nuevo León (2009-2015). Por medio de una metodología analítica deductiva a partir de dos variables: a) análisis de ingresos, gastos y deuda y b) efectividad del gasto, utilizando indicadores específicos en dos áreas esenciales para toda autoridad gubernamental: desarrollo económico



y sistema educativo. El ejercicio demostró que la información de las cuentas públicas contiene irregularidades en el desglose de datos, cifras y rubros, dificultando la comparación y su análisis. Adicionalmente, la utilización de criterios específicos para la medición del gasto reflejó poca efectividad en el manejo de los recursos.

***Palabras clave:***

Cuentas públicas, finanzas estatales, efectividad del gasto, deuda pública, desarrollo económico estatal.

***Abstract***

A democratic society is one in which all citizens have the same rights and obligations. Among the most distinguished rights are the ones related to the possibility of looking over, monitoring and sanctioning administrative actions of various public entities. Transparency and effectiveness in the public expenditure leads to better societies that are more informed and have more participation. The correct use of public resources and the high amount of debt by the Mexican state governments is a current discussion. This paper aims to: 1) contribute to the national debate while not losing sight of the exercise of public resources and transparency and 2) propose a series of recommendations to be more transparent with the correct use of resources for which a case analysis is developed about the public accounts of Nuevo León (2009-2015). The study uses a deductive analytical methodology based on two main variables: a) income, expenses and debt analysis and b) cost effectiveness, which implements specific indicators in two essential areas for all government authorities: the economic development and the educational system. The investigation showed that the information of the public accounts has irregularities in the data breakdown, numbers and entries, which make the comparison and analysis more demanding and difficult. Additionally, the use of criteria for the measurement of expenditure reflected poor effectiveness in the management of resources.

***Keywords:***

Public finances, effectiveness of public resources, economic development, public debt, public accounts.

## Introducción

Una sociedad democrática es aquella en la que todos sus ciudadanos cuentan con los mismos derechos y obligaciones. Entre los derechos se destacan los relativos a la posibilidad de vigilar, monitorear y sancionar la actuación administrativa de los diversos entes gubernamentales en tanto que entre las obligaciones se establecen la de educar a los hijos y servir al ejército mexicano, así como contribuir para los gastos públicos. De esta última obligación, en combinación con el uso correcto de los recursos por parte del Estado, es que se hace necesaria la transparencia.

El análisis de una cuenta pública —entendida como el documento técnico que las instituciones públicas deben rendir sobre su gestión financiera— es un examen detallado cuyo objetivo es conocer el estado en que se encuentra el ejercicio de los recursos públicos y las acciones que realiza la autoridad gubernamental en cada una de las partidas que la integran. Asimismo, contrasta el registro detallado de los ingresos y de los gastos que obtiene y devenga el Estado e indaga sobre los efectos financieros que producen esos movimientos; todo ello integrado en un sistema de contabilidad gubernamental. Un análisis completo permite conocer, detectar, controlar, registrar, relacionar e informar sobre el ejercicio y destino de los recursos públicos, el estado de la hacienda, posibles desviaciones en el gasto, compromisos financieros, costos de operación e inversión y estructura de la deuda, entre otros aspectos.

El uso correcto de los recursos públicos por parte de las entidades federativas es un tema que ha estado en la escena pública en los últimos meses. Prueba de ello es el cuestionamiento a las pasadas administraciones estatales de Chihuahua, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Veracruz, entre otras. Así, por la importancia que el estado de Nuevo León tiene en la economía, tanto a nivel regional como nacional, se determinó analizar esta entidad federativa como caso de estudio, razón por la cual se propone la revisión de los estados financieros de las cuentas públicas de 2009 a 2015, centrando el análisis en la medición del gasto mediante la presentación de diversos indicadores que impactan en diferentes áreas de la vida de los nuevoleonenses. Esto invita a la reflexión de un tema que atañe directamente a la sociedad: el ejercicio de las finanzas públicas.

El análisis persigue dos objetivos primordiales: 1) contribuir al debate nacional con la finalidad de que se preste mayor atención en el ejercicio de los recursos públicos y la rendición de cuentas; y 2) proponer una serie

de recomendaciones que permitan transparentar el uso correcto de los recursos a través de las cuentas públicas estatales. Por ello, se considera fundamental la realización de este tipo de ejercicios en el marco de los retos actuales que cada uno de los gobiernos estatales enfrentan.

El presente estudio utiliza un método analítico deductivo con el cual se busca generar conclusiones para el caso particular del estado de Nuevo León a través de un análisis de la medición del gasto en relación con algunos rubros. Las variables elegidas para esta medición fueron *desarrollo económico y educación* debido a que a estos se destina una parte importante del gasto. Así, se confirma uno de los principios esenciales del quehacer gubernamental: *Aquello que no pueda ser medido, difícilmente podrá ser evaluado* (García, 2017).

Finalmente, se subraya que este ejercicio representa una manera diferente de analizar la información contable en contraste con los dictámenes que los poderes legislativos locales tienen la obligación de hacer. En este sentido, los análisis que realizan los congresos estatales se limitan a la realización de un estudio financiero sin preocuparse por la medición de la efectividad del gasto.

## **Rendición de cuentas y transparencia**

A través de la rendición de cuentas, los ciudadanos pueden estar informados de las acciones del Gobierno y cómo las realizan. Asimismo, la transparencia permite conocer si el Gobierno está actuando correctamente. Por lo anterior, Crespo (2001) argumenta que la rendición de cuentas es esencial dentro de las democracias en las cuales se estipula la capacidad de las instituciones para hacer responsable a cada uno de los gobernantes en todos los niveles de poder, haciendo posible evitar, prevenir y, si es necesario, castigar el abuso. Por su parte, Cossío (2005) menciona que la transparencia permite el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado.

Desde el año 2000, el Estado mexicano ha avanzado en la transparencia y la rendición de cuentas a partir de la aprobación de una serie de reformas estructurales que se realizaron en materia presupuestaria, por ejemplo: el presupuesto basado en resultados, la evaluación del desempeño institucional y la homologación de contabilidad pública con objetivos claros. Sin embargo, en términos de resultados, aún hay asignaturas pendientes.

En el contexto internacional, cada dos años, el International Budget Partnership publica el resultado de la Encuesta de Presupuesto Abierto, una métrica en la cual expertos califican la transparencia presupuestaria que existe en cada país. En este sentido, México se ubicó en el 2017 en la posición 79 de 115 naciones evaluadas. Con base en este análisis, se emitieron 28 recomendaciones en diversos rubros, entre las que se destacan: 1) que las legislaturas realicen debates públicos, antes, durante y después del ejercicio de los presupuestos; 2) que comités legislativos examinen y publiquen informes a través de mecanismos electrónicos y 3) que se garantice que los procesos de auditoría sean revisados por agencias independientes, entre otras.

## **Marco jurídico**

En el artículo 6, nuestra Constitución Política otorga el derecho de acceso a la información y señala que la que esté en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de cualquiera de los Poderes de la Unión es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. Asimismo, se otorga a toda persona el derecho del acceso gratuito a la información pública, se prevén los mecanismos de acceso y los procedimientos de revisión realizados por organismos autónomos y se exige a aquellos sujetos obligados de proporcionar información a preservar sus documentos en archivos administrativos, actualizados y publicados a través de los medios electrónicos disponibles. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. Para el caso de Nuevo León, la Constitución Política del estado respalda el mismo derecho.

Para la rendición de cuentas, el artículo 79 dispone que la Cámara de Diputados es la que designa al titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. En el estado de Nuevo León, la regulación sobre este tema se expresa principalmente en el artículo 63 de su propia constitución. Dicho precepto expresa las facultades y responsabilidades del Congreso del Estado, el cual examina y aprueba anualmente la Ley de Ingresos del Estado, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, así como los proyectos de utilidad pública, todos estos propuestos por el Gobernador.

El mismo artículo expresa que corresponde al Congreso fiscalizar, revisar, vigilar, evaluar, aprobar o rechazar, en su caso, con el apoyo de la Auditoría

Superior del Estado (ASE), las cuentas públicas. La revisión de estas deberá concluirse a más tardar en los dos períodos ordinarios de sesiones siguientes a la fecha de recepción del Informe de Resultados, emitido por la ASE. El Informe de Resultados será de carácter público a partir de su presentación al Congreso del Estado, así como los dictámenes de aprobación o rechazo. En caso de que surgieran discrepancias en la revisión practicada por la ASE, se emitirán las recomendaciones que se estimen convenientes y, en su caso, se fincarán las responsabilidades administrativas a que hubiere lugar.

Los instrumentos jurídicos más importantes, a nivel federal, en materia de rendición de cuentas y fiscalización, son los siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCC).
- Ley de Coordinación Fiscal (LCF).
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por otra parte, los instrumentos jurídicos más importantes, a nivel estatal, en materia de rendición de cuentas y fiscalización, son los siguientes:

- Constitución Política del Estado de Nuevo León.
- Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.
- Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León.
- Ley de Egresos del Estado de Nuevo León.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.
- Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

## **Cuenta pública: definición y estructura**

De acuerdo con la ASF, la cuenta pública es el documento técnico que los poderes de la unión y los entes públicos federales rinden sobre su gestión financiera. La finalidad de dicho informe es comprobar la recaudación,

administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal (del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año), basado en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, así como en los programas aprobados en el PEF.

En el artículo 53 de la LGCG, se menciona que la cuenta pública federal es formulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Las cuentas públicas de las entidades federativas deben atender su cobertura a lo establecido en su marco legal vigente y deben contener como mínimo los siguientes elementos: 1) información contable, presupuestaria y programática; 2) análisis cualitativo de los indicadores (ingresos presupuestarios, gastos presupuestarios, postura fiscal y deuda pública) del programa económico anual y 3) la información contable, presupuestaria y programática organizada por dependencia y entidad.

La cuenta pública del estado de Nuevo León estará disponible a la ciudadanía a partir de su presentación al Congreso así como los dictámenes de aprobación o rechazo y esta deberá contener, como mínimo, los siguientes elementos: 1) una descripción de las auditorías practicadas; 2) el dictamen de la revisión relativa al manejo de recursos públicos por parte de los sujetos fiscalizados; 3) las observaciones que haya efectuado la ASE y 4) las justificaciones y aclaraciones que las entidades hayan presentado al respecto. En caso de que surgieran discrepancias en la revisión practicada por la ASE, el marco normativo establece que se procederá a emitir las recomendaciones que se estimen convenientes y, en su caso, a fincar las responsabilidades administrativas o resarcitorias a que hubiere lugar. Cabe destacar que, a abril de 2019, el Congreso del estado aún no ha concluido con la revisión y aprobación de las cuentas públicas analizadas en el presente estudio.

De acuerdo a los lineamientos de la SHCP, la Cuenta Pública del Gobierno federal y las entidades federativas debe contener como mínimo por dependencia y entidad: 1) información contable que incluya los estados de la situación financiera, de las actividades, de la variación en la hacienda pública, de los cambios en la situación financiera, del flujo de efectivo y el analítico de activos; 2) información presupuestaria que debe incluir los estados analítico de ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos, el endeudamiento neto, los intereses de la deuda y el flujo de fondos; 3) información programática que comprenda el gasto por categoría programática, los programas y proyectos de inversión y los indicadores de resultados y 4) el análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal. Conviene precisar que para el caso de Nuevo León la estructura de la cuenta pública solo incluye los tres primeros, sin mostrar los indicadores de resultados.

## La rendición de cuentas en México: informe sobre la calidad en las cuentas públicas

Para el caso mexicano, Merino (2008) enlista las deficiencias en el marco normativo, en los criterios de fiscalización y en la integración de las cuentas públicas. Además, propone una serie de indicadores para contrastar el contenido de la información que existe sobre el sistema de contabilidad estatal disponible. Según el autor, dentro de las deficiencias en el marco normativo de las cuentas públicas estatales existe una disparidad en cada uno de los reportes electrónicos, no se cuenta con un formato establecido y cada uno de los estados responde a regulaciones locales distintas en cada uno de ellos.

Otro problema encontrado por Merino es la dificultad para la consulta de los documentos: “[son] poco amigables para quien desee consultarlos, [...] localizar los reportes que se encuentran en distintos portales (y no siempre en el de Transparencia) y por sujetarlos a periodicidades dispares” (p. 17). Esto genera un problema muy importante dentro de la rendición de cuentas debido a que muchas veces el ciudadano no logra entender, analizar y juzgar las acciones gubernamentales con base en la información disponible. Adicionalmente, la disparidad genera que sea imposible detectar la relación directa entre la normatividad en vigor y la información que las entidades federativas presentan en sus portales electrónicos. Los criterios de evaluación e integración no coinciden y, además, añade hay veces en las que “su presencia o ausencia es escandalosamente engañosa” (p. 17). En este sentido, al no estar totalmente establecido qué, cómo y cada cuánto tienen que reportarse las cuentas públicas, se limita la posibilidad de hacer comparaciones entre entidades federativas, así como generar indicadores confiables sobre la eficacia del gasto y de la deuda.

Del mismo modo, la contabilidad gubernamental no evidencia el registro y el seguimiento de los recursos empleados, es decir, se carece de información respecto a los rubros en los que se gasta y qué resultados ha tenido el proyecto, imposibilitando ejercer control sobre el presupuesto. Lo especialmente relativo a los resultados motivó el desarrollo de este ejercicio.

Para el caso de Nuevo León, los análisis del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y el de la ASE confirman, al igual que lo hace Merino, que existen varias deficiencias en términos de la conformación y continuidad de los reportes, así como la complejidad para su acceso. Finalmente, todos coinciden en que los documentos presentados necesitan mostrar mayor evidencia del destino y la efectividad de los recursos.

## Análisis de las cuentas públicas de Nuevo León 2009-2015

Para efectos del presente estudio, las cuentas públicas se analizaron a través de tres grandes conceptos: Ingresos, Gastos y Deuda. A su vez, estos rubros se dividieron en clasificaciones más detalladas, lo que permitió profundizar en ciertos elementos y reflexionar sobre el manejo y administración de los recursos. Se subraya que el análisis se realizó con una periodicidad anual para los ejercicios de 2009 a 2015. Se determinó este periodo por ser la última gestión completa de gobierno.

A través de los propios lineamientos de la SHCP, los ingresos para las entidades federativas se clasifican por su origen en propios, federales y extraordinarios. Los ingresos propios provienen de impuestos, aprovechamientos, derechos y productos. Los ingresos obtenidos a través de la Federación (transferencias) se dividen en aportaciones y participaciones. La principal diferencia entre estas es que las primeras son recursos etiquetados otorgados para atender objetivos específicos de prioridad nacional en materias como educación, salud, infraestructura educativa y social, seguridad pública, etc.; mientras que las segundas son recursos que corresponden a estados y municipios por los ingresos obtenidos por la Federación con base en convenios celebrados entre las partes, los cuales se pueden ejercer libremente, permitiendo emprender acciones que atiendan las necesidades que se consideren prioritarias. Cabe señalar que el nivel de las participaciones federales se relaciona directamente con la recaudación estatal. Por último, los ingresos extraordinarios se refieren a los financiamientos públicos o privados que contraen los gobiernos locales.

Las erogaciones, por su parte, fueron clasificadas, para efectos del presente ejercicio, en cuatro apartados: 1) *gasto en desarrollo social*, 2) *gasto en desarrollo económico*, 3) *gasto de gobierno* y 4) *otros gastos*. Del adecuado manejo de los ingresos y gastos se derivan conceptos como adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) o excedentes de ejercicios fiscales anteriores (EDEFAS).

Finalmente, la deuda se clasificó en dos categorías: deuda directa, que corresponde a los compromisos contraídos por las dependencias gubernamentales con instituciones financieras y deuda de entidades de control presupuestal indirecto, también conocidos como organismos sin responsabilidad (tales como Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, el Instituto de Control Vehicular y la Red Estatal de Autopistas, entre otros). Esta última corresponde a aquellos compromisos financieros contraídos para las que no



se tiene un control presupuestal específico; los dos tipos de deuda forman una tercera clasificación conocida como deuda consolidada.

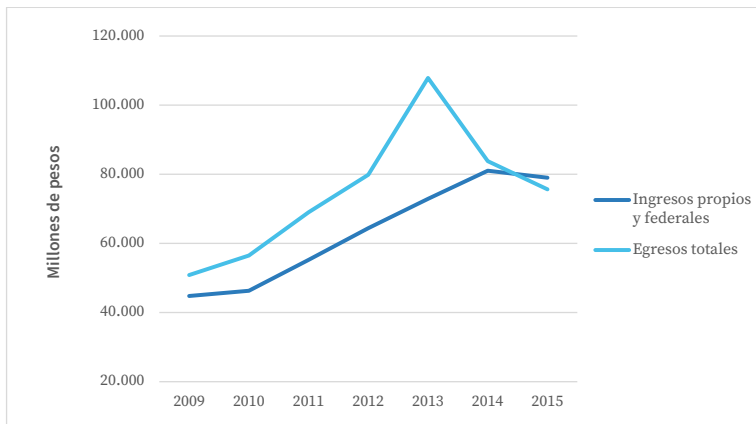
Previo a la presentación de los datos, es importante recalcar que, a pesar de los esfuerzos por homologar los rubros de las cuentas públicas estudiadas, esto no fue posible dado que, en las mismas cuentas, tanto los formatos como la información publicada difieren, mostrando discrepancias sustanciales (ver anexos).

## Ingresos vs. gastos totales

A continuación, se presenta un comparativo de los ingresos y los gastos reportados por el Gobierno estatal durante el periodo analizado (figura 1).

Figura 1

Ingresos vs gastos totales<sup>1</sup>



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Públicas de 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

Para un análisis más preciso de la información disponible se tomó la decisión de no incorporar los ingresos extraordinarios, ya que estos se refieren a los financiamientos públicos y privados, lo que desvirtuaría el real manejo de los ingresos. Así, la gráfica anterior refleja que el Gobierno del estado siempre gastó, salvo en el 2015, por encima de sus ingresos, mostrando la necesidad de incurrir, de forma constante, en otro tipo de financiamientos.

<sup>1</sup> Todas las tablas y figuras fueron de elaboración propia en base a los datos de las Cuentas Públicas 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

**Tabla 1**

*Tasas de crecimiento anual del ingreso*

Concepto	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015
Ingresos propios	-14,81 %	158,29 %	16,36 %	38,80 %	13,26 %	-26,56 %
Ingresos federales	5,62 %	5,48 %	16,63 %	6,97 %	10,50 %	-3,89 %
Ingresos extraordinarios	61,25 %	26,81 %	-17,03 %	159,83 %	-82,74 %	-6,24 %
<b>Ingresos totales</b>	<b>12,00 %</b>	<b>20,91 %</b>	<b>9,02 %</b>	<b>38,30 %</b>	<b>-19,04 %</b>	<b>-9,21 %</b>

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Públicas de 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

El sustancial crecimiento en los ingresos extraordinarios en el 2013 se explica por un proceso de renegociación de la deuda además de que el Gobierno central asumió como suya una parte de la deuda contraída por las entidades de control presupuestal indirecto.

## **Análisis del gasto**

En cuanto a las tasas de crecimiento del gasto, el rubro *gasto de gobierno* mostró tasas superiores al 45% en tres de los primeros cuatro años de la administración en tanto que el *gasto en desarrollo social*, en casi todos los años, mostró tasas de crecimiento positivas, aunque su promedio es bajo (3,68%), en tanto que, para el *gasto en desarrollo económico*, la tabla muestra comportamientos no esperados pues, según la teoría económica, el Estado debe ser un actor fundamental en la búsqueda de un crecimiento y desarrollo económicos. Por último, *otros gastos*, que entre otras subcategorías incluye el costo financiero de la deuda y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, presenta una tendencia irregular (ver tabla 2).

**Responsabilidad: social una mirada desde la educación,  
el desarrollo territorial y la transparencia**

**Tabla 2**

*Tasas de crecimiento anual del gasto*

Concepto	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015
<b>Gobierno</b>	-16,45%	49,70%	47,50%	71,67%	-28,08%	-26,87%
<b>Desarrollo social</b>	11,25%	4,47%	10,12%	2,00%	5,29%	-11,01%
<b>Desarrollo económico</b>	-14,44%	-10,76%	111,37%	-46,34%	156,56%	-16,25%
<b>Otros gastos</b>	42,21%	62,97%	1,43%	90,31%	-57,49%	13,82%
<b>Gastos totales</b>	<b>11,10%</b>	<b>22,15%</b>	<b>15,72%</b>	<b>35,07%</b>	<b>-22,30%</b>	<b>-9,73%</b>

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Públicas de 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

En la composición anual del gasto es de destacar que el *gasto en desarrollo social* aparece siempre como el más significativo de la administración, llegando a representar un promedio de 52,74% y con niveles de hasta 62,20%. El rubro *gasto de gobierno* mostró una tendencia ascendente desde el inicio de la administración y hasta el 2013, pasando de 11,52% (primer año completo de la administración) a 22,87% y cerrando el sexenio en 17,15%. Finalmente, el *gasto en desarrollo económico* tuvo niveles máximos de 6,89% y su promedio anual fue de solo 4,65%. El rubro *otros gastos* mantuvo un promedio anual de 25,44%, sin embargo, es de resaltar que en 2013 creció hasta representar un 36,82%, prácticamente igual que *gasto en desarrollo social* (ver tabla 3).

**Tabla 3**

*Estructura del gasto*

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Gobierno</b>	15,31%	11,52%	14,11%	17,99%	22,87%	21,17%	17,15%
<b>Desarrollo social</b>	62,12%	62,20%	53,20%	50,62%	38,23%	51,80%	51,07%
<b>Desarrollo económico</b>	5,11%	3,94%	2,88%	5,26%	2,09%	6,89%	6,40%
<b>Otros gastos</b>	17,46%	22,34%	29,81%	26,13%	36,82%	20,14%	25,39%

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Públicas de 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

Del análisis de cada subcategoría de *gasto de gobierno*, se observa que la principal variación proviene de *Asuntos financieros y hacendarios*, que, en promedio, creció anualmente 221,15%. Cabe señalar que en este apartado se incluyen las transferencias otorgadas, entre otros, al Instituto de Control Vehicular. Igualmente, *otros servicios generales* mostró un importante crecimiento promedio anual de 85,01%, en el que se incluye el gasto en comunicación social (ver tabla 4).

**Tabla 4**  
*Tasas de crecimiento anual para gasto de gobierno*

Concepto	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015
Legislación	2,16 %	5,93 %	8,14 %	10,65 %	8,39 %	6,28 %
Justicia	8,49 %	249,85 %	41,17 %	-1,00 %	8,88 %	-5,77 %
Coordinación de la política de gobierno	-37,95 %	-83,71 %	219,04 %	-14,74 %	-12,12 %	62,68 %
Asuntos financieros y hacendarios	-42,09 %	940,27 %	-30,46 %	495,09 %	-59,04 %	-61,00 %
Asuntos de orden público y seguridad interior	15,47 %	-26,71 %	57,70 %	-9,57 %	19,73 %	-26,79 %
Otros servicios generales	-54,63 %	218,51 %	378,14 %	-24,63 %	16,41 %	-23,23 %
<b>Total</b>	<b>-16,46 %</b>	<b>49,70 %</b>	<b>47,50 %</b>	<b>71,67 %</b>	<b>-28,08 %</b>	<b>-26,87 %</b>

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Públicas de 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

Se destaca que el *gasto en educación* creció anualmente 4,21% en promedio, lo cual se observa como un comportamiento similar al crecimiento de *gasto en desarrollo social* (3,68%). Sin embargo, lo preocupante es el bajo crecimiento destinado a este rubro (educación), en comparación con los demás conceptos de *gasto* (ver tabla 5).

**Tabla 5**

*Tasas de crecimiento anual para gasto en desarrollo social*

Concepto	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015
Protección ambiental	30,00 %	226,09 %	186,47 %	9,60 %	-6,96 %	7,94 %
Vivienda y servicios a la comunidad	10,34 %	-49,41 %	16,72 %	5,19 %	-66,15 %	-44,13 %
Salud	13,30 %	-2,93 %	16,16 %	10,13 %	25,96 %	-1,47 %
Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales	-44,12 %	317,02 %	-26,36 %	-4,15 %	29,44 %	-8,26 %
Educación	12,41 %	3,73 %	19,89 %	1,59 %	5,82 %	-13,94 %
Protección social	9,50 %	98,87 %	-16,96 %	-1,26 %	13,25 %	-2,94 %
Otros asuntos sociales	14,97 %	-80,52 %	-90,01 %	-55,49 %	-11,19 %	-34,29 %
<b>Total</b>	<b>11,25 %</b>	<b>4,47 %</b>	<b>10,12 %</b>	<b>2,00 %</b>	<b>5,29 %</b>	<b>-11,01 %</b>

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Públicas de 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

Del análisis de *gasto en desarrollo económico*, se observa que la principal variación proviene de Transporte, que en promedio creció anualmente 47,33 %, lo que se explica por la atención brindada a dos de los proyectos más ambiciosos de la administración (Ecovía y la construcción de la Línea 3 del Metro, ésta última aún sin concluir). Otro aspecto que se resalta es la poca atención brindada a *Ciencia, tecnología e innovación* que mostró una importante caída promedio anual de 10,24 %. Este dato, aunado al poco apoyo brindado a *Educación* (4,21 %), permite inferir un descuido y abandono en la materia (tabla 6).

Tabla 6

Tasas de crecimiento anual para gasto en desarrollo económico

Concepto	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015
Transporte	-26,44 %	-20,66 %	177,56 %	-60,27 %	233,23 %	-9,41 %
Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza	12,38 %	16,06 %	64,96 %	-22,40 %	3,65 %	-43,04 %
Otras industrias y otros asuntos económicos	0,52 %	24,35 %	52,94 %	-13,55 %	223,65 %	-24,79 %
Turismo	7,12 %	-20,03 %	64,82 %	-35,06 %	2,54 %	12,89 %
Ciencia, tecnología e innovación	-19,21 %	-36,83 %	108,79 %	-72,34 %	-0,49 %	-41,38 %
<b>Total</b>	<b>-14,42 %</b>	<b>-10,76 %</b>	<b>111,37 %</b>	<b>-46,34 %</b>	<b>156,56 %</b>	<b>-16,25 %</b>

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Públicas de 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

El análisis muestra las fluctuaciones de las subcategorías de *otros gastos* y se observa que la principal variación a lo largo del periodo proviene del *Costo financiero de la deuda*, que en promedio creció anualmente 57,65 %. Esto se explica por el elevado nivel de endeudamiento ejercido por la administración (tabla 7).

Tabla 7

Tasas de crecimiento anual para otros gastos

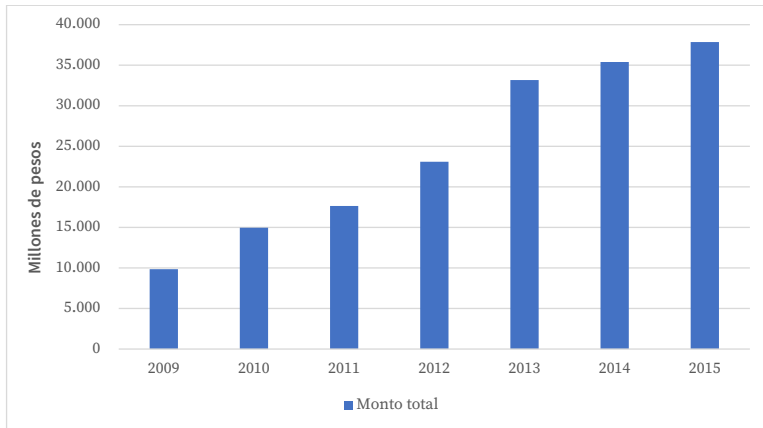
Concepto	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015
Costo financiero de la deuda	71,10 %	133,72 %	3,66 %	148,07 %	-86,40 %	75,78 %
Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno	27,25 %	21,34 %	4,34 %	24,44 %	8,21 %	-3,88 %
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	133,57 %	50,87 %	-100,00 %	NA	NA	NA
<b>Total</b>	<b>42,21 %</b>	<b>62,97 %</b>	<b>1,43 %</b>	<b>90,31 %</b>	<b>-57,49 %</b>	<b>13,82 %</b>

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Públicas de 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

## Deuda pública directa

Para el análisis de la deuda es importante mencionar que la información reportada no incluye los empréstitos contraídos por los organismos de control presupuestal indirecto. La administración inició en 2009 con una deuda con instituciones financieras menor a 9,8 mil millones de pesos y cerró con un monto superior a los 37,2 mil millones, lo que representa un incremento del 279,59%. Esto implica que, si se incorporara la deuda contraída por los organismos de control presupuestal indirecto, en realidad la deuda consolidada sería más grande (figura 2).

*Figura 2*  
*Deuda directa*



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Públicas de 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

El desglose de la deuda anual por institución financiera permite observar que el 52,33% de la deuda sexenal se concentró en tres instituciones: Banobras, BBVA Bancomer y Banorte. Si a esto se le añade el financiamiento proveniente de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), la concentración de la deuda alcanzó el 68,69% (en el 2013 se le denominó a esta partida como “Edo. NL”). Adicionalmente, se muestra que hay otras instituciones que financiaron en forma recurrente al estado: Bajío, HSBC e Interacciones. Los elevados montos de deuda originaron que la capacidad de pago del estado se viera mermada, afectando las evaluaciones de riesgo crediticio de las principales calificadoras.

Tabla 8

Composición de la deuda estatal por institución financiera

Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio
Afirme	0,00 %	6,68 %	2,83 %	12,46 %	0,55 %	0,00 %	1,24 %	3,40 %
Bajío	0,00 %	10,03 %	8,50 %	6,50 %	4,52 %	4,23 %	3,94 %	5,39 %
Banamex	8,12 %	6,68 %	8,50 %	6,50 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	4,26 %
BBVA Bancomer	3,05 %	3,34 %	20,97 %	15,81 %	15,93 %	14,80 %	15,05 %	12,71 %
Banobras	40,74 %	37,27 %	32,00 %	25,27 %	20,49 %	19,17 %	17,89 %	27,55 %
Banorte	0,00 %	0,00 %	6,07 %	4,27 %	26,58 %	24,70 %	22,86 %	12,07 %
BMV	40,47 %	24,60 %	18,64 %	12,72 %	7,60 %	5,93 %	4,58 %	16,36 %
Cofidan- Nadbank	0,00 %	1,36 %	1,06 %	0,93 %	0,34 %	0,00 %	0,31 %	0,57 %
HSBC	1,37 %	3,34 %	1,42 %	1,08 %	1,00 %	0,89 %	0,78 %	1,41 %
Inbursa	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	15,05 %	14,05 %	13,07 %	6,02 %
Interacciones	6,24 %	6,68 %	0,00 %	11,71 %	3,48 %	12,12 %	16,06 %	8,04 %
Multiva	0,00 %	0,00 %	0,00 %	2,76 %	4,47 %	4,11 %	3,75 %	2,15 %

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Públicas de 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

En este sentido, Clavellina-Miller (2013) indica que la deuda pública de las entidades federativas ha aumentado considerablemente en los últimos años. Argumenta que, entre otras causas, existe una limitada capacidad financiera estructural de los gobiernos locales para cubrir su creciente gasto público, lo cual se manifiesta en un déficit persistente de las finanzas públicas y en otros de origen externo, particularmente, en la crisis financiera mundial.

## Principales hallazgos

Como resultado del análisis es posible señalar una serie de hallazgos sobre los siguientes temas: 1) disparidad de formatos existentes a lo largo de todo el periodo analizado y presentación errónea de los estados financieros; 2) poco impacto del gasto público a partir de su medición contra ciertos indicadores en materias de crecimiento económico y educación y 3) la existencia



simultánea de Adefas y Edefas, la concentración de la deuda en pocas instituciones financieras y la ausencia de la presentación de una deuda consolidada. A continuación, se explica cada uno de estos.

### *Disparidad de formatos*

En el formato de presentación de la información de las cuentas públicas existen diferencias sustanciales que dificultan su comparación, homologación y análisis. La disparidad más destacable es la extensión en el desglose de la información, la cual se modificó a partir del 2012. Durante todos estos años se hizo necesario homologar la información de las cuentas públicas, ya que no existió un patrón establecido que fuera constante a través del tiempo (ver anexo 1), dificultando la realización de cualquier análisis transversal. Un ejemplo de esto se observó en el ejercicio fiscal de 2015 en el que existe una evidente disparidad en la presentación de los formatos: en el primer trimestre los gastos por fuentes de financiamiento se presentan con el desglose correspondiente de los conceptos, permitiendo un análisis detallado de la información; para el segundo y tercero solamente se presenta el total de cada concepto, pero no su desglose. Finalmente, a lo largo del análisis de los ingresos presupuestales y, específicamente para el tercer trimestre, se encontraron varios errores de cálculo de diversos rubros totales, derechos, productos y aprovechamientos (ver anexo 2).

### *Medición del gasto*

La medición del gasto se efectuó a partir del análisis de una serie de indicadores que usualmente se utilizan para mostrar una relación directa entre el gasto ejercido y su correspondiente referencia.

### **Relación entre el porcentaje de gasto en desarrollo económico y la tasa de crecimiento económico del estado**

El Plan Estatal de Desarrollo (2010-2015) planteó tres ejes de acción: 1) generación de riqueza, 2) desarrollo social y calidad de vida y 3) seguridad integral. En materia de generación de riqueza, el Gobierno se comprometió a la creación de condiciones que permitieran fortalecer la competitividad del estado, acelerar el ritmo de crecimiento económico por medio de la inversión y la generación de fuentes de empleo. En materia de desarrollo social y calidad de vida, se comprometió a combatir el rezago en infraestructura social y servicios básicos, atender a grupos vulnerables y en situación de riesgo y a mejorar los servicios de salud, entre otros. Finalmente, para el rubro de

seguridad integral, los compromisos fueron la creación de un nuevo modelo de organización policial, la implementación de reformas en materia penal y la renovación del sistema de procuración de justicia, entre otros (tabla 9).

**Tabla 9**

*Tasas de crecimiento anual del gasto en desarrollo económico y el PIB real anual a precios de 2008*

Concepto	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015
Tasa de crecimiento del gasto en desarrollo económico	-14,42 %	-10,76 %	111,37 %	-46,34 %	156,56 %	-16,25 %
Tasa de crecimiento del PIB	9,01 %	6,13 %	4,58 %	1,37 %	3,89 %	4,30 %
Posición a nivel nacional según tasa de crecimiento	3	5	12	16	9	11

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Públicas 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El análisis de las cifras anteriores pretende demostrar una relación directa entre la proporción del *gasto en desarrollo económico* y el crecimiento estatal. La tabla muestra que, en cuatro de los seis años, la administración contrajo este gasto a excepción de dos en los que aumentó más del 100 % (2012 y 2014), sin que esto se reflejara, necesariamente, en la posición del estado respecto a la tasa de crecimiento del PIB real a nivel nacional, en el cual se observa una clara disminución pues de un tercer lugar (2010) se retrocedió hasta el décimo primero (2015). Lo anterior demuestra que destinarle un menor presupuesto a *gasto en desarrollo económico* incidió en un bajo crecimiento económico y refleja una disminución en la importancia económica de Nuevo León a través de los años.

#### Relación entre gasto en educación y la cobertura educativa

La educación es un medio prioritario para el desarrollo armónico del país. Antes de presentar el análisis de esta información es conveniente recordar

que el *gasto en educación* creció en cada uno de los años, excepto en 2015. Aunque el promedio de crecimiento es bajo (4,21%), hay que considerar que este monto nominal de gasto representa en promedio más del 60% del total del *gasto en desarrollo social*, el más representativo en la estructura del gasto.

El análisis pretende mostrar una posible relación directa entre la proporción del *gasto en educación* y la tasa de cobertura en el nivel básico. Las cifras reflejan que no existe una relación positiva y directa entre ambos indicadores ya que mientras la tasa de cobertura en el nivel básico prácticamente terminó igual que al inicio de la administración, en contraste, se fueron perdiendo posiciones a nivel nacional, del séptimo lugar se pasó al décimo segundo (tabla 10).

**Tabla 10**

*Medición de la efectividad de gasto en educación en términos de la cobertura en educación básica*

Periodo	Porcentaje de crecimiento en el gasto en educación (%)	Cobertura en educación básica (3 a 14 años)	
		Tasa (%)	Posición a nivel nacional
2009 - 2010	12,41	96,30	7
2010 - 2011	3,73	96,70	7
2011 - 2012	19,89	96,90	10
2012 - 2013	1,59	97,70	11
2013 - 2014	5,82	98,30	10
2014 - 2015	-13,94	96,50	12

Nota: Elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (2015) y las Cuentas Públicas 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

Para medir la efectividad del *gasto en educación* se analizaron dos elementos: 1) la tasa de analfabetismo y 2) el índice de eficiencia terminal en el nivel básico (tabla 11).

**Tabla 11**

*Medición de la efectividad de gasto en educación en términos de la tasa de analfabetismo*

Analfabetismo			
Periodo	Porcentaje de crecimiento en el gasto en educación (%)	Tasa (%)	Posición a nivel nacional
2009 - 2010	12,41	2,20	2
2010 - 2011	3,73	2,10	2
2011 - 2012	19,89	2,00	2
2012 - 2013	1,59	1,90	2
2013 - 2014	5,82	1,90	3
2014 - 2015	-13,94	1,90	4

Nota: Elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (2015) y las Cuentas Públicas 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

Las cifras muestran que la tasa de analfabetismo tuvo una reducción (de 2,20% pasó a 1,90%). Sin embargo, a pesar de esto, la posición del estado descendió dos lugares a nivel nacional (del segundo lugar pasó al cuarto). De lo anterior, se infiere que los esfuerzos realizados en esta materia fueron insuficientes.

**Tabla 12**

*Medición de la efectividad de gasto en educación en términos de la tasa de eficiencia terminal*

Periodo	Porcentaje de crecimiento en el gasto en educación (%)	Indicadores de Eficiencia Terminal			
		Primaria		Secundaria	
		Tasa (%)	Posición a nivel nacional	Tasa (%)	Posición a nivel nacional
2009 - 2010	12,41	98,90	9	85,60	6
2010 - 2011	3,73	97,60	9	86,90	5
2011 - 2012	19,89	98,20	9	86,70	11
2012 - 2013	1,59	97,50	13	87,20	8
2013 - 2014	5,82	97,30	15	89,20	7
2014 - 2015	-13,94	97,10	15	87,30	8

Nota. Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (2015) y las Cuentas Públicas 2009-2015, la Secretaría de Finanzas y la Tesorería General del Estado de Nuevo León

Las tasas de eficiencia terminal tuvieron una tendencia negativa para la educación primaria y positiva para la educación secundaria. Sin embargo, en ambos niveles se perdieron posiciones a nivel nacional (en primaria se pasó del lugar 9 al 15, en tanto que en secundaria del 6 al 8), lo que refleja que los esfuerzos realizados en esta materia fueron insuficientes (tabla 12).

### **Análisis de deuda**

#### **Adefas y Edefas**

La administración reportó Adefas solamente en los ejercicios de 2009, 2010 y 2011 y Edefas en los años 2009, 2010, 2011 y 2014. La combinación simultánea de ambos conceptos amerita una especial reflexión. En la teoría contable, los Edefas se presentan porque el Gobierno genera un excedente de operación en ese año, mientras que con los Adefas ocurre lo contrario. El mecanismo de operación de estos instrumentos es el siguiente: 1) el Edefa se genera al final del año, en tanto que el Adefa se genera o amortiza en el transcurso del ejercicio, por lo que si en 2009 se presentan ambos significa que la administración heredó un Adefa de la gestión anterior y realizó un pago parcial

por este concepto; 2) a pesar de destinarse un porcentaje de recursos para su amortización, la administración fue capaz de generar un nuevo Edefa al final del ejercicio, el cual se transfirió al siguiente (2010). El mecanismo de amortización parcial volvió a presentarse y 3) finalmente, este proceso de amortizaciones parciales concluyó en 2011.

En este sentido, surgen dos interrogantes: 1) ¿por qué la administración creció significativamente los niveles de deuda en cada ejercicio fiscal, si era capaz de reportar Edefas? y 2) ¿por qué este Adefa heredado no se amortizó totalmente sino hasta 2011? Lo anterior permite inferir la posibilidad de que los Edefas se generaron por peticiones de deuda superiores a las necesidades reales de la administración.

### *Análisis de la deuda de algunos organismos de control presupuestal indirecto*

Conforme a lo descrito a lo largo del estudio, los organismos de control presupuestal indirecto no reflejan su deuda como parte de la deuda central consolidada (tabla 13).

**Tabla 13**

*Composición de la deuda pública estatal (miles de pesos)*

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total de la deuda directa</b>	\$9 848 590	\$14 961 727	\$17 640 252	\$23 091 856	\$33 171 356	\$35 392 297	\$37 857 648
<b>Servicios de agua y drenaje de Monterrey</b>	\$4 297 735	\$4 866 429	\$4 808 735	\$4 730 529	\$4 539 988	\$4 312 001	\$4 084 015
<b>Instituto de control vehicular</b>	\$2 657 261	\$2 687 288	\$2 759 827	\$2 853 524	\$2 931 959	\$3 018 729	\$3 272 255
<b>Red estatal de autopistas</b>	\$2 426 100	\$2 478 740	\$2 546 012	\$2 910 738	\$5 885 393	\$13 363 883	\$13 706 533
<b>Suma de deuda de algunos organismos de control presupuestal indirecto</b>	\$9 381 096	\$10 032 456	\$10 114 575	\$10 494 791	\$13 357 339	\$20 694 613	\$21 062 803
<b>Porcentaje de incremento no reportado en la deuda pública total</b>	95,25 %	67,05 %	57,34 %	45,45 %	40,27 %	58,47 %	55,64 %

Nota. Elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (2015) y las Cuentas Públicas 2009-2015, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

La deuda pública estatal reportada en la tabla 13 se refiere a la suma de la deuda de corto y largo plazo y no incluye la generada por los organismos de control presupuestal indirecto (entidades que tienen libertad financiera para las que el Gobierno central no asume como propia su deuda), por lo que, al obtener los montos de deuda reportados por tres de los organismos más importantes (Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, Instituto de Control Vehicular y la Red Estatal de Autopistas), se detecta que la deuda pública estatal se encuentra subestimada en porcentajes superiores al 59,92% (promedio). Si este ejercicio se extendiera a la totalidad de estos organismos, probablemente la deuda pública consolidada alcanzaría un monto superior al doble de la directa.

## **Conclusiones**

Evaluar la forma en que se presentan los informes financieros y contrastarlos con indicadores de efectividad es un ejercicio que abona a la consecución de una sociedad más informada, crítica y que reclama el uso correcto de los recursos públicos y un ético desempeño de los servidores públicos.

Los hallazgos más relevantes se pueden agrupar en tres categorías: 1) existe una discrepancia en la presentación de formatos e información a lo largo de todo el periodo; 2) derivado del uso de diferentes indicadores, se cuestiona fuertemente la relación de los recursos erogados con algunos indicadores de efectividad, sobre todo en las áreas de *desarrollo económico y educación* y, por último, 3) surge una fuerte preocupación por los elevados montos de deuda pública, especialmente si se toma en cuenta que a las cifras de deuda directa hay que añadir aquella proveniente de los organismos de control presupuestal indirecto (deuda consolidada).

La discrepancia en la presentación de formatos se relaciona con la existencia de diferentes elementos agrupados en forma desigual para cada uno de los ejercicios. Esto dificulta la comparación, homologación y el análisis de los datos. La disparidad más destacable se da en la profundidad y extensión del desglose de la información, esto es: de 2009 a 2011, la presentación de los datos tuvo una extensión mayor a la presentada a partir de 2012; desde este año la presentación cambió y surgieron nuevos rubros, lo que se tradujo en la dificultad para comprender de forma transversal e integral todos estos ejercicios. Adicionalmente, la falta de indicadores específicos para la medición del uso correcto y efectivo de los recursos públicos genera poca claridad en la evaluación de las cuentas públicas, impidiendo conocer si los recursos fueron ejercidos en beneficio de la sociedad.

En relación con el tercer hallazgo previamente mencionado, fortalecer los mecanismos legales e institucionales ayudaría a prevenir que las administraciones estatales utilicen a los organismos de control presupuestal indirecto para la contratación de mayores niveles de deuda. Es necesario contar con instrumentos que limiten la capacidad de endeudamientos extraordinarios.

La realización de este estudio permite generar las siguientes recomendaciones: 1) hacer del formato de la cuenta pública un documento comprensible para el ciudadano y no solo un estudio técnico-financiero; 2) mantener una homogeneidad en las variables, apartados y formatos utilizados para presentar los resultados; 3) cumplir con la presentación de los apartados en los que se especifiquen los proyectos de inversión que integran cada rubro, así como cuánto se destina a cada uno de ellos y definir una serie de criterios de medición para dichos proyectos; 4) transparentar la deuda pública real (consolidada), definiendo el uso que se le dará a los recursos solicitados y 5) dotar a las instituciones públicas fiscalizadoras de elementos que les permitan proceder, de forma inmediata, una vez que detecten anomalías en las cuentas públicas.

Por último, se considera que otros análisis similares podrían complementar el presente estudio, considerando otras variables tales como los gastos en comunicación, en seguridad pública, social, en términos del combate a la pobreza y en políticas de movilidad, entre otras.

## Referencias

- Aguilera, R. (2014). *Archivos: un componente indispensable en el sistema de rendición de cuentas*. México: Red por la Rendición de Cuentas (RRC) y Centro de investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Álvarez de Vicencio, M. (2005). *La ética en la función pública*. México: Talleres Gráficos de México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2013). *Perfil de México a través de indicadores clave*. [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Perfil\\_de\\_Mexico\\_a\\_traves\\_de\\_Indicadores\\_Clave\\_2013.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Perfil_de_Mexico_a_traves_de_Indicadores_Clave_2013.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1978, 27 de diciembre). *Ley de coordinación fiscal*. Diario Oficial de la Federación. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf)



- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2008, 31 de diciembre). *Ley general de contabilidad gubernamental*. Diario Oficial de la Federación. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf)
- Clavellina Miller, J. L. (2013). Reforma y disciplina financiera en estados y municipios. *Economía Informa*, 382, 18-35.
- Congreso del Estado. (1994, 18 de noviembre). *Decreto n.º 357 Ley de administración financiera para el estado de nuevo león*. Periódico oficial. <https://legislacion.vlex.com.mx/vid/ley-administracion-financiera-nuevo-699520173>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 6, inciso A. 8 de mayo de 2020 (México). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)
- Constitución Política del Estado de Nuevo León [Const]. Art. 6 y 63, fracción VII y XIII. 17 de julio de 2020 (Nuevo León – México). [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/constitucion\\_politica\\_del\\_estado\\_libre\\_y\\_soberano\\_de\\_nuevo\\_leon/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/constitucion_politica_del_estado_libre_y_soberano_de_nuevo_leon/)
- Cossío, J. R. (2005). ¿Es la transparencia una condición del Estado de Derecho? *Este País*, 175, 40-47.
- Crespo, J. A. (2001). *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. Serie 1, Cultura de la Rendición de Cuentas*. México: Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación.
- Decreto n.º 5 Ley orgánica de la administración pública para el estado de nuevo león* (2009, 2 de octubre). Publicado en Periódico Oficial Número 133-I. [http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia\\_2015/Archivos/AC\\_0001\\_0002\\_0167618-0000001.pdf](http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0002_0167618-0000001.pdf)
- Fung, A., Graham, M. y Weil, D. (2002). *The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?* Boston: ASH Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard University.
- García, B. (2017). *Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*. [https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/sexta/BetzaidaGarcia.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/sexta/BetzaidaGarcia.pdf)
- Gobierno de Nuevo León. (2009-2015). *Cuenta pública del gobierno de Nuevo León*. <https://www.nl.gob.mx/series/cuenta-publica-del-gobierno-de-nuevo-leon>

- Gobierno de Nuevo León. (2010). *Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015*. [https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/genl\\_ped\\_2010\\_2015\\_0\\_1.pdf](https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/genl_ped_2010_2015_0_1.pdf)
- Hinojosa, A. y Saénz, K. (2012). Avance en apertura presupuestal en México: ¿relación intergubernamental o participación ciudadana? *Buen gobierno, para pensar la democracia*, 14(2), 9-31.
- INEGI. (2014). *PIB y cuentas nacionales*. <https://www.inegi.org.mx/datos/>
- International Budget Partnership. (2017). *Encuesta de Presupuesto Abierto 2017*. Washington D. C. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/mexico-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>
- Jaime, E., Avendaño, E. y García, M. (2013). *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos*. <https://www.mexicoevalua.org/rendicion-de-cuentas-y-combate-a-la-corrupcion-retos-y-desafios/>
- Ley de Ingresos del estado de Nuevo León. 1 de enero de 2009. [http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia\\_2009/Archivos/SFYTGE\\_0005\\_0003\\_2009\\_A00\\_000001.pdf](http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/SFYTGE_0005_0003_2009_A00_000001.pdf)
- Ley de Ingresos del estado de Nuevo León. 20 de diciembre de 2009. [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/ley\\_de\\_ingresos\\_del\\_estado\\_para\\_el\\_ano\\_2010/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_ingresos_del_estado_para_el_ano_2010/)
- Ley de Ingresos del estado de Nuevo León. 24 de diciembre de 2010. [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/ley\\_de\\_ingresos\\_del\\_estado\\_de\\_nuevo\\_leon\\_para\\_el\\_ano\\_2011/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_ingresos_del_estado_de_nuevo_leon_para_el_ano_2011/)
- Ley de Ingresos del estado de Nuevo León. 27 de diciembre de 2011. [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/ley\\_de\\_ingresos\\_del\\_estado\\_de\\_nuevo\\_leon\\_para\\_el\\_ano\\_2012/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_ingresos_del_estado_de_nuevo_leon_para_el_ano_2012/)
- Ley de Ingresos del estado de Nuevo León. 31 de diciembre de 2012. [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/ley\\_de\\_ingresos\\_del\\_estado\\_de\\_nuevo\\_leon\\_para\\_el\\_ano\\_2013/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_ingresos_del_estado_de_nuevo_leon_para_el_ano_2013/)
- Ley de Ingresos del estado de Nuevo León. 20 de diciembre de 2013. [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/paquete\\_fiscal/ley\\_de\\_ingresos\\_para\\_el\\_estado\\_de\\_nuevo\\_leon\\_para\\_el\\_ejercicio\\_2014/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/paquete_fiscal/ley_de_ingresos_para_el_estado_de_nuevo_leon_para_el_ejercicio_2014/)
- Ley de Ingresos del estado de Nuevo León. 29 de diciembre de 2014. [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/ley\\_de\\_ingresos\\_del\\_estado\\_de\\_nuevo\\_leon\\_para\\_el\\_ano\\_2015/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_ingresos_del_estado_de_nuevo_leon_para_el_ano_2015/)

- Manjarrez, J. (2007). Ética pública y buen gobierno. *Innovaciones de negocios*, 4(7), 205-215. <http://revistainnovaciones.uanl.mx/index.php/revin/article/view/185>
- Merino, M. (2013). *La estructura de la rendición de cuentas en México: Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México*. México: CIDE. <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-228.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estados Unidos Mexicanos, Transparencia presupuestaria. (2014). *Cuenta Pública Ciudadana: Ingresos, Egresos y Deuda 2013*. [http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/abr/cuenta\\_publica\\_2013.pdf](http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/abr/cuenta_publica_2013.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2014). *Marco de Referencia para la Comprensión del Ramo 33*. [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Entidades\\_Federativas/Conoce\\_recursos/Ramo\\_33.pdf](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Entidades_Federativas/Conoce_recursos/Ramo_33.pdf)
- Sistema de información legislativa. (2015). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2015. 3 de diciembre de 2014. Diario Oficial de la Federación*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2015/PEF\\_2015\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf)

## Anexo 1

### Discrepancias en la presentación de la información - Ingresos 2009 Cuenta Pública 2009

COMPARATIVO DE INGRESOS RECAUDADOS VS. PRESUPUESTO 2009				
Miles de pesos				
CONCEPTO	Se desglosa el Presupuesto	Presupuesto	Recaudado	Variación %
Impuestos		2,741,649	2,474,617	(9.7)
Derechos		810,491	403,405	(50.2)
Productos		159,719	145,317	(9.0)
Aprovechamientos		1,202,805	1,893,364	57.4
<b>Subtotal Propios</b>	<b>Ingresos propios</b>	<b>4,914,464</b>	<b>4,916,703</b>	<b>0.0</b>
Participaciones Federales		19,287,255	19,516,941	1.2
Aportaciones Federales		18,065,334	20,361,236	12.7
<b>Subtotal Ingresos Ordinarios</b>		<b>42,267,053</b>	<b>44,794,880</b>	<b>6.0</b>
<b>Extraordinarios</b>	<b>Incluye corto y largo plazo</b>			
Financiamiento		-	3,678,000	n.c.
Gestión de Derechos ICV		-	2,829,000	n.c.
Derechos de Control Vehicular		-	983,234	n.c.
EDEFAS		423,224	351,445	(17.0)
<b>Subtotal Extraordinarios</b>		<b>423,224</b>	<b>7,841,679</b>	<b>1752.8</b>
<b>INGRESOS TOTALES</b>		<b>42,690,277</b>	<b>52,636,561</b>	<b>23.3</b>

Nota. Elaborado a partir de Gobierno del Estado de Nuevo León (2010). Cuenta Pública 2009. [http://sgi.nl.gov.mx/Transparencia\\_2009/Archivos/SFYTGE\\_0006\\_0001\\_2010\\_A00\\_000001.pdf](http://sgi.nl.gov.mx/Transparencia_2009/Archivos/SFYTGE_0006_0001_2010_A00_000001.pdf)

### Cuenta Pública 2010

COMPARATIVO DE INGRESOS			
Miles de pesos			
CONCEPTO	Recaudado		Var. Real % 05-10 <sup>1)</sup>
	2009	2010	
<b>Ingresos Propios</b>			
Impuestos	2,474,617	2,674,356	3.7
Derechos	403,405	416,050	(0.8)
Productos	145,317	184,918	22.1
Aprovechamientos	041,227	912,434	4.1
<b>Subtotal Ingresos Propios</b>	<b>3,864,566</b>	<b>4,188,558</b>	<b>4.0</b>
<b>Ingresos Federales</b>			
Participaciones Federales	19,516,941	20,022,202	(1.5)
Aportaciones Federales	20,361,237	22,098,244	4.2
<b>Subtotal Ingresos Federales</b>	<b>39,878,178</b>	<b>42,120,446</b>	<b>1.4</b>
<b>Subtotal Ingresos Ordinarios</b>	<b>43,742,745</b>	<b>46,309,004</b>	<b>1.6</b>
<b>Ingresos Extraordinarios</b>			
Financiamiento a corto plazo	1,050,000	3,304,090	75.6
Financiamiento a largo plazo	1,828,000	5,454,095	186.3
Gestión de Derechos	2,829,000	-	n.c.
Derechos de Control Vehicular	983,234	1,009,502	(1.5)
Estímulos Fiscales de la S. H. C. P.	780,215	574,897	(29.3)
Aportación de la Unidad de Integración Educativa	271,922	782,291	176.1
EDEFAS <sup>2)</sup>	351,445	1,440,178	293.3
<b>Subtotal Ingresos Extraordinarios</b>	<b>8,893,816</b>	<b>12,645,053</b>	<b>36.4</b>
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>52,636,561</b>	<b>58,954,057</b>	<b>7.5</b>

<sup>1)</sup> Las cantidades se deflacionaron considerando una inflación anual promedio de 4.2% para el 2010.

<sup>2)</sup> EDEFAS: Efectivos de ejercicios fiscales anteriores.

Nota. Elaborado a partir de Gobierno del Estado de Nuevo León (2011). Cuenta Pública 2010. [http://sgi.nl.gov.mx/Transparencia\\_2009/Archivos/SFYTGE\\_0006\\_0001\\_2010\\_A00\\_000005.pdf](http://sgi.nl.gov.mx/Transparencia_2009/Archivos/SFYTGE_0006_0001_2010_A00_000005.pdf)

## Anexo 2

### Presentación errónea de los estados financieros. Cuenta Pública 2015 Tercer Trimestre

Ingresos por impuestos  
clasificación por rubro, tipo y clase

Miles de pesos

Gobierno del Estado de Nuevo León

Rubro de los ingresos	Estimado	Ajustaciones y (Reducciones)	Modificado	Devengado	Recaudado	Diferencia
<b>INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS</b>						
<b>ENDEUDAMIENTO INTERNO</b>						
Subtotal de Ingresos Derivados De Financiamientos	3,404,638	2,856,334	6,270,972	4,561,000	4,561,000	1,196,382
<b>IMPUESTOS</b>						
IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS						
IMPUESTO POR OBTENCIÓN DE PREMIOS	47,708	(5,748)	36,860	26,200	26,200	(16,508)
IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO						
IMPUESTOS SOBRE TENENCIA LHE	2,164,181	(23,460)	2,141,721	2,010,078	2,010,078	(154,153)
IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN, EL CONSUMO Y LAS TRANSACCIONES						
IMPUESTO SOBRE HOSPEDAJE	65,028	7,700	67,732	44,443	44,443	(6,444)
IMPUESTO SOBRE TRANSMISIÓN DE PROPIEDAD DE VEHÍCULOS	211,311	9,745	221,056	169,233	169,233	(42,078)
IMPUESTOS SOBRE NOMINAS Y ASIMILABLES						
IMPUESTO SOBRE NOMINAS	6,868,482	192,077	6,066,078	4,972,846	4,972,846	(1,287,696)
ACCESORIOS DE IMPUESTOS						
ACCESORIOS IMPUESTO SOBRE HOSPEDAJE	23,948	4,063	28,010	23,026	23,026	202
ACCESORIOS IMPUESTO SOBRE NOMINAS	59	389	728	174	261	202
ACCESORIOS IMPUESTO SOBRE TENENCIA LHE	45,989	7,370	53,569	46,724	46,724	(735)
Subtotal de Impuestos	9,995,623	197,360	9,998,983	6,892,727	6,892,813	(1,806,810)
<b>DERECHOS</b>						
<b>DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO</b>						
DERECHOS DE USO DE FICHERA	0	1,900	1,900	1,900	1,900	1,900
<b>DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b>						
DIRECCION SERVICIOS DIRECC ACREDO CERTIF Y CONTROL ESCOLAR (SE	22,285	1,945	24,230	19,137	19,137	-23,510
DERECHOS SERVICIOS DIRECCION DE CATASTRO (SOG)	122,234	13,405	135,640	68,734	68,734	-11961
DERECHOS SERVICIOS SECRETARIA DESARROLLO SUSTENTABLE	40,495	(6,791)	39,608	28,525	28,525	-28,276
DERECHOS SERVICIOS DIRECCION REGISTRO CIVIL (SOG)	131,090	(10,734)	120,837	102,774	102,774	-99,084
DERECHOS SERVICIOS DIRECCION REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD	600,158	34,478	534,834	401,074	401,074	-7,449
DERECHOS SERVICIOS VARIOS SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	44,532	2,943	47,476	37,000	37,000	-7,449
DERECHOS SERVICIOS INSTITUTO DE CONTROL VEHICULAR (SFTGE)	831,500	617,364	1,448,784	1,448,700	1,448,789	617,286
DERECHOS SERVICIOS PARA LA RACIONALIZACION Y MODERNIZ DEL	6,932	12,564	21,090	18,038	18,038	11,007
DERECHOS SERVICIOS VARIOS SECRETARIAS	41,835	(844)	40,991	39,462	39,462	-12,346
<b>ACCESORIOS DE DERECHOS</b>						
ACCESORIOS SERVICIOS DERECHOS DIRECCION DE REGISTRO PUBLICO	14	4	17	17	17	3
ACCESORIOS SERVICIOS DERECHOS DIRECCION DE CATASTRO (SFTGE)	0	0	0	0	0	3
ACCESORIOS SERVICIOS DERECHOS INSTITUTO CONTROL VEHICULAR (S	0	49,281	49,281	48,031	48,031	0
ACCESORIOS SERVICIOS VARIOS	557	134	691	680	680	48,991
Subtotal de Derechos	1,743,183	722,082	2,465,265	2,236,702	2,236,702	483,619
<b>PRODUCTOS</b>						
<b>PRODUCTOS TIPO CORRIENTE</b>						

Nota. Elaboración a partir de Gobierno del Estado de Nuevo León (2015). Informes Financieros Tercer Trimestre 2015. [http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia\\_2009/Archivos/SFYT-GE\\_0006\\_0002\\_20150900\\_T05\\_000025.pdf](http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/SFYT-GE_0006_0002_20150900_T05_000025.pdf)

# **Productividad, responsabilidad social empresarial y comunidad en el sector petrolero colombiano**

**Diana Patricia Gutiérrez Mejía**

**Víctor Hugo Nauzán Ceballos**

**Luz Ocasio**

## *Resumen*

Este capítulo nace de una investigación macro que busca construir un índice de productividad para el sector petrolero colombiano y argentino a partir de variables de tipo social y económico en las que la responsabilidad social empresarial y el relacionamiento con la comunidad son considerados relevantes. Se presenta, entonces, un primer acercamiento de los principales componentes de los indicadores que permiten medir dichas variables. Mediante un análisis mixto de estos factores en Colombia se busca argumentar su importancia en la productividad, tomando como fuente principal la información obtenida en el trabajo de campo realizado y la revisión teórica.

## *Palabras clave:*

Responsabilidad social corporativa, productividad, comunidad, impacto social, petróleo.

*Abstract*

This chapter is born from a macro research that seeks to build a productivity index for the Colombian oil sector from social and economic variables, where corporate social responsibility and community relations are considered relevant within the sector. This paper presents a first approach to the main components of the indicators that allow measuring these variables. Through a mixed analysis of these factors in Colombia, the aim is to argue their importance in the productivity. The main source was the information obtained in the field work carried out and the theoretical review.

*Keywords:*

Productivity, corporate social responsibility, community, colombian oil sector.

## Introducción

La importancia de la responsabilidad social empresarial (RSE) y la Comunidad (RC) en el sector petrolero colombiano son fundamentales a la hora de hablar de productividad, lo cual se determinó en el desarrollo de la primera fase de la investigación titulada *Construcción de un índice de productividad petrolera para Colombia y Argentina a partir de variables de tipo económico y social como la obsolescencia laboral*, llevada a cabo durante el año 2018. A partir de esta, en 2019, se ha buscado construir los indicadores de las variables establecidas; algunas de ellas se abordarán en este trabajo. Como primera medida, se presenta una revisión teórica y ciertos antecedentes que permiten contextualizar los resultados de la investigación frente a estas dos variables.

En este capítulo se abordan algunas teorías y aspectos importantes alrededor de la RSE y la manera cómo se dan las relaciones de la comunidad con los diferentes actores del sector en estudio puesto que, como lo mencionan Gutiérrez, Nauzán y García (2018), “la productividad deberá ser entonces un aspecto que ‘mida’ el grado de intensión que tienen las empresas en fortalecer los componentes sociales y ambientales alrededor de la producción” (p. 9) y es importante entender por qué se llega a esta conclusión y cómo aporta a la construcción de los indicadores de las variables. Finalmente, se resalta que se incluirán aportes a partir de los avances realizados en esta segunda fase del proyecto.

## Materiales

Algunos autores como Barrera (2007) abordan el tema de la RSE, categorizándolo como:

- Las organizaciones sin ánimo de lucro a las que pertenecen una serie de fundaciones y estamentos llamados Organizaciones No Gubernamentales (ONG).
- Entidades públicas.
- Organizaciones cooperativas.
- Sociedades comerciales de propiedad privada con ánimo de lucro que aportan al crecimiento de la economía de un país.

Dichas categorías se dan dentro del sector petrolero, el cual es considerado como uno de los que más aporta a los ingresos del Estado colombiano.



Se ha generado polémica alrededor de la RSE y su relación con la comunidad debido a que contempla elementos importantes para el bienestar social y ambiental.

Por su parte Chen y Delmas (2010) presentan una metodología para medirla mediante una técnica llamada análisis envolvente de datos o *Data Envelopment Analysis* (DEA)<sup>1</sup>, la cual permite observar el comportamiento eficiente de las empresas colocando un valor entero a cada uno de los aspectos asociados con el bienestar y la maximización al interior y el exterior de las mismas (Gutiérrez, Nauzán, Persson y Zapata, 2018).

Marín y Ortíz (2017) realizan una revisión de literatura exhaustiva acerca del concepto de la RSE y presentan algunos avances como los que se observan en la tabla 1; los autores resaltan que esta se ha venido desarrollando desde hace varios siglos atrás.

**Tabla 1**  
*Conceptos RSE*

<b>Autor</b>	<b>Concepto</b>	<b>Definición</b>
OCDE	Responsabilidad social corporativa	Según Vargas (2006), se trata de “las acciones desarrolladas por negocios para consolidar sus relaciones con las sociedades en las que actúan” (p. 16).
Andrés Thompson, el director de la Fundación Kellogg	Responsabilidad social empresarial	De acuerdo a Marín y Ortíz (2017), “la relación de la empresa con la sociedad es uno de los temas más candentes de este siglo. Para este ejecutivo no se concebía pensar en cambios sociales que beneficiaran el desarrollo de la humanidad sin tener en cuenta el potencial de aporte que podían tener las empresas para lograr los cambios deseados” (p. 63).
Verduzco	Responsabilidad social empresarial	Para Marín y Ortíz (2017) es “la capacidad que tiene la empresa para escuchar, atender, comprender y satisfacer las legítimas expectativas de sus stakeholders, aportando a su desarrollo, orientando sus procedimientos y actividades para satisfacer las necesidades de sus integrantes, de la sociedad y quienes se benefician de su actividad, además de aportar al cuidado y preservación de su entorno” (p. 63).

*Nota.* Adaptado de *Modelo de responsabilidad social empresarial para la competitividad de las mipymes del sector de la construcción de la ciudad de Manizales* [Tesis de Maestría] (p. 76-78 ), por Y. Marín y J. Ortíz, 2017, Universidad Tecnológica de Pereira, <http://repositorio.utp.edu.co/dspace/bitstream/handle/11059/8723/658408M337m.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

1 Este método analiza varios factores “entrantes” que luego de un proceso cuantitativo y de ponderación emite un resultado “saliente” el cual deja ver la eficiencia y las buenas prácticas al interior de una empresa (Huguenin, 2012).

En el sector de petrolero colombiano, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) es la encargada de vigilar y regular las actividades en torno a la RSE, principalmente en el tema ambiental, pero sin dejar de lado el relacionamiento con la comunidad (RC). Esto está determinado en el acuerdo 05 del 26 de diciembre del 2011 en el que se establecen cuatro parámetros en los territorios productores, generando los Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC):

- **Parámetro 1:** las empresas del sector deben asegurar la participación ciudadana de acuerdo con la constitución en la definición y seguimiento de los PBC del área de influencia directa a través de sus representantes.
- **Parámetro 2:** la definición y planeación de los PBC deben tener mínimo la caracterización integral del entorno social, cultural y económico de las áreas de influencia directa de los proyectos, teniendo en cuenta estudios de impacto y planes de manejo ambiental y gestión social (Indepaz, 2013, p. 66).
- **Parámetro 3:** Los PBC deben “enmarcarse bajo los criterios de transparencia y respeto por los derechos humanos y por los derechos de las minorías étnicas reconocida en las leyes y tratados internacionales sobre la base de información clara y la participación de las comunidades beneficiadas” (Indepaz, 2013, p. 67).
- **Parámetro 4:** Los PBC se deben articularse con los Planes de Desarrollo Municipal, de Vida o de Ordenamiento Territoriales y dentro del concepto de desarrollo sostenible frente a la utilización de sus recursos naturales (Indepaz, 2013, p. 67).

Por su parte, la Asociación Colombia del Petróleo, en 2014, establece una guía de buenas prácticas encaminadas a la RSE en las que se abordan principalmente acciones para mejorar las relaciones con la comunidad y la parte ambiental, entre otras. Afirman que:

La actuación responsable de la industria petrolera frente a su entorno socioeconómico se manifiesta de manera distinta de una empresa a otra. El alcance que se asigna y la comprensión de lo que es la responsabilidad social empresarial varía dependiendo de factores como el tamaño de la compañía o su experiencia internacional, entre otros. (Asociación Colombiana de Petróleo, 2014, p. 1)

En cuanto a las relaciones con la comunidad, Indepaz ha sido una de las instituciones que más ha desarrollado este tema. En 2013 realizó un trabajo en el que se abordan algunas afectaciones que la actividad petrolera ge-

nera en la comunidad. Una de ellas es la falta de límites en la expansión petrolera frente a lo social y ambiental (Indepaz, 2013, p. 22); esta institución recomienda que las comunidades se involucren en la veeduría de los recursos de las regalías, garantizando su adecuado uso. Lo anterior debe además articularse con los planes de desarrollo locales de forma que ayuden a satisfacer los diferentes intereses de estas regiones (Indepaz, 2013, p. 43).

Algunas de las afectaciones que ha traído esta actividad son los altos índices de migración hacia estas regiones por las expectativas de empleo y los altos salarios que se pagan en esta industria, generando en efecto desempleo local, un aumento en los servicios ecosistémicos de la población e inflación (Indepaz, 2013, p.50), entre otras consecuencias. Esto se ha evidenciado en las dos fases realizadas de la investigación marco en curso por Gutiérrez, Nauzán y García (2017) y por Gutiérrez, Nauzán y Fajardo, Persson y Zapata en 2019<sup>2</sup>.

Todas estas afectaciones se pueden resumir en los impactos presentados por Indepaz con el apoyo del Reino de los Países Bajos en 2013:

- Frustración de las comunidades frente al acceso de empleo de la industria.
- Conflictos socio ambientales que dañan las relaciones entre empresas, el municipio y la comunidad.
- Desempleo en la comunidad local.
- Inflación.
- Crisis social por aumento de los servicios sexuales, aumento del consumo de licor y drogas en los municipios productores.
- Militarización de la vida por parte del Estado y de actores armados ilegales (Indepaz, 2013, pp. 54-55).

Otro estudio que se aborda es el realizado por Francisco Gutiérrez (2016), el cual señala que la industria de hidrocarburos genera consecuencias positivas como negativas para la población, generando cambios irreversibles en lo económico, demográfico y social, lo cual hace que la comunidad proteste.

Es claro que existe una problemática con la comunidad en el desarrollo de las actividades petroleras, que, en la mayoría de las veces, se deriva de las diferentes afectaciones que se generan al rededor de ella. Esto evidencia la importancia de investigar el tema y proponer estrategias que permitan mitigar los impactos negativos y fortalecer las relaciones con la comunidad

---

2 Proyecto que se encuentra en curso.

de estas regiones. Adicional a esto, se resalta el hecho de que la explotación de hidrocarburos requiere de altos índices tecnológicos e investigativos por parte de las empresas y, además, estas mismas deben cumplir sus objetivos bajo un norte y una directriz que alimente los propósitos de la firma como son el beneficio colectivo, ambiental y social, los cuales están conjuntamente relacionados con su actividad principal. Desde esta perspectiva, aspectos como la responsabilidad social empresarial (RSE) muestran un claro componente en la que la productividad puede ir llevada de manera articulada con lo que desea la empresa y lo que proyecta hacia la sociedad.

## Metodología

La metodología utilizada en esta fase del proyecto fue la exploratoria descriptiva mixta debido a que hace parte de la construcción del índice de productividad petrolera a partir de factores sociales. Este es un elemento de medición que aún no existe o no se refleja en la literatura sobre el tema. Por otro lado, se considera que los aspectos a relacionar son de orden social y buscan conocer la percepción de los diferentes actores frente a estos dos aspectos importantes: la RSE y el relacionamiento con la comunidad (RC)

Esta fase se desarrolló principalmente en Altos de Pompeya y Barranca-bermeja; en la primera zona o región, se aplicó una metodología de acción participativa y, en la segunda, encuestas estructuradas. Se conformaron equipos de trabajo de acuerdo con la especialidad disciplinar de los investigadores y colaboradores, pero en este capítulo solo se abordan el aspecto económico y el social. Por su parte, para el tema de relacionamiento con la comunidad, se cuenta con la participación de una asistente de investigación de The Yale Program for Recovery and Community Health (PRCH) de la Universidad de *Yale*. Se realizó una revisión documental rigurosa sobre la RSE y las relaciones con la comunidad con el fin de establecer categorías de análisis de estos temas. Luego, se aplicaron los diferentes instrumentos de investigación en la comunidad con los cuales se realiza un análisis de percepción sobre la RSE desde la comunidad misma y cómo esta puede afectar las relaciones con las empresas del sector.

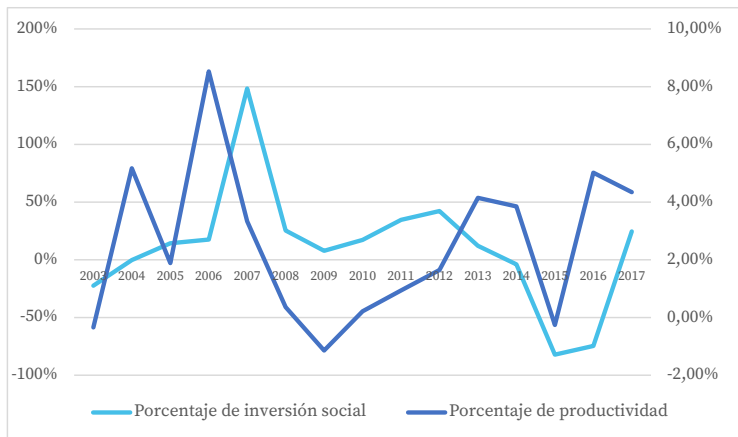
## Resultados

### Contexto

Según Gutiérrez, Nauzán y García (2018), la responsabilidad social de las empresas, en relación con la productividad, está directamente relacionada como puede observarse en la figura 1. Para el periodo de análisis (2012-2017), la inversión social por parte de la Empresa Colombiana de Petróleos ha disminuido de forma rezagada con respecto a la productividad. En definitiva, podría afirmarse que la productividad del sector juega un papel importante en la RSE y aunque parte de las iniciativas son voluntarias, esta es considerada “un instrumento de mejora social, de protección al medioambiente y de respeto de los derechos fundamentales, aspectos que contienen deberes constitucionales, en esa medida, se deben respetar los límites existentes en un Estado social de derecho” (Peña, 2018, p. 16).

Figura 1

Inversión social<sup>3</sup> vs. Productividad en Colombia (2003-2017)



Nota. Adaptado de “La responsabilidad social como indicador fundamental de productividad en el sector petrolero: una aproximación para el caso colombiano” [ponencia], por D. Gutiérrez, V. Nauzán y O. García, 2018, LIII Asamblea Anual CLADEA 2018. Rompiendo paradigmas: Anticipando el futuro de la Educación global. San José de Costa Rica. [http://www.cladea.org/proceeding-2018/pdf/papers/Etica/CLADEA\\_2018\\_paper\\_104.pdf](http://www.cladea.org/proceeding-2018/pdf/papers/Etica/CLADEA_2018_paper_104.pdf)

3 Se toma la realizada por Ecopetrol según los informes de gestión de la empresa.

## Percepción de la población

Si se analizan de manera general, los componentes de buen gobierno son considerados como una forma de medir la RSE o la intención de las empresas de realizar actividades que se encaminen a generar impactos positivos en la comunidad adyacente o zonas de operación. Dentro de las características dadas en este componente, existe una relación entre las variables que se describen en los estudios de Chen y Delmas (2010), las cuales se toman como base para establecer en la primera fase del proyecto que la inversión social, la cantidad de empleados y la satisfacción de clientes poseen una relación inversa con respecto a la productividad.

Algunos hallazgos de la primera fase alrededor de la RSE son:

- Los beneficios obtenidos por los grupos de interés (en las zonas de explotación petrolera en Colombia), generados por la gestión empresarial, aumentarían en un 16 % por grado de cumplimiento de la RSE sobre la productividad.
- Darle prioridad a la RSE en toda la actividad económica aumentaría la productividad en un 16,21 % por grado de cumplimiento o satisfacción que los grupos de interés obtengan de la gestión empresarial.

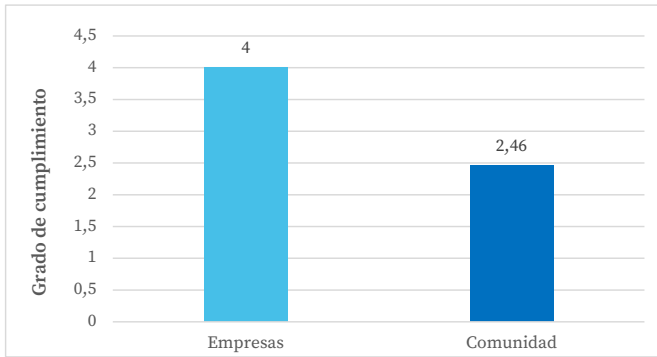
Los encontrados en la misma fase frente al relacionamiento con la comunidad son:

- La relación con la comunidad tiene un efecto positivo sobre la productividad del sector acorde al grado de aprecio que esta tenga sobre las empresas petroleras de acuerdo con su actividad económica y como se generan beneficios empresariales y sociales (figura 2).
- La percepción de la comunidad frente a las actividades empresariales y de explotación del petróleo son de bajo cumplimiento, lo que se puede deber a la falta de información, como lo afirma Montt (1982) y al hecho de que hay poco contacto con las empresas en las actividades que involucran a la comunidad. Esto permite considerar que dentro del sector no hay una visión clara que complementa lo social y lo económico en la productividad (Gutiérrez, Nauzán, Persson y Zapata, 2018).
- Se establece que las variables asociadas a la relación con la comunidad tienen un 62,6 % de probabilidad conjunta de que se dé un incremento en la productividad.

- Un aumento en el beneficio a la comunidad, por parte de las empresas, hace que la productividad de las mismas aumente en un 19,45 %.
- La relación con la comunidad en todas sus dimensiones (sociales, económicas, ambientales, culturales, etc.) son importantes dentro de la dinámica económica de las empresas por lo que este aspecto debe tenerse muy en cuenta en la formulación del índice petrolero y de las políticas de gestión empresarial (Gutiérrez, Nauzán, Persson y Zapata, 2018).

**Figura 2**

*Grado de cumplimiento en las relaciones comunidad – empresa sobre el efecto positivo y directo en la producción petrolera*



*Nota.* Tomado de *Construcción de un índice de productividad petrolera para Colombia y Argentina, a partir de variables de tipo económico y social como la obsolescencia laboral* por Gutiérrez, Nauzán, Persson y Zapata, 2018, Corporación Universitaria Iberoamericana. <http://repositorio.iberoamericana.edu.co/handle/001/866>

En 2019 se desarrolló el trabajo de campo en varias zonas del departamento del Meta como Acacias, Castilla y Altos de Pompeya; en este último sitio se aplicó una metodología de acción participativa y cartografía social que permitió, a partir de los relatos de la comunidad y la validación de la información obtenida por ellos mismos, estructurar una encuesta que se llevó a cabo en las zonas mencionadas con el fin de crear un indicador de responsabilidad social empresarial, el cual será el resultado final de esta fase. Se pudieron obtener datos importantes como la percepción de la comunidad frente a esta variable, lo que permite entender parte de la problemática que se presenta entre los habitantes de la zona y las empresas del sector.

Se presentaron tres afirmaciones específicas sobre la RSE (tabla 2), a lo cual 205 personas de la comunidad respondieron de la siguiente forma: El 26,83 %

están totalmente en desacuerdo en que las empresas asociadas al sector petrolero son responsables con el medio ambiente, mientras que el 26,34 % está de acuerdo con que sí lo son. Con respecto a si están de acuerdo con que las empresas del sector realizan acciones en pro del beneficio comunitario, el 43,69 % está totalmente en desacuerdo, mientras que solo el 11,22 % considera que sí lo hacen. Frente a la tercera afirmación, el 29,7 % de la comunidad respondió que está en total desacuerdo de que la actividad petrolera ha dejado a la comunidad obras de infraestructura que ayudan al desarrollo económico y social de la región; por su parte, el 27,8 % es indiferente y el 20,98 % está de acuerdo con esta afirmación.

**Tabla 2**

*Encuesta sobre la RSE en el sector*

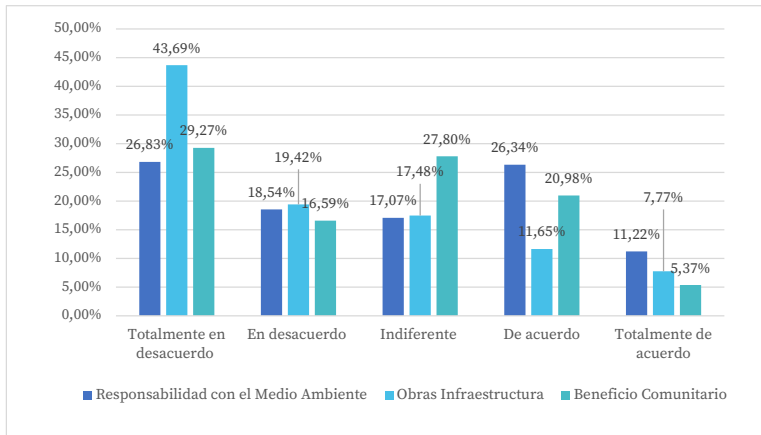
Afirmación	1	2	3	4	5
Las empresas asociadas al sector petrolero son responsables con el medio ambiente.					
Las empresas asociadas al sector petrolero realizan acciones en pro del beneficio comunitario.					
La actividad petrolera ha dejado a la comunidad obras de infraestructura que ayudan al desarrollo económico y social de la región.					

*Nota.* Las preguntas se plantearon de la siguiente forma: a partir de la investigación que se está realizando se solicita presentar su posición frente a las siguientes afirmaciones según su nivel de acuerdo o desacuerdo: 1. Totalmente en desacuerdo, 2. En desacuerdo, 3. Indiferente, 4. De acuerdo, 5. Totalmente de acuerdo.

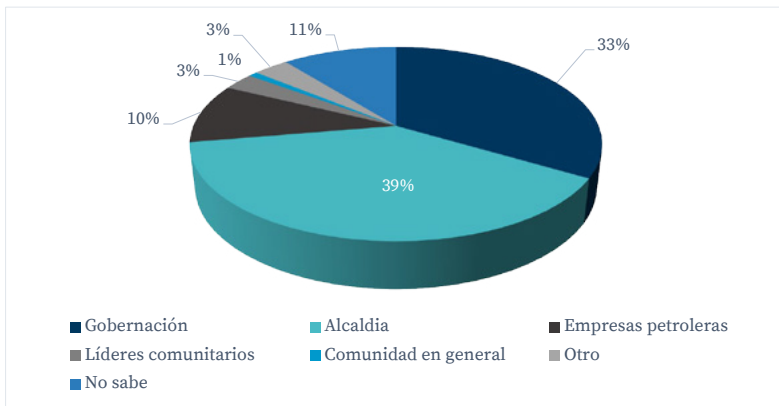
Se pudo establecer que, aunque la población considera que la industria genera oportunidades de desarrollo para la región, este no se está dando por diferentes factores como la falta de interacción con la comunidad o de proyectos con dineros de regalías que mejoren la calidad de vida de la misma; dineros que el 28 % de los encuestados no tiene claro quiénes son los encargados de ejecutarlos (figura 3), además atribuyen a la corrupción la falta de inversión en la zona, entre otros factores.



**Figura 2**  
*Percepción RSE Sector Petrolero - Meta*



**Figura 3**  
*Encargados de las regalías*



Existe una relación amor-odio entre la comunidad y el sector petrolero, según lo observado en el trabajo de campo, pues gran parte de los habitantes de la región visitada en edad de trabajar esperan una oportunidad laboral, para lo cual se han conformado asociaciones a las cuales acuden diariamente con la esperanza de que exista una vacante a la cual su perfil se ajuste; pero, al mismo tiempo, se pudo notar inconformismo en los relatos pues consideran que la retribución que reciben por la explotación de sus suelos es poca comparado con los recursos que genera el sector, ya que presentan falencias en servicios públicos básicos como acueducto y alcantarillado, vías, zonas de recreación y cultura, entre otros. Esta inconformidad, junto con las afectaciones ambientales y laborales, son las que llevan a paros sociales, protestas y bloqueos, afectando la productividad y el bienestar de la región.

## Conclusiones

Las teorías de la RSE fomentan buenas prácticas empresariales desde lo ambiental y social que aportan al bienestar de la comunidad en general, lo cual sería importante medir. Por esta razón, se evidencia la necesidad de generar un método cuantitativo que permita evaluar los compromisos empresariales frente a este tema, además debe involucrar “aspectos sociales que intervengan en la dinámica empresarial y la calidad de vida de las personas” (Gutiérrez, Nauzán, Barco y García, 2018, p. 67).

En definitiva, la responsabilidad social empresarial del sector en estudio se ha venido desarrollando por parte de las empresas y ha generado efectos positivos, pero la comunidad posee una percepción de que falta invertir más en la región, de modo que este tema es fundamental en el relacionamiento con la comunidad pues a su vez afecta la productividad.

En estas regiones se da una dualidad: por un lado, hay gran circulación de dinero, pero, por el otro, no se genera bienestar al nivel que se espera, dados los ingresos que produce la industria.

Las empresas y el Estado a través de los Entes Territoriales deben esforzarse más por que se cumplan las políticas de RSE para generar impactos positivos en las comunidades de las regiones donde se desarrolla la actividad petrolera, lo cual ayuda al fortalecimiento del tejido social y cubre las necesidades básicas como salud, acueducto, alcantarillado y educación. Esto mitigará los conflictos sociales que se dan a partir del descontento generalizado en las regiones de estudio, permitiendo aumentar la productividad de acuerdo con los resultados obtenidos en las dos fases del proyecto.

## Referencias

- Asociación Colombiana de Petróleo. (2014). *Caja de Herramientas RSE, Hacia la identificación de mejores practicas*. Principios éticos y criterios de gestión social. <https://bit.ly/32BvrYR>
- Barrera, E. (2007). La empresa social y su responsabilidad social. *Innovar, Revista de ciencias administrativas y sociales*, 30(17), 59-75. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/19677>
- Chen, C. y Delmas, M. (2010). *Measuring Corporate Social Performance: An Efficiency Perspective*. <https://luskin.ucla.edu/sites/default/files/Chen-Delmas-07-05-2010.pdf>
- Gutiérrez, F. (2016). *Conflictos y Contextos Regionales en la Industria de los Hidrocarburos en Colombia*. Cuadernos PNUD, 1-70. <https://bit.ly/33yRBdL>
- Gutiérrez, D., Nauzán, V. y García, O. (2017). *Salarios de Eficiencia en la aplicación de estrategias salariales para el Sector Petrolero en Colombia. Caso: Barrancabermeja – Área Operaciones*. Corporación Universitaria Iberoamericana. <http://repositorio.iberoamericana.edu.co/handle/001/793>
- Gutiérrez, D., Nauzán, V., Barco, A. y García, O. (2018) Responsabilidad Social vs. Productividad Petrolera en Colombia y Argentina. En D. Gutiérrez, V. Nauzán, M. Persson y L. Zapata, Petróleo y Sociedad. *El caso de Colombia y Argentina* (pp. 66-83). Bogotá: Ibër AM. <https://repositorio.ibero.edu.co/bitstream/001/880/5/Petr%C3%B3leo%20y%20sociedad%20el%20caso%20de%20Colombia%20y%20Argentina.pdf>
- Gutiérrez, D., Nauzán, V. y García, O. (2018, 7-8 de octubre). *La responsabilidad social como indicador fundamental de productividad en el sector petrolero: una aproximación para el caso colombiano* [ponencia]. LIII Asamblea Anual CLADEA 2018. Rompiendo paradigmas: Anticipando el futuro de la Educación global. San José de Costa Rica. [http://www.cladea.org/proceeding-2018/pdf/papers/Etica/CLADEA\\_2018\\_paper\\_104.pdf](http://www.cladea.org/proceeding-2018/pdf/papers/Etica/CLADEA_2018_paper_104.pdf)
- Gutiérrez, D., Nauzán, V., Persson, M. y Zapata, L. (2018). *Construcción de un índice de productividad petrolera para Colombia y Argentina, a partir de variables de tipo económico y social como la obsolescencia laboral*. Corporación Universitaria Iberoamericana. <http://repositorio.iberoamericana.edu.co/handle/001/866>

- Gutiérrez, D., Nauzán, V., Fajardo, A., Persson, M. y Zapata, L. (2019). *Diseño de indicadores que conforman el índice de productividad petrolera para Colombia y Argentina*. Corporación Universitaria Iberoamericana. <https://repositorio.iberoamericana.edu.co/handle/001/944>
- Huguenin, J. (2012). Data Envelopment Analysis (DEA), *A pedagogical guide for decision makers in the public sector*. Recuperado de <https://core.ac.uk/reader/20267294>
- Indepaz. (2013). *Petróleo*. <https://bit.ly/3pC3dXr>
- Marín, Y. V. y Ortíz, J. (2017). *Modelo de responsabilidad social empresarial para la competitividad de las mipymes del sector de la construcción de la ciudad de manizales* [Tesis de Maestría]. Universidad Tecnológica de Pereira, Facultad Ingeniería Industrial, Maestría en Administración Económica y Financiera. <https://bit.ly/32PfmOX>
- Montt, F. (1982). Un modelo de equilibrio dinámico para recursos agotables. *Cuadernos de economía*, 19(57), 217-242. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/16407>
- Peña, D. M. (2018). *Responsabilidad social empresarial en Colombia, una visión actual frente a Latinoamérica y España* [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Administración. <http://bdigital.unal.edu.co/69875/1/15445398.2018.pdf>
- Vargas, J. (2006). *Responsabilidad Social Empresarial (RSE) desde la perspectiva de los consumidores*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). [http://plataforma.responsable.net/sites/default/files/rse\\_desde\\_la\\_perspectiva\\_de\\_los\\_consumidores.pdf](http://plataforma.responsable.net/sites/default/files/rse_desde_la_perspectiva_de_los_consumidores.pdf)

# **La transparencia en metodologías para la certificación de funcionarios municipales en México. Acercamientos al caso del estado de Zacatecas**

Lázaro Ávila Cabrera  
Manuel Cedeño del Olmo

## *Resumen*

El presente estudio analiza la relación entre transparencia y las formas de certificación sobre el desempeño y el diseño de canales para facilitar el acceso a la información a nivel municipal. Se busca establecer el contexto de las acciones implementadas y para ello se pone énfasis en determinar variables de tipo económico e institucional. Se parte de retomar puntos de vista sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas y, asimismo, se realiza una valoración sobre la atención que le dan organismos públicos federales a ese proceso en su dimensión local. Se establece el estado actual de programas de tres entidades: el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), el Instituto Nacional para el Federalismo y el Fortalecimiento Municipal (Inafed) y el Consejo de Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales de la Secretaría de Educación Pública (Conocer-Sep). Asimismo, se dan a conocer datos sobre la transparencia en municipios del estado de Zacatecas, México.

## *Palabras clave:*

Instituciones, transparencia municipal, certificación, competencias.

### *Abstract*

This study analyzes the relationship between transparency and the forms of certification on performance and the design of channels to facilitate access to information at the municipal level. It aims to establish the context of the actions implemented, and it also, emphasizes on determining economic and institutional variables. It starts from retaking points of view on the importance of transparency, accountability, and an assessment is made of the attention that federal public agencies give to this process in its local dimension. The current status of programs of three institutions is established: The National Institute of Information Acces, The National Institute for Federalism and Municipal Strengthening (Inafed) and the National Council for Standardization and Certification of Competences (Conocer-sep). Likewise, data on transparency in municipalities of the state of Zacatecas, Mexico are also presented.

### *Keywords:*

Institutions, municipal transparency, certification, skills.

## Introducción

En los últimos tiempos se ha incrementado de manera notable la intención de que los trabajadores, los funcionarios públicos e incluso los estudiantes, entre otros sectores sociales, aprendan y dominen sus saberes en el marco de competencias. El correlato de este aprendizaje es la obtención de certificaciones que permitan asegurar un mínimo de estabilidad en sus respectivos campos y aporten al bienestar social, a la responsabilidad social y a la riqueza nacional en todo lo que se entienda el término.

Como la vida pública municipal no es la excepción, es por esto que el objetivo del presente trabajo es indagar sobre las tendencias en materia de conocimiento sobre la transparencia y los temas asociados a la dinámica con que se viene implementando, lo cual es reconocido por instituciones de diferente nivel gubernamental o bien de organizaciones en México; así se combinó la búsqueda, tomando en consideración una muestra de municipios de un estado de la federación mexicana entre los años 2007-2010.

Se propone también vincular el comportamiento en materia de vocación para transparentar lo relacionado con condiciones socioeconómicas. Se partió del supuesto de que si bien la transparencia es una variable que habla mucho del desempeño institucional, esta debe relacionarse con factores como el nivel educativo, el ingreso y, en general, con el desarrollo humano.

Estas variables se observaron y midieron en el estado de Zacatecas para saber que sujetos obligados se encuentran en condiciones de reportar información. Para ello se recurrió a fuentes muy importante en esta materia, una es el monitoreo de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública (CEAIP) por varios años y otra son los datos socioeconómicos que ofrecen instituciones como el Instituto Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo Municipal (Inafed).

En la entidad, año tras año, la demanda de información por parte de diversos actores hace de los municipios el segundo sujeto público obligado en la materia (el primero es el poder ejecutivo y el tercer es el poder legislativo); esto quiere decir que quizá ha aumentado la cantidad de información en los canales propios de transparencia a este nivel gubernamental.

Se observa que el número de municipios involucrados evoluciona lentamente y, además, no lo hacen de forma consistente. Esta situación refleja la importancia del tema (así como nuestras preocupaciones) y se relaciona, paralelamente, con el posible incremento del interés de sectores de la sociedad que se preocupan por saber más acerca de la información

pública. Empero, la eficacia de algunas autoridades municipales para responder no cambia con la misma velocidad y si lo hacen, son minoría los interesados. Una pregunta que cabe plantear es: ¿qué implica la transparencia en materia de vida municipal?<sup>1</sup>

El presente trabajo se divide en tres partes: en la primera se determinan las aportaciones académicas en las que se observa de manera sintética los enfoques que abordan la transparencia desde el punto de vista de la economía, así como su relación con otras partes del proceso en materia de la información electrónica. La segunda refiere a una breve reseña de instituciones nacionales inmersas actualmente en el campo de la certificación de competencias a nivel local. Finalmente, la tercera describe la metodología que establecimos con el objeto de interpretar los datos, los cuales en particular tienen que ver de manera muy rápida con la información proporcionada electrónicamente en el momento de las observaciones.

Nuestro supuesto es que a mayor transparencia hay mayor eficiencia en la asignación del gasto público, una mayor legitimidad de las acciones de gobierno, una mejor comunicación entre niveles gubernamentales, mayor contacto con la ciudadanía y un mejoramiento de la calidad de la información que, entre otras cuestiones, fomenta encadenamientos de diverso tipo, destacando los elementos tecnológicos y el impacto en procesos productivos (Kaufman y Bellver, 2005).

Se enfatiza que, no obstante las limitaciones, hay esfuerzos por institucionalizar mecanismos relacionados con la transparencia (Rosas, 2008). Cuando se aplican en el nivel municipal, los resultados positivos son poco contundentes y los avances son aislados. Tal situación hace económicamente más costosa la gestión pública y da poco lugar a diseñar e implementar políticas sobre gestión.

Se define la transparencia como el acceso a la información en materia de decisiones y desempeño en el sector público, así como el grado por el que los ciudadanos, los medios y los mercados financieros pueden observar las estrategias del Gobierno, sus actividades y los resultados obtenidos. En otras palabras, se trata de medir el grado y calidad de la información disponible para la toma de decisiones (Cuadrado, 2014).

---

1 En los marcos legales sobre el uso de la información pública se debe señalar que la obligación de que los municipios cuenten con un portal electrónico en el que exhiban la información de sus actividades proviene de las reformas constitucionales al artículo sexto que data del 20 de julio de 2007. Como consecuencia de las reformas a la Ley de Contabilidad Gubernamental, en 2012 se refuerza la obligación de publicar en internet la información financiera. En el primer caso se aplica en principio en aquellos municipios que cuentan con más de setenta mil habitantes, pero en realidad son muchos los municipios aún con poblaciones menores cinco mil habitantes que hacen suya esta condición, aunque lo hacen con diferente calidad y profundidad.



Se analizan los datos de las evaluaciones realizadas por la entonces denominada Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública (CEAIP), el órgano fiscalizador local que, de acuerdo con la ley, vigila (aunque ahora con otro nombre) el desempeño de los sujetos obligados a informar y reporta desde el año 2007 sobre el modo de actuar del sector público. Se trató de acercarse a las variables que inciden en la probabilidad de que un municipio sea o no transparente, para ello se consideran elementos socioeconómicos como el nivel de ingreso, el nivel educativo y el índice de desarrollo humano (IDH), entre otros.

La hipótesis es que debido a la fragilidad institucional en que se desarrolla la presentación de datos en los sitios oficiales, no son claras ni contundentes las vinculaciones en la materia, lo que va en detrimento de la rendición de cuentas y de la gobernabilidad.

Esto coincide con las observaciones realizadas por Sánchez y García (2010) sobre el hecho de que desde la década de los noventa no se observa una tendencia que permita afirmar que la descentralización determina ambientes propicios para un mejor desempeño. Por el contrario, estos autores encontraron algo muy similar a nuestras conclusiones con respecto a un comportamiento en ocasiones errático o fluctuante entre diferentes tipos de municipios (Sánchez y García, 2010).

También se puede señalar que uno de los factores que se involucran con el tema de la transparencia es el del Gobierno electrónico al que se le considera clave en el buen gobierno. Por otro lado, hay propuestas que identifican aspectos que pueden promover la divulgación de información sobre la sostenibilidad de las entidades públicas mediante el análisis del contenido de la información de los sitios web de los gobiernos locales y su relación con variables para aplicar en estudios futuros (Alcaraz, Navarro y Ortíz, 2014)<sup>2</sup>.

Es reconocido universalmente que la transparencia puede incrementar la calidad en materia de rendición de cuentas y ofrecer una base sólida para el buen gobierno (Kaufman y Bellver, 2005). En el mismo sentido, el análisis de Isen (2003) sobre la gobernanza y la transparencia muestra que los países en que los gobiernos proporcionan una mejor información tienden a gobernar

---

2 La información es un factor de primer orden en la economía. En las últimas décadas, se han realizado diferentes aportaciones para la construcción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las cuales son centrales para el desarrollo endógeno ya que incentivan las iniciativas propias de los actores sociales, económicos y políticos. La lógica de nuestra argumentación es que si esta tecnología se vincula con la transparencia y la rendición de cuentas, se pueden crear sociedades más democráticas y se propicia también una mejor calidad de vida de las personas y una toma de decisiones más visible, lo cual genera certidumbre para los agentes económicos sobre el acceso a la información pública. En otros términos, la información pública es un bien público (Bertot, Jaeger y Grimes, 2010).

mejor de acuerdo con indicadores de gobernabilidad tales como el estado de derecho, el control de la corrupción y la rendición de cuentas (Isen, 2003)<sup>3</sup>.

Son varios los factores que se pueden resaltar o matizar uno sobre otro dependiendo de la metodología utilizada. Las coincidencias permiten señalar un número relativamente grande de variables como: 1) la escasez de recursos públicos para atender la provisión de servicios; 2) la óptima provisión de servicios públicos; 3) los recursos económicos que en forma de transferencia hace el Gobierno federal y el Gobierno estatal; 4) la contratación de empréstitos; 5) el incremento en el grado de escolaridad de los habitantes; 6) una mayor competencia electoral y 7) el avance en la implementación de tecnologías de la información y la comunicación. Estas y otras variables son consideradas en investigaciones sobre la institución municipal como la de Cabrero (2011) y Ortega (2010). La buena calidad de las fuentes nos permite focalizarnos en temas como el ingreso por habitante, los niveles de escolaridad, el nivel de vida medido por el IDH y la elección de los individuos sobre quién debe gobernar.

Factores coincidentes con esta propuesta se encuentran en Vila (2011) y Ortega (2010) quienes relacionan el tema de la información pública en el ámbito municipal. Vila (2013) señala como elementos importantes:

- El tamaño del municipio medido por el número de habitantes.
- El nivel de renta de la ciudadanía.
- El nivel educativo.
- El porcentaje de participación en las últimas elecciones.
- La competencia política.

Ortega (2010) considera por su parte los siguientes:

- Factores institucionales y socioeconómicos.
- Las políticas adoptadas por las autoridades locales.
- La transparencia a nivel estatal.
- El nivel de corrupción.
- La autonomía financiera.

---

3 Se coincide con el punto de vista de que incrementar la transparencia gubernamental coadyuva a disminuir las ineficiencias del mercado tales como la selección adversa a la selección y el riesgo moral al dar a los gobiernos más opciones de financiación y la mejora de sus condiciones financieras. Además, la transparencia puede ayudar a garantizar que los recursos se redistribuyen entre la población y, en esa medida, que no puedan ser capturados por las élites locales. Asimismo, la transparencia puede tener un impacto positivo en las instituciones gubernamentales mediante la reducción de los costos de transacción y la generación de más confianza para la inversión a largo plazo, que es esencial para el crecimiento económico (Kaufman y Bellver, 2005; Guerrero y Madrid, 2005).

Cuadrado (2014) afirma que en materia de provisión de servicios los ciudadanos requieren de información suficiente, entre otras razones, para determinar su nivel de bienestar. Entonces, la información es un insumo que puede coadyuvar a determinar el cómo, el cuándo y el dónde se aplica una determinada cantidad de recursos financieros, es decir, cómo deben ser ubicados territorialmente; en ese sentido la información se vuelve crucial.

Hay evidencias de que algunos gobiernos (independientemente de la escala jurisdiccional) están trabajando para aumentar el acceso a la transparencia de sus acciones y, para ello, entran en juego la información y las tecnologías de la comunicación pues se pueden establecer beneficios como, por ejemplo, la reducción de la corrupción (Bertot, Jaeger y Grimes, 2010).

Por otro lado, volviendo al tema mexicano, Pardinas y Granados (2010) consideran que se vive en un contexto de opacidad y en forma empírica demuestran que, pese a ser más cercana la vida de los ayuntamientos a los ciudadanos, no se ha reflejado una mayor rendición de cuentas. Estos autores también destacan que ni el proceso democratizador ni un incremento sostenido en los presupuestos y transferencias han influido en una mayor transparencia del gasto público municipal. Adicionalmente, los investigadores estiman que, en siete años, la nómina de los gobiernos municipales creció 68,5% en términos reales, sin embargo, la opacidad de la información no permite distinguir de dónde proviene ese incremento.

De acuerdo con la metodología desarrollada por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), elaborada en 2007, existen tres parámetros que permiten medir la calidad y el cumplimiento de la transparencia en términos de la efectividad de acceso para el ciudadano. Estos son:

- 1.** Claridad, calidad y poder utilizar la información publicada electrónicamente.
- 2.** Calidad del servicio, las instalaciones y en la orientación al usuario.
- 3.** Eficacia, cumplimiento satisfactorio y completitud en respuesta a solicitudes.

En la misma línea de análisis, Estavilla, Martínez y Escobar (2006) señalan que la calidad de la información es un factor que determina un costo. Aquí entran en juego elementos sobre quién la genera, cómo la proporciona y cuáles agentes se involucran con ella. Esto involucra diferentes costos y diferentes capacidades de los agentes económicos para detectar la información útil, lo cual conduce al campo de las ventajas competitivas que, suele suceder,

favorecen a los agentes económicamente más sólidos. Consideramos el aspecto financiero vinculado a la transparencia porque, por ejemplo, al revisar la composición de los ingresos municipales, la situación se observa en focos rojos<sup>4</sup>.

## Metodologías en materia institucional sobre certificación de funcionarios municipales en transparencia

En este apartado se revisan algunos programas que se relacionan con la certificación de funcionarios (particularmente los relativos al tema de la transparencia a nivel local). Para abrir el tema de las fuentes está la Red Latinoamericana de Gestión de Competencias y Organizaciones Sostenibles (RLGCOS) que es una referencia obligada en la materia.

Tal como se define, se trata de una comunidad que tiene como objetivo el aprendizaje en términos de competencias. Sus reuniones anuales permiten crear un vínculo con el propósito de aportar a la construcción colaborativa de conocimiento mediante el intercambio de abordajes conceptuales y buenas prácticas en relación con la gestión de personas por competencias y su desarrollo en organizaciones sostenibles, lo cual representa certificaciones en materia de gestión pública, entre otros campos.

Ahora bien, brevemente se describen los tres modelos relacionados con el tema nacional: el de INAI, el de Inafed y el de Conocer-sep.

### *El modelo INAI*

El marco legal que lo respalda es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (publicada el 4 de mayo de 2015). Ahí se señala, en el artículo 59 del Título Cuarto, el tema de la “Cultura de Transparencia y apertura Gubernamental”. En efecto, los “organismos garantes”, como el INAI, en el ámbito de sus atribuciones, deben coadyuvar con los “sujetos obligados” y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.

La propuesta arranca con los denominados ejercicios locales del “gobierno abierto” como una iniciativa que busca incentivar la adopción,

---

<sup>4</sup> La actual coordinación fiscal entre federación, estados y municipios, ejercida desde 1997, parece haber eliminado todo incentivo para buscar reducir la dependencia financiera en los ayuntamientos.

implementación y evaluación de estas prácticas en los estados y municipios de nuestro país, mediante espacios permanentes de diálogo —Secretariados Técnicos Locales— que permiten desarrollar capacidades para la implementación de Planes de Acción a nivel local orientados a la solución colaborativa de problemas públicos de alto impacto (Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, s. f.).

A su vez cuenta con tres apartados que se denominan técnicamente “Guías de cocreación desde lo local”. Vale la pena mencionarlas:

- Guía de cocreación de compromisos: I. Ruta de participación.
- Guía de secretarios técnicos locales.
- Guía de cocreación de compromisos: II. Pluralidad de opiniones para resolver problemas públicos (Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, s. f.).

Es importante señalar que el INAI dio un importante salto no solo en establecer vínculos con los institutos estatales (lo cual hace desde hace tiempo) sino también en vincularse con los funcionarios municipales y con otros niveles intergubernamentales (horizontales y verticales).

El término cocreación implica corresponsabilidad, lo cual determina no solo los acuerdos, también de dónde y cuándo surgen los recursos para ser viables financieramente. Cabe señalar, por último, que en la iniciativa no participan tres entidades desde que arrancó el proyecto PAL: Puebla, Tamaulipas y Yucatán. Asimismo, de acuerdo al monitoreo que se hace de los afiliados al proyecto, siete estaban inactivos; con presentación de datos, pero inactivos, seis; sin programa, pero con actividad, diez y con programa en construcción, se encuentran seis entidades (Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, s. f.).

### *El modelo Inafed*

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Tiene múltiples campos de trabajo sobre todo con la hacienda pública de los municipios (veáse [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)). Junto con el sitio Conocer se diseñó lo que se denomina el modelo de Profesionalización Bsado en Competencias Laborales del Servidor Público Local (PPCSPL). Tal y como lo definen se trata de desarrollar los conocimientos, habilidades y aptitudes del servidor público municipal que se desempeña en las áreas sustantivas de la administración pública municipal, establecidos en estándares de competencia.

El PPCSPL está pensado como una herramienta que obliga a la colaboración entre dependencias públicas (en este caso federales) pero añade la colaboración de instituciones de educación superior, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Tiene como objetivo fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales a través del desarrollo del conjunto de conocimientos, habilidades y aptitudes de los servidores públicos para incrementar el nivel de eficacia, eficiencia y efectividad en el ejercicio de su función.

Funciona de manera compartida con el llamado Comité de Gestión por Competencias de la Administración Pública Municipal (CGCAPM) que administra otra institución de la que hablaremos a continuación.

### *El modelo Conocer*

Conocer es una comisión adscrita a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y tiene como objetivo profesionalizar las labores en todos los sectores, sean privados, sociales o públicos. Se basa en un Sistema Nacional de Competencias (SNC) y se encuentra abocado a dos cuestiones: una es al mismo SNC y otro es el Registro Nacional de Estándares por Competencias (RNEC). Su función es diseñar y promover el modelo GCLSPL. En el modelo destacan las siguientes actividades:

- Designar a uno o más grupos técnicos para desarrollar Estándares de Competencia (EC).
- Promover los procesos de capacitación, evaluación y certificación de competencias de las personas con base en EC.
- Impulsar la Gestión por Competencias (GC) en el servicio público local.
- Definir los incentivos de la certificación y las consecuencias de la no certificación en los estándares que desarrollen.
- Proponer las instituciones que serán responsables de la evaluación y certificación de los trabajadores del sector. (Gobierno de México y Secretaría de Educación, s. f.)

Formalmente, el GCLSPL es una herramienta en la que se suma la colaboración de las dependencias del Gobierno Federal (como es el Inafed) y también busca la participación de instituciones de educación superior, de organismos internacionales y de asociaciones de la sociedad civil (lo que también pretende el INAI). Está dirigido a los miembros que integran los ayuntamientos y a los funcionarios que conforman la administración pública municipal y se encuentra alineado a las funciones y atribuciones

conferidas a los municipios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales, la Legislación Nacional y las Políticas y Programas que emergen del Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, el Comité de Gestión por Competencias (CGC) es de naturaleza diversa pues se constituye tanto por personas como por empresas y organizaciones representativas del sector productivo, social o público. El eje es su participación en el mercado laboral o el reconocimiento de alcance nacional del sector, efectuado por el Conocer, que funge como la instancia responsable para promover el modelo de gestión por competencias en las organizaciones del sector que representan.

Se define como competencia la capacidad para responder a demandas externas, lo cual implica que se generan resultados eficaces con requisitos de calidad previamente establecidos. Asimismo, el denominado elemento de competencia se debe corresponder a la función elemental definida en un “mapa funcional” que implica resultados específicos, realizables por una persona, que tienen un principio y un fin determinado pues pueden obtenerse de manera independiente a otros elementos de la competencia.

Finalmente, cabe señalar que los Estándares de Competencia se aplican en diversos sectores económicos y sociales como son:

- Administración pública
- Agrícola y pecuario
- Agua
- Comercio
- Construcción e inmobiliario
- Educación
- Financiero
- Funciones del sistema nacional de competencias
- Logística
- Procesamiento de alimentos
- Servicios profesionales y técnicos
- Tecnologías de la información
- Transporte
- Turismo

## Características de algunas de las propuestas del modelo y metodología particular para el estado de Zacatecas

Este apartado hace referencia a información que se encuentra en extenso en otro documento, pero por ahora puede ayudar en algo a la acotación del tema sobre certificación de competencias.

Se consideró la transparencia como la variable endógena y para establecer su desempeño se tomó como un eje las calificaciones que resultaron de las evaluaciones efectuadas por la entonces llamada CEAIP. Se puede establecer entonces una evaluación total (que la tomamos como la variable dependiente a explicar) que se utilizó como un indicador proxy con cuatro componentes: 1) los diversos ordenamientos regulatorios; 2) la situación financiera; 3) las características de la gestión y 4) la estructura interna y la participación social. Se llegó a la conclusión de que los años 2010 y 2011 son el punto de referencia dado el número de casos evaluados.

Una vez establecida la calificación se recurrió a involucrar la información del Inafed lo que implicó agregar a la base de datos las siguientes variables: 1) autonomía financiera, 2) ingresos propios per cápita, 3) nivel educativo de la población y 4) un dato propio de los autores que resultó de vincular la información sobre el partido ganador en dos elecciones (2007-2010).

De esta forma tomamos la evaluación total (EVTOT) para el año 2011 porque es en la que suceden el máximo número de eventos (es decir que el total de municipios que aportan información sube a 57 de los 58 municipios).

Se aplicó un modelo econométrico tipo Logit para analizar la relación entre un grupo de variables que describen a los municipios y la probabilidad de que los municipios puedan clasificarse dependiendo del grado de transparencia. La relación entre educación y transparencia se enfoca bajo el sustento de que los ciudadanos con más alto grado educativo son proclives a buscar más información y a fiscalizar más el uso de los recursos públicos.

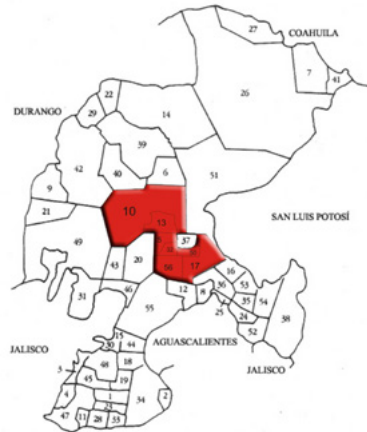
La densidad de población se incluye en la presunción de que con una mayor densidad en el municipio mayor es la presión sobre las autoridades locales para que proporcionen información.

La autonomía financiera es una variable desarrollada por los gobiernos municipales que se relaciona con una mayor capacidad de gestión de instrumentos propios; se esperaría que los municipios con mayor autonomía financiera son más dispuestos a informar, pues, por ejemplo, políticamente podría redituarse en beneficio de los siguientes aspirantes a la presidencia municipal.



Figura 1

Estado de Zacatecas, México



Nota. Adaptado del Instituto Estatal Electoral del Estado de Zacatecas. (S. f.). [www.ieez.org.mx](http://www.ieez.org.mx).

Los municipios en color rojo pertenecen a un corredor metropolitano que va del municipio de Guadalupe (17) al municipio de Fresnillo (10). Ambos son los polos poblacionales más importantes del estado y son relevantes por la atención que tienen en materia de transparencia.

## Resultados del modelo

Al analizar los resultados encontramos lo siguiente: en el caso de la variable *autonomía financiera* los resultados muestran un  $\beta$  con signo positivo, lo cual indica que cuanto mayor sea la autonomía financiera, mayor es la probabilidad de que los municipios se clasifiquen como transparentes. En cuanto a la variable *grado promedio de escolaridad*, los resultados, al igual que en el caso anterior, muestran un coeficiente  $\beta$  con signo positivo, lo que indica que los municipios con mayor grado de escolaridad tienen mayor probabilidad de ubicarse como municipios con mayor nivel de transparencia.

La tabla 1 (referida a la bondad de ajuste del modelo estimado) resume los resultados obtenidos en términos del porcentaje de casos correctamente clasificados. De los 58 municipios considerados, fueron 47 los correctamente clasificados, lo que equivale a 83,9% de aciertos.

Tabla 1  
Clasificación<sup>a</sup>

Observado			Pronosticado		
			Califl		Porcentaje correcto
			baja	alta	calificación baja
Paso 1	califl	calificación baja	35	3	92,1 %
		calificación alta	6	12	66,7 %
Porcentaje global					<b>83,9%</b>

Nota. a) El valor de corte es 0,500

## Conclusiones

Si bien a nivel nacional la dependencia de transferencias federales en promedio es de 90 % del gasto total, a nivel municipal la falta de autonomía financiera refleja considerables problemas. Las transferencias federales significan más de tres cuartas partes de los ingresos municipales. Además, la administración municipal dispone de transferencias federales que poco o nada dependen de las contribuciones de sus habitantes, lo cual reduce los incentivos para la rendición de cuentas de las autoridades locales.

La transparencia municipal avanza de manera lenta y aislada y no existe un patrón único por el que se pueda decir que algún tipo de municipio es más o menos proclive a transparentar. La formulación de leyes de información y espacios para reproducirla tienen un impacto positivo en los municipios del estado. Lo mismo puede decirse de políticas que analicen los costos de publicación de operación, salarios de los burócratas y los nombres de quienes reciben los beneficios.

En el caso de Zacatecas, los datos publicados por el órgano garante Ceaip, así como lo recabado de los 58 ayuntamientos, indican un incremento en el acceso a la información; empero, no refiere a una causalidad tanto con aspectos sociales y económicos relacionados con el desarrollo como con el impacto de la información sobre los actores económicos y sobre la relación entre democracia y el desempeño en la gestión pública, en este caso con respecto a transparencia.

Se observan situaciones que definimos como fluctuantes pues por ejemplo en el monitoreo que efectuamos en la investigación suele darse el caso de

que después de las evaluaciones las páginas electrónicas en la materia aparecen como inhabilitadas. Además, los gobiernos municipales se han ido incorporando paulatinamente.

## Referencias

- Alcaraz, A., Navarro, N. y Ortiz, D. (2014). Factors Influencing the Transparency of Sustainability Information in Regional Governments: An Empirical Study. *Journal of Cleaner Production*, 89, 179-191.
- Bertot, J. C., Paul, T. J. y Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies. *Government Information Quarterly*, 27, 254-271.
- Cabrero, E. y Arellano Gault, D. (2011). *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Consejo Estatal de Acceso a la Información Pública. (2010-2012). Zacatecas, México. [www.ieaip.org.mx](http://www.ieaip.org.mx)
- Cuadrado, B. (2014). The Impact of Functional Decentralization and Externalization on Local Government Transparency. *Government Information Quarterly*, 31, 265-277.
- Consejo Nacional de Normalización de Competencias Laborales (s. f.). [www.conocer.gob.mx](http://www.conocer.gob.mx)
- Estavilla, M. E., Martínez, L. y Escobar, R. (2006). *Evaluación del impacto económico de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental*. México: Aequum.
- Gobierno de México y Secretaría de educación (s. f.). [www.conocer.gob.mx](http://www.conocer.gob.mx)
- Guerrero, E. y Ramírez de Alba, L. (2007). *La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Instituto Estatal Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ). (s. f.). [www.ieez.org.mx](http://www.ieez.org.mx)
- Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública. (s. f.). *Cocreación desde lo local*. [https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page\\_id=877](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=877)

- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. (s. f.). [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)
- Isen, A. (2014). Do Local Government Fiscal Spillovers Exist? Evidence from Counties, Municipalities and School Districts. *Journal of Public Economics*, 110, 57-73.
- Kaufman D. y Bellver, A. (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. [https://mpira.ub.uni-muenchen.de/8188/1/MPRA\\_paper\\_8188.pdf](https://mpira.ub.uni-muenchen.de/8188/1/MPRA_paper_8188.pdf)
- Ortega, D.(2010). *The Effects and Determinants of Local Transparency in Mexico: Who's Accountable* [Master's thesis], Georgetown University, Washington, D.C.
- Pardinas Carpizo, J.E. y Granados Franco, E. (2010). *El municipio: ¿La institución de la opacidad?* Cuadernos de debate. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, 30, 19-30.
- Sánchez, A. y García, M. L. (2010). El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local. *Economía, Sociedad y Territorio*, 10(33), 355-412.
- Vila i Vila, J. (2013). *Determinantes de la transparencia contable en los municipios*. España: Universidad de Sevilla, Depósito de investigación. <http://hdl.handle.net/11441/30293>

# Tipologías de corrupción en América Latina: el caso Odebrecht en Colombia, México y Perú

Llanet Suárez Galeano  
Leonel Ospina Gómez

## *Resumen*

La corrupción no es un problema nuevo en América Latina. Lo novedoso es la forma como esta ha evolucionado en la región. Más que la causa de varios males, la corrupción es la manifestación de problemáticas más complejas de tipo político, económico y social. De la simple búsqueda de rentas por parte de pocos grupos de presión, este fenómeno pasó a fases más complejas como la captura del Estado, la cooptación de las instituciones y la ahora conocida macro-corrupción (Garay y Salcedo-Albarán, 2008). Uno de los más grandes escándalos en la última década en América Latina fue el de los sobornos de la multinacional de construcción brasileña Odebrecht, la cual logró permear diez países latinoamericanos y dos africanos. El propósito de este artículo es analizar y comparar las diferentes tipologías de corrupción bajo el caso Odebrecht en tres países en particular: Colombia, México y Perú. Los resultados de este documento son la clasificación tipológica de corrupción presente en Colombia, México y Perú en este caso.

## *Palabras clave:*

Ética empresarial, sobornos, corrupción, *rent seeking*, captura del Estado, cooptación, macro-corrupción.

### *Abstract*

Corruption is not a new problem in Latin America. What is new is the way it has evolved in the region. More than the cause of various crisis, corruption is the manifestation of more complex political, economic and social problems. From the simple search for rent by a few pressure groups, this phenomenon went to more complex phases such as the capture of the State, the co-optation of the institutions and the macro-corruption (Garay and Salcedo-Albarán, 2008). One of the biggest scandals in the last decade in Latin America was the briberies of the Brazilian construction multinational Odebrecht, which managed to permeate ten Latin American and two African countries. The purpose of this article is to analyze and compare the different types of corruption under the Odebrecht case in three countries in particular: Colombia, Mexico and Peru. The results of this document are the typological classification of corruption present in Colombia, Mexico and Peru in this case.

### *Keywords:*

Business ethics, bribery, corruption, rent seeking, State capture, co-optation, macro-corruption.

## Introducción

En cierta ocasión un profesor hacía la siguiente analogía intentando explicar la aproximación al estudio del fenómeno de la corrupción: el papel del economista o investigador social debe ser similar al del forense médico frente a un cadáver, es decir, indagar y comprender las causas que originaron su deceso sin desestimar ninguna hipótesis a priori y sin poner reparos al grado de descomposición del cadáver. El fenómeno de la corrupción es tratado en la actualidad básicamente desde dos puntos de vista diferentes (Gaviria, 2018): el primero de ellos, con discursos moralistas, pretende moralizar la política y ve esta problemática como la causa de muchos males y el segundo la ve desde una manera más pragmática, al igual que lo hace el médico forense, en la que se entiende la corrupción como la consecuencia lógica de otros problemas más profundos. Entender y comprender la corrupción y la forma como esta ha evolucionado es *per se* un gran avance para limitar su corrosivo accionar.

La corrupción debilita la estructura institucional de un país, puesto que esos intereses individuales egoístas y excluyentes solo generan más desigualdad, exclusión y desorden social. Se considera que la corrupción es decisivamente responsable de la inestabilidad política, el subdesarrollo económico, la baja eficiencia administrativa y las estructuras de gobernabilidad deficientes en todo el mundo (Ko y Samajdar, 2010, citado en Diman, 2013, p. 2). Por tanto, un tema que ha atraído la atención de los economistas es la relación entre corrupción y desarrollo. Mauro (1995) proporciona evidencia empírica de que la corrupción reduce la inversión y, en consecuencia, disminuye el crecimiento económico (Menezes, 2000, p. 129).

A lo largo de la historia se ha conocido la corrupción como el simple pago de sobornos a funcionarios públicos para obtener beneficios económicos y otros favoritismos. Sin embargo, a medida que se ve el resultado o *beneficio* de este soborno se avanza a un estado más complejo, sofisticado y excluyente, denominado por Garay y Salcedo-Albarán (2018) como estadios de corrupción: “estos sofisticados estadios no encajan con las concepciones tradicionales de la corrupción básica que se concreta al mero pago de soborno de una manera casual y esporádica para lograr beneficios económicos” (p. 15).

Según estos autores, el estadio primario de corrupción, mediado por el soborno esporádico, evolucionó a estadios más avanzados de captura y cooptación institucional que crean redes más complejas, criminales e ilícitas como las ahora conocidas redes de macro-corrupción.

Este documento se divide en tres partes: en primera instancia se relacionan las diferentes tipologías de la corrupción (Garay y Salcedo-Albarán, 2018); luego se muestran algunos casos de corrupción de la constructora Odebrecht en Colombia, Perú y México y el avance que han tenido las investigaciones en estos países según sentencias y los medios de comunicación. Finalmente, y con base en dicho caso, se hace la clasificación del tipo de corrupción presentada en cada uno de estos países.

## Tipologías de corrupción

Una de las grandes ilusiones en la que caen la gran mayoría de los gobiernos hoy en día es la de enfrentar diversos casos de corrupción sin tener claro el grado de especialización y de complejidad que este fenómeno ha alcanzado. Para algunos investigadores del tema (Restrepo, 1997), la dificultad inicial radica en la definición que encierra el concepto en sí mismo como consecuencia del punto de vista desde el que se le mire, ya sea moral, legal o económico (Cuevas, 1998).

Desde el punto de vista moral se estaría analizando el comportamiento de los individuos en contra de los preceptos éticos establecidos en la sociedad; sin embargo, la misma evolución los ha modificado y, por ende, catalogar un comportamiento como corrupto o no bajo esta óptica es cada vez más difícil dado que algunas conductas que antes eran descritas en contra de la moral hoy no lo son. Desde el punto de vista legal, se corre el mismo riesgo, es decir, las conductas punibles por fuera de la ley y los mismos códigos se quedan rezagados a medida que la sociedad avanza a estados más complejos de interacción local y global y, nuevamente, catalogar un caso como corrupto o no desde este punto de vista es cada vez más complicado. Finalmente, el punto de vista económico no es menos complejo que los anteriores dada la poderosa hegemonía de la economía de mercado que ha llegado sin mayores reparos a esferas como la vida, el medio ambiente, la salud y la educación, las cuales no había alcanzado (Sandel, 2013).

Esta dinámica ha diluido cada vez más la delgada línea que permite catalogar un comportamiento como corrupto o no ya que desde este punto de vista la *eficiencia del mercado* y los intereses de unos pocos en algunos casos pasan a ser la principal prioridad de las políticas públicas. De hecho, algunos economistas desde hace algún tiempo desarrollaron conceptos como el de niveles *óptimos* de corrupción aceptando el hecho de que este fenómeno es intrínseco a la evolución de las mismas sociedades y particularmente al



grado de madurez de sus instituciones (Dutta y Aidt, 2016) y en este sentido la corrupción óptima se genera con el fin de corregir distorsiones creadas por políticas públicas ineficientes.

Para el objeto de estudio de este documento se tomará la definición de corrupción empleada por el Banco Mundial que la ha definido como “el uso indebido de recursos públicos para el beneficio personal [...]” (Transparencia por Colombia, s. f., párr. 1). Sin embargo, esta definición se queda corta para la compleja evolución que ha presentado este fenómeno que ha pasado de la corrupción casual y esporádica a la captura del Estado, a la cooptación institucional y a la hoy llamada macro-corrupción.

## **Corrupción simple**

El soborno de una forma casual, no sistémica, es conocido como corrupción simple. Es un acto esporádico que se da de forma unidireccional entre un agente externo al Estado y un funcionario público que se deja sobornar para favorecer una minoría, afectando incluso al resto de la sociedad.

En palabras de Garay y Salcedo-Albarán (2018),

En términos genéricos la corrupción en su acepción tradicional como corrupción simple se caracteriza fundamentalmente por ser más de tipo casual, esporádica —a diferencia de la sistemática e institucionalizada—, ejercida por agentes sociales desde afuera del Estado sobre funcionarios mediante el pago de soborno para así garantizar un trato privilegiado a favor que le reporte beneficios económicos injustificados a costa de intereses de carácter colectivo. Se trata de una relación entre agentes legales privados y funcionarios —especialmente de medio y bajo rango administrativo— a través del soborno para beneficios económicos excluyentes y egoístas. (p. 39)

Vale la pena destacar que, de acuerdo con lo anterior, este tipo de corrupción no necesariamente es ejercido por algún agente al margen de la ley, dado que tanto el que corrompe como el que es corrompido frecuentemente se encuentran dentro del marco legal vigente ejerciendo funciones lícitas; solo que, entre más se involucran en acciones ilícitas, estos actos se profundizan y se vuelven más complejos e involucran a más agentes, conformando redes cada vez más poderosas y delictivas.

### *Captura de Estado*

La corrupción simple avanza hacia un estadio de Captura de Estado en la que esos agentes infractores, ya más poderosos, influyen en las decisiones estatales. Este fenómeno se originó con la dinámica que presentaron los países de Europa Oriental en su transición del comunismo a la economía de mercado en la que sus instituciones no se encontraban preparadas para hacerle frente.

El concepto Captura de Estado

se refiere a los intentos de las empresas para influir en la formulación de leyes, políticas y reglamentación por parte del Estado a cambio de pagos ilícitos —con carácter privado— a funcionarios, para así obtener ventajas concretas con la imposición de barreras a la competencia (Hellman y Kaufmann, 2001, citados en Garay y Salcedo-Albarán, 2018, p. 45).

Esta influencia de agentes empresariales y grupos legales e ilegales sobre decisiones estatales, asuntos políticos, jurídicos, penales y sociales, obtenida ya no solo a través del soborno, sino por medio de la intimidación y uso de la violencia, transforma esa captura de Estado en una Captura Avanzada de Estado (CAE).

La CAE trata de un proceso más profundo que abarca diversos tipos de agentes intervinientes, motivaciones, propósitos y medios para interferir y subordinar decisiones estatales, ramas, instancias y niveles de administración pública. La captura avanzada es diferente de la captura básica debido a la intervención de corporaciones poderosas colisionadas con otros agentes sociales como líderes políticos o con la participación de grupos ilegales como mafias y grupos subversivos se dan las condiciones propicias para la configuración de una captura avanzada desde fuera del Estado (Garay y Salcedo-Albarán, 2018).

### *Cooptación institucional y del Estado*

La captura de Avanzada de Estado escala a un estadio más complejo al pasar de afuera a adentro de este, lo cual es cooptación institucional y del Estado, ya no se trata de solo un agente externo, llámese empresa o grupo social legal o ilegal que soborna a un agente estatal, sino que es desde adentro del Estado mismo que se establecen relaciones con agentes externos para hacer alianzas corruptivas (Garay y Salcedo-Albarán, 2018). Con la cooptación institucional se desarrolla un nuevo estadio más complejo y profundo de la ilegalidad que ha sido denominado por Garay y Salcedo-Albarán (2008, 2012, 2012<sup>a</sup>, 2018) como,

Reconfiguración Cooptada del Estado. Esto se da cuando desde dentro del Estado en alianza/compromiso con agentes fuera del Estado, en una relación unidireccional desde *dentro hacia fuera* o frecuentemente en una relación bidireccional *dentro-fuera-dentro* del Estado, se establecen alianzas y acuerdos entre agentes y grupos legales, ilegales, tanto públicos como privados, y se usa la intimidación y la violencia —no solamente el soborno y la extorsión—. (2018, p. 51)

La Reconfiguración Cooptada del Estado se da entonces cuando organizaciones, bien sea legales o ilegales, buscan modificar desde dentro la redacción, interpretación y aplicación de las políticas públicas. Es así como se realizan alianzas entre funcionarios y agentes sociales en las que la iniciativa surge desde dentro del Estado y se establece el beneficio en doble vía, sacando provecho de las diversas capacidades como de las posiciones de poder político, económico y social. Es así también como funcionarios estatales de alto rango y corporaciones y empresarios poderosos crean y favorecen asociaciones (Garay y Salcedo-Albarán, 2018).

### *Macro-corrupción*

De un estadio primario de corrupción (el soborno esporádico), se ha avanzado a un estado actual de macro-corrupción, superando la captura y cooptación institucional. En este estadio se realizan múltiples acciones ilegítimas, entre ellas el lavado de dinero, empresas fachada y recursos financieros *offshore*<sup>1</sup>. “Un proceso ilegal / ilícito / criminal e ilegítimo ulterior a la Reconfiguración Cooptada del Estado es el denominado como Macro-corrupción” (Garay, Salcedo-Albarán y Macías, 2018, citado en Garay y Salcedo-Albarán, 2018, p. 54).

La Macro-corrupción se caracteriza por la participación sistemática, planeada y coordinada de múltiples agentes distintivamente poderosos en la estructura política, económica y social —públicos y/o privados, individuos u organizaciones tales como empresas privadas con poder oligopólico, y legales, ilegales o grises opacas— para manipular normas y procedimientos —como los procesos de contratación pública— y realizar múltiples acciones ilegales o al menos ilegítimas con apariencia de legalidad [...]. (Garay y Salcedo-Albarán, 2018 p. 54).

Como se ha podido evidenciar a medida que se hace más complejo el acto ilícito y se involucran más agentes tanto de fuera como de dentro del Estado,

<sup>1</sup> En términos legales se refiere a empresas creadas fuera del país de residencia con bajos niveles de tributación.

los estadios de corrupción avanzan en un orden de complejidad y criminalidad y, de acuerdo con esto, se catalogan en diferentes tipologías: corrupción simple/básica, captura y cooptación institucional y macro-corrupción. Cualquiera que sea el nivel de corrupción se están sobreponiendo intereses egoístas excluyentes y ajenos al beneficio social. Igualmente, estas tipologías de la corrupción connotan que las redes o grupos ilegales requieren de agentes legales para actuar.

## El caso Odebrecht en América Latina: Colombia, Perú y México

La investigación judicial conocida como Lava Jato, red brasileña, inició el 17 de marzo de 2014. A finales de 2017, alrededor de 260 personas habían sido acusadas por 56 cargos penales y 130 individuos, incluidos políticos y empresarios prominentes, habían sido condenados a prisión en 29 sentencias judiciales. Según datos de la Fiscalía de Paraná, a cargo de las principales investigaciones de Lava Jato, en el sur de Brasil, el número de sobornos registrados habría alcanzado los 2 billones de dólares. Se identificaron un total 906 nodos/agentes clasificados así: privados 65 %, públicos 19 %, criminales 11 % y otros 5 % (Garay y Salcedo-Albarán, 2018, p. 264).

Fueron un total de 608 agentes privados (65 %) conformados por empresas legítimas, fachadas y profesionales que proporcionaron asesoramiento jurídico o político. Los agentes públicos fueron 193 (19 %), funcionarios públicos, políticos y partidos políticos que otorgaron contratos y recibían a cambio el 1% o 2% de su valor. El nodo criminal estuvo conformado por 98 agentes (11%) que llevaron a cabo acciones criminales e ilícitas. El 5% restante, correspondiente a otros, estuvo integrado por siete agentes, un banco, un depositante desconocido, un fondo de inversión, una institución financiera, utilizada para lavar dinero y pagar sobornos, y un coleccionista de arte (Garay y Salcedo-Albarán, 2018).

Fueron muchas las empresas que estuvieron involucradas en la estructura de Lava Jato, pero el caso de Odebrecht ha sido el más nombrado en el ámbito internacional. En junio de 2015, Marcelo Odebrecht, propietario legal de la empresa, fue arrestado y sentenciado a 19 años de prisión bajo cargos de corrupción, lavado de dinero y conspiración criminal.

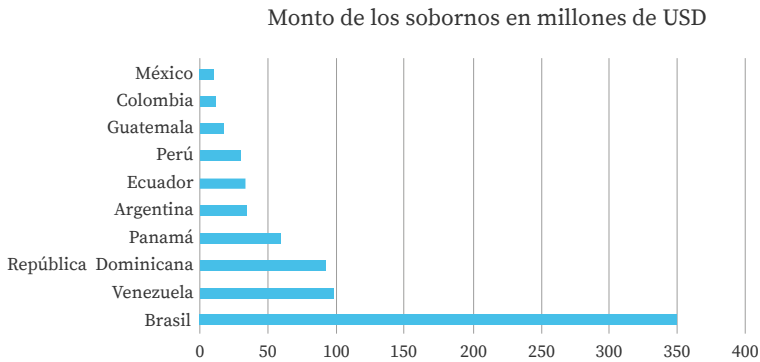
El impacto internacional que causó la constructora Odebrecht radicó en el pago de sobornos que hizo a funcionarios de alto rango en doce países: diez latinoamericanos y dos africanos. En diciembre de 2016, Odebrecht

llegó a un arreglo con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos y confirmó la entrega de millones de dólares a estos países; con estas cifras se empezaron las investigaciones.

A continuación, se relacionarán los montos en millones de dólares de diez países de América Latina que se vieron salpicados por los sobornos de la multinacional de construcción brasileña, aunque a media que han avanzado las investigaciones se han mencionado otros más.

**Figura 1**

*Monto de los sobornos en millones de USD*

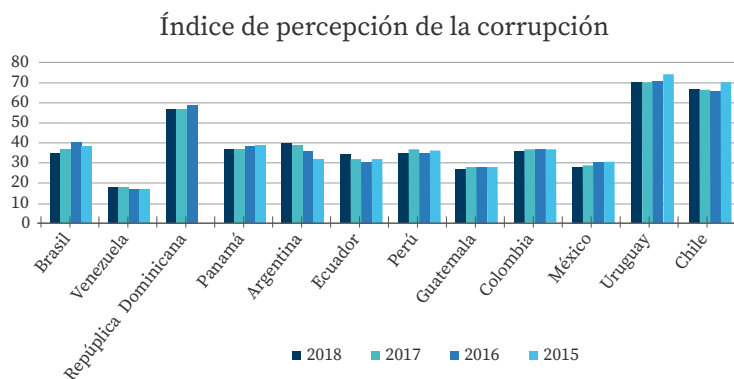


*Nota.* La gráfica se diseñó con base en una información encontrada en RPP y esos datos ellos los sacaron de EFE, Infobae, Clarin, El País. Sé que Pérez de Hacha ha suscrito sobre el tema pero esta información fue directamente tomada de RPP Noticias.

Como se puede apreciar en la figura 1, Brasil, el país de origen de la firma, es el más favorecido por los sobornos, seguido por Venezuela y República Dominicana con montos similares; luego, se relacionan el resto de los países involucrados en este escándalo de corrupción.

Así mismo, en la siguiente gráfica, se relaciona el índice de percepción de la corrupción que se tiene de estos diez países latinoamericanos. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), elaborado por Transparencia Internacional, establece una medida de la percepción que tienen los ciudadanos acerca de la corrupción en el sector público de los 180 países en donde se realizan las encuestas. Este establece una puntuación de 0 a 100, en la que los países con un índice cercano a 0 son percibidos como más corruptos y los que se acerquen a 100 más transparentes.

Figura 2  
Índice de percepción de la corrupción



Nota. Adaptado de *Corruption Perceptions Index 2018*, por Transparency International, 2018, <https://www.transparency.org/cpi2018>

De acuerdo con la figura 2, los países de la región involucrados en el escándalo Odebrecht tienden a ubicarse en promedio en el puesto 35, es decir, los ciudadanos de estos países perciben al sector público de sus respectivos países como altamente corrupto.

Otro hecho por destacar es que los países considerados como más transparentes de la región, como es el caso de Chile y Uruguay, presentaron unos índices de 71 y 68 en promedio y estos no se vieron envueltos en el caso Odebrecht. Finalmente, es destacable el caso de Venezuela que presenta el índice de percepción de corrupción más bajo y es solamente superado en el monto de los sobornos por el país de origen de la constructora: Brasil.

Dadas las características presentadas por Perú, Colombia y México, es decir, tienen índices de percepción de la corrupción y un monto de sobornos similares, a continuación, se detallan los hechos de corrupción en cada uno de estos países en relación con el llamado caso Odebrecht. La fuente principal de recolección de la información, datos, cifras y otros registrados son sentencias, periódicos u otros medios de comunicación ya que esta es una noticia en desarrollo de implicación transnacional.

## Colombia

En este país la constructora brasileña Odebrecht pagó sobornos para quedarse con millonarios contratos de infraestructura vial, según lo declarado, ante una corte de Estados Unidos, por Marcelo Odebrecht. Aunque en otros países las investigaciones avanzan contra presidentes y expresidentes, en Colombia es muy poco lo que se ha logrado esclarecer en lo que a funcionarios de alto rango se refiere. Hasta el momento solo se han emitido cuatro condenas por sobornos para una licitación de INCO, dos más por obra de construcción en Ocaña-Gamarra y dos más por el túnel Tunjuelo-Canoas (*Infobae*, 2019).

Algunos de los condenados son José Elías Melo, expresidente de Corficolombiana; Gabriel García Morales, exgerente del INCO y ex Viceministro de Transporte; los hermanos Enrique y Eduardo Ghisays Manzur, representantes de la empresa Lurion Trading Inc. con sede en Miami (Estados Unidos); Bernardo Miguel Elías, conocido como el “Ñoño”, exsenador; Juan Sebastián Correa, ex asesor de la Agencia Nacional de Infraestructura; Andrés Cardona Laverde y Paola Solarte, contratistas.

Uno de los casos de corrupción más sonados en Colombia es la autopista conocida como Ruta del Sol. El ex Viceministro de Transporte (2002-2010), Gabriel García Morales, concedió a Odebrecht un tramo de la autopista. La Policía de Andorra certificó el soborno de 6,5 millones de dólares (5,7 millones de euros) que Odebrecht abonó al exmandatario. El documento confirma que la cuenta en la Banca Privada d'Andorra (BPA) a nombre de la sociedad Lurion Trading Inc. fue utilizada como puente para trasladar fondos hacia el extranjero y hacia una tercera persona con la finalidad de evitar que se conozca al verdadero beneficiario (Irujo y Gil, 2017). Por este caso, el 29 abril de 2019, el ex presidente de la Corporación Financiera Colombiana (Corficolombiana<sup>2</sup>), José Elías Melo, fue condenado a 11 años y siete meses de prisión.

Melo fue hallado responsable de los delitos de interés indebido en la celebración de contratos y cohecho por dar u ofrecer. Esto por la entrega en diciembre de 2009 de 6,5 millones de dólares al entonces gerente del Instituto Nacional de Concesiones (INCO), Gabriel García Morales, para que adjudicara el contrato de la Ruta del Sol II a un consorcio conformado por Odebrecht y Corficolombiana. (Pérez, 2019, párr. 2)

2 Corficolombiana es la Corporación Financiera más grande de Colombia, con inversiones en cinco sectores estratégicos de la economía: infraestructura, energía y gas, servicios financieros, hoteles y agroindustria.

Por su parte, García Morales, exgerente del Instituto Nacional de Concesiones (INCO)<sup>3</sup> y ex Viceministro de Transporte, aceptó los cargos imputados y colaboró con información de otros implicados. Por esto fue sentenciado a cinco años de prisión y el pago de una multa de 65,6 millones de pesos el 12 de diciembre de 2017. En este mismo hecho estuvieron implicados y fueron condenados los hermanos Enrique Ghisays Manzur y Eduardo Ghisays Manzur, representantes de la empresa Lurion Trading Inc., con la que se crearon cuentas en Angola y Andorra para mover el dinero de los sobornos para evitar los controles de las autoridades fiscales. Por ello, habrían cobrado 750 mil dólares como comisión. Enrique fue condenado a 10 años y nueve meses de prisión y Eduardo a tres años de casa por cárcel por aceptar los cargos (Pérez, 2019).

El exsenador del partido de la U, Bernardo Miguel Elías (Ñoño) y Juan Sebastián Correa, ex asesor de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), fueron condenados por el caso de la obra de construcción de la vía Ocaña-Gamarra, que fue adicionada sin licitación en el proyecto Ruta del Sol II por un soborno de 4,6 millones de dólares. Ñoño fue sentenciado a seis años y ocho meses de prisión tras aceptar los delitos de cohecho por dar u ofrecer y tráfico de influencias y por colaborar con la justicia. Por su parte, Juan Sebastián Correa logró su libertad después que le fuera avalado un principio de oportunidad por los delitos de tráfico de influencias, falso testimonio, amenazas a testigos y abuso de función pública (Pérez, 2019).

Por el contrato de la construcción del túnel Tunjuelo-Canoas para desconaminar el río Bogotá fueron condenados los contratistas Andrés Cardona Laverde y Paola Solarte. Ambos aceptaron los cargos en su contra y recibieron rebajas de pena. Andrés fue sentenciado a cinco años de prisión por permitir que se desviarán dineros del contrato a través de su empresa (alrededor de 244 mil millones) y Paola Solarte fue sentenciada a seis años y medio por haber pagado millonarias comisiones para que la empresa de su familia resultara beneficiada con este contrato (*Infobae*, 2019).

También han sido detenidos y se les ha declarado pérdida de investidura por participar en este entramado de corrupción a los exsenadores Plinio Olano Becerra y Otto Nicolás Bula Bula. Este último recibió una condena de 24 meses y el pago de una multa por 33,33 salarios mínimos legales

---

3 El Instituto Nacional de Concesiones (INCO) fue reemplazado en noviembre de 2011 por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Esta es una Estatal de Naturaleza Especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte, según el decreto 4165 del 03 noviembre de 2011.



mensuales vigentes y la inhabilitación de 40 meses para el ejercicio de actividades y funciones públicas.

Debido a los actos de corrupción, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca multó a Odebrecht con 800 000 millones de pesos (unos 251 millones de dólares) y la inhabilitó por diez años para celebrar contratos con entidades oficiales. Según la Fiscalía, la constructora pagó sobornos en Colombia por 84 000 millones de pesos (unos 28,35 millones de dólares) para hacerse al contrato de la carretera Ruta del Sol II. Por esto, la compañía brasileña deberá indemnizar a la nación con 800 156 144 362 pesos (251 millones de dólares) (*Agencia EFE*, 2018).

El escándalo de Odebrecht en Colombia se avivó luego de que Noticias Uno emitiera una entrevista grabada con el ingeniero Jorge Enrique Pizano, testigo clave en el caso, en la que aseguró que el fiscal general de Colombia, Néstor Humberto Martínez, conocía desde 2015, antes de estar en el cargo, las irregularidades de la compañía brasileña. Pizano falleció el 8 de noviembre de 2018 de un paro cardíaco y tres días después su hijo, Alejandro, también murió luego de beber una botella de agua que encontró en el escritorio de su padre, la cual contenía cianuro. Ahora hay una investigación contra el fiscal general de Colombia, Néstor Humberto Martínez (*Infobae*, 2018). El fiscal Martínez renunció a su cargo el 15 de mayo de 2019.

## Perú

En Perú cuatro expresidentes son investigados por el caso Odebrecht: Alan García, Pedro Pablo Kuczynski, Alejandro Toledo, Ollanta Humala y algunas figuras políticas como la excandidata presidencial Lourdes Flores Nano (2006 y 2010), líder del Partido Popular Cristiano (PPC), la lideresa de Fuerza Popular, Keiko Fujimori (2011), Jorge Acurio Tito (2010), Gobernador del Cusco, y Susana Villarán, alcaldesa de Lima (2013).

Jorge Barata, antiguo directivo de Odebrecht, confirmó en audiencia entre el 22 y 24 de abril de 2019 que la constructora pagó sobornos a Alan García a través de un testaferro para garantizar la obtención de concesiones de obras públicas y que pagó a Toledo 27 millones de dólares hasta 2011, cuatro años después de haber dejado el Gobierno. Estos sobornos se hicieron para obtener la concesión de cuatro obras públicas (Fowks, 2019).

Debido a las acusaciones y a los supuestos delitos de corrupción que vinculan a Alan García con el caso Odebrecht, el día 17 de abril de 2019, en su domicilio en Lima, el expresidente peruano (1985-1990 y 2006-2011) se disparó

en la cabeza poco antes de ser detenido por orden de la justicia y murió tras sufrir tres paros cardio-respiratorios en la sala de operaciones del hospital Casimiro Ulloa en Lima (*El Espectador*, 2019). Luis Nava, el exsecretario de la presidencia del fallecido, fue condenado a prisión preventiva durante 36 meses.

Para la misma fecha en que el expresidente Alan García murió, el expresidente peruano Pedro Pablo Kuczynski se encontraba en cuidados intensivos en la clínica Angloamericano en Lima, con un cuadro de fibrilación auricular. Kuczynski cumplía detención preliminar de 10 días en un recinto policial debido a su investigación por presunto lavado de activos en el marco del caso Odebrecht. El martes 16 de abril comenzaba la audiencia de prisión preventiva por un plazo de 36 meses contra el exmandatario (*CNN Español*, 2019). Pedro Pablo Kuczynski recibió US \$300 mil para su campaña, según Barata, ex ejecutivo de Odebrecht, a través de Susana de la Puente, embajadora peruana en Reino Unido (*Ojo Público*, 2018).

Aвраham Dan On, el Jefe de Seguridad de Palacio de Gobierno de Alejandro Toledo, según lo declarado por Barata, fue quien actuó de intermediario y ofreció ayudar a Odebrecht para ganar la licitación de los Tramos 2 y 3 del proyecto Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA Sur), conocido como la carretera Interoceánica, a cambio de US \$20 millones (Salazar, 2017).

El exjefe de Estado peruano, Alejandro Toledo, se encuentra en Estados Unidos en situación de prófugo de la justicia desde abril del 2017 cuando el Poder Judicial dictó 18 meses de prisión preventiva en su contra. El 17 de marzo de 2019 fue detenido en Estados Unidos y enviado a la cárcel McGuire en el condado de San Mateo para ser intervenido por los agentes de Interpol (*La República*, 2019).

Marcelo Odebrecht, exCEO de la constructora Odebrecht, entregó a la justicia de su país documentación que probaría el pago de los US \$3 millones que declaró haber realizado en el 2011 a la campaña electoral del expresidente Ollanta Humala (*La Ley*, 2018); por su parte, Humala fue condenado 18 meses de prisión preventiva y junto con su esposa Nadine Heredia, ambos del Partido Nacionalista Peruano, salieron de la cárcel después de nueve meses de detención.

El exgerente de Relaciones Institucionales de Odebrecht, Raymundo Trinidad, en interrogatorios en Curitiba, Brasil, aseguró que la constructora aportó dinero a dos campañas de la lideresa del Partido Popular Cristiano (PPC), Lourdes Flores Nano, una presidencial y una municipal. En el 2006 los donativos para la candidatura de la presidencia por Unidad Nacional

fueron solo entre US \$10 mil y US \$15 mil, pero cuatro años después, para la Alcaldía de Lima, el financiamiento que la firma brasileña dio fue de US \$200 000. Este dinero llegó a la campaña de Flores Nano a través del ex árbitro de la Cámara de Comercio de Lima (CCL), Horacio Cánepa (Villasís, 2019).

Así mismo, Raymundo Trindade afirmó que la firma financió con US \$20 000 la campaña de Jorge Acurio Tito en el 2010, cuando ganó las elecciones al Gobierno Regional del Cusco. El exfuncionario tenía una orden de prisión preventiva desde mayo del 2017 luego de que el Ministerio Público lo sindicara de recibir un soborno de US \$1,2 millones de parte de Odebrecht a cambio de la entrega de las obras de la Vía Evitamiento de la Ciudad Imperial, valorizada en aproximadamente US \$100 millones. En diciembre de 2018 fue condenado a cuatro años de cárcel por los delitos de colusión y apropiación ilícita de bienes del Estado (*El comercio*, 2019).

Por su parte, según Jorge Barata, la constructora brasileña aportó US \$1,2 millones a la campaña presidencial de Keiko Fujimori en el 2011 a través del entonces secretario general de Fuerza y candidato a la vicepresidencia, Jaime Yoshiyama. Así mismo, el antiguo directivo de Odebrecht, en una de sus sesiones en abril de 2019, también detalló ante fiscales peruanos que se aportaron tres millones de dólares para evitar la destitución de la ex alcaldesa de Lima, Susana Villarán, en 2013 (Fowks, 2019).

Entre más avanzado el estado de corrupción, más macro y más agentes poderosos tanto internos como externos al Estado estén implicados en él, más difícil es llevar a cabo las investigaciones; sin embargo, Perú, con cuatro expresidentes implicados, ha sido uno de los países que más ha avanzado en investigaciones y condenas por el caso Odebrecht.

## **México**

Como se mencionó anteriormente, varios fueron los países implicados en el escándalo Odebrecht, pero las consecuencias legales en pocos de ellos han tenido los resultados esperados. El actual mandatario mexicano, Andrés Manuel López Obrador, llegó al Palacio Nacional impulsado con propuestas que prometían la transformación del país basado en una lucha frontal contra la corrupción e incluso ofreciendo beneficios a aquellos funcionarios corruptos que colaboran con la justicia.

En diciembre de 2016, cuando Odebrecht llegó a un arreglo con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, la firma brasileña confirmó la entrega de 10,5 millones de dólares a altos ejecutivos de una empresa del

sector energético mexicano aunque más adelante un exfuncionario de la multinacional de infraestructura revelaría la entrega de 4 millones de dólares adicionales al coordinador de vinculación internacional de la campaña electoral de Enrique Peña Nieto en el 2012, el señor Emilio Lozoya Austin, quien sería nombrado posteriormente como director general de la petrolera estatal de Petróleos Mexicanos (Pemex) (Pérez de Acha, 2019).

Un hecho particular de este escándalo en el caso de México lo constituye la desaparición de la Procuraduría General de la República (PGR) en enero de este año para dar paso a la Fiscalía General de la Nación. Esta transición se ha convertido en un obstáculo para el rápido avance de las investigaciones que quieren ver los mexicanos. En su momento, la Procuraduría General de la República alegó que la fiscalía brasileña no había proporcionado pruebas contundentes sobre los sobornos a los funcionarios mexicanos, pero, más adelante, el Ministerio Público de Brasil indicó que dichas pruebas serán entregadas a las autoridades mexicanas una vez se firmara un acuerdo para el intercambio de información al igual que lo había hecho con otros gobiernos. Vale la pena aclarar que los últimos años de la Procuraduría General de la República coincidieron con el final del mandato del anterior presidente Enrique Peña Nieto y fueron funcionarios de su administración quienes precisamente se vieron involucrados en este escándalo. Para el expresidente de la junta de Transparency International, José Ugaz, este hecho tiene directa relación con la falta de independencia del Procurador General, quien era elegido directamente por el presidente de la Nación.

A la fecha, la Fiscalía mexicana, al igual que su predecesora, la Procuraduría General de la Nación, se niega a suscribir el acuerdo de cooperación con las autoridades brasileñas a pesar de que otras entidades como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) le ordenara a la Fiscalía una copia de las investigaciones de los implicados en el caso Odebrecht. El argumento utilizado en su defensa por parte de la Fiscalía se basó en la prohibición de revelar datos y documentos relacionados de investigaciones en curso tal como lo establece la legislación penal mexicana.

Para algunos, el anterior argumento carece de validez ya que la misma legislación establece una excepción a la ley en el caso de que se trate de información relacionada con casos de corrupción. En este caso, el *trade-off* entre seguir la legislación o desconocerla en aras de avanzar hacia la transparencia es el dilema que enfrenta México para poder lograr la justicia y la verdad que proclamó el presidente López Obrador en su ya mencionado discurso de posesión.

México tiene un gran reto hacia adelante en lo que tiene que ver con el esclarecimiento del escándalo de corrupción de la multinacional Odebrecht. El único nombre importante que ha surgido en las investigaciones sobre el mayor escándalo de corrupción en Latinoamérica ha sido el de Emilio Lozoya Austin, como se mencionó anteriormente. Sin embargo, tres hechos puntuales permiten presagiar un mayor avance en las investigaciones: el discurso de posesión del presidente Andrés Manuel López Obrador, en el cual decretó la lucha frontal contra la corrupción; una mayor independencia en la elección del cargo de la recién creada Fiscalía General de la Nación y, finalmente, la presión y el fortalecimiento de varias organizaciones que velan por reivindicar el papel de la transparencia como eje fundamental en la lucha contra la corrupción.

## Sanciones para Odebrecht

Tabla 1

*Sanciones para Odebrecht*

País	Sanción
Colombia	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca multó a Odebrecht por una cifra equivalente a 260 millones USD y la inhabilitó por diez años para celebrar contratos con entidades oficiales.
Perú	La Fiscalía, la Procuraduría y Odebrecht acordaron el pago de aproximadamente 180 millones de USD y sus directivos serán exonerados de sanción penal y tendrán la posibilidad de volver a trabajar con el Estado.
México	La Secretaría de la Función Pública inhabilitó a Odebrecht a participar en contrataciones públicas por tres años.

*Nota.* Adaptado de “Odebrecht es inhabilitada en Colombia y la multan con 251 millones de dólares”, por *Agencia EFE*, 2018, 4 de diciembre; “El exdirector de Odebrecht en Perú confirma pagos a las campañas de cuatro expresidentes”, por J. Fowks, 2019, 24 de abril, *El País*, [https://elpais.com/internacional/2019/04/24/america/1556126749\\_606187.html](https://elpais.com/internacional/2019/04/24/america/1556126749_606187.html) y “México inhabilita por tres años a constructora Odebrecht”, por Telesur, 2019, 27 de abril, [https://elpais.com/internacional/2019/04/24/america/1556126749\\_606187.html](https://elpais.com/internacional/2019/04/24/america/1556126749_606187.html)

En el cuadro anterior se muestran las sanciones que estos países le han imputado a la constructora brasileña debido a la información encontrada en las investigaciones adelantadas.

De los tres países analizados, se evidencia que México es el país que menos ha avanzado en las investigaciones y Perú el que más lo ha hecho. Esto podría explicarse porque Perú es el país que más independencia de los órganos estatales tiene en la elección del Fiscal General de la Nación.

## Proceso de elección del Fiscal General de la Nación

En la siguiente tabla se muestra el proceso de elección del Fiscal General de la Nación en Colombia, Perú y México.

Tabla 2

*¿Cómo se elige el Fiscal General de la Nación en estos países?*

País	Procesos de elección
Colombia	El presidente de la República envía una terna a la Corte Suprema de Justicia quien hace elección para un periodo de cuatro años no prorrogables.
Perú	La lección es hecha por la Junta de Fiscales Supremos por tres años y prorrogables por dos años más.
México	El Senado integra una lista de al menos diez candidatos y la envía al Ejecutivo Federal. El Ejecutivo elige una terna de la lista y la envía de regreso al Senado quien finalmente elegirá como Fiscal General de la Nación a quien obtenga las dos terceras partes de los votos de los miembros presentes del Senado. La elección es hecha por un periodo de nueve años.

*Nota.* Adaptado de la Constitución Política de Colombia, artículo 249; la Constitución Política de Perú, artículo 158 y la Constitución Política de México, artículo 102.

## Clasificación de los casos Odebrecht en Colombia, Perú y México de acuerdo con las tipologías de la corrupción

La clasificación de las tipologías de corrupción se origina como un intento por entender la evolución de este fenómeno y contrastarla con la debilidad y vulnerabilidad institucional, la ausencia de una democracia real y una profunda exclusión social; igualmente, se da por los intereses ajenos al beneficio social tanto del Estado como del sistema corporativo; por ello, cada vez son más sofisticados los actos de corrupción.

Como se describió al comienzo de este artículo, de la Corrupción Simple (soborno casual) se avanza a una Captura de Estado en la que agentes más poderosos influyen en la formulación de leyes y reglamentación del Estado y cuando esta influencia se da ya no solo por sobornos, sino por medio de intimidación y uso de la violencia, se le llama Captura Avanzada de Estado. Cuando este soborno ya no es desde fuera sino desde dentro del Estado se le llama Cooptación Institucional y del Estado. Esta cooptación desarrolla una Reconfiguración Cooptada del Estado en la que la iniciativa de modificar la redacción y aplicación de las políticas públicas para beneficiar agentes públicos y privados surge es desde dentro del aparato gubernamental.

Finalmente, está la macro-corrupción que supera la Captura y Cooptación Institucional, ya que en esta tipología se realizan múltiples acciones ilegítimas, generándose así redes macro definidas como “aquella red criminal que supera en dos órdenes de magnitud la cantidad de máxima aproximada de nodos (individuos, empresa o grupos) que pueden ser identificados en una red social” (Garay y Salcedo-Albarán, 2018, p. 214).

De acuerdo con las investigaciones adelantadas en estos tres países y soportadas en las sentencias dictaminadas no se puede clasificar el esquema de corrupción de Odebrecht en ninguno de estos países como Cooptación Institucional ya que para que esta se dé se debe tener certeza de que es desde adentro del Estado que se establecen relaciones con agentes externos para hacer alianzas corruptivas. Tampoco se clasifica como macro-corrupción puesto que no hay suficientes pruebas que demuestren infiltraciones de grupos criminales así como sectores públicos y privados nacionales y transnacionales confabulados para sostener el caso Odebrecht como un sistema de corrupción masiva sino que se daba en cada país de manera independiente. Así mismo, hasta ahora, las pruebas muestran que la política de la compañía era sobornar funcionarios para la adjudicación de licitaciones.

Tabla 3

Tipología de corrupción en Colombia, México y Perú de acuerdo con el caso Odebrecht

País	Tipología	Funcionarios condenados e investigados	El porqué de la tipología
Colombia	Captura/ Captura Avanzada de Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un exviceministro de Transporte (5 años).</li> <li>- Dos exsenadores (6 años y 8 meses y 2 años de condena) y una pérdida de investidura como parlamentario.</li> <li>-El expresidente de Corficolombiana (11 años y 7 meses) y cuatro empresarios más.</li> </ul>	Compañías y grupos económicos nacionales o internacionales desde fuera captando funcionarios de alto y medio rango del Estado.
Perú	Captura/ Captura Avanzada de Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Expresidente Ollanta Humala obtuvo 18 meses de detención preventiva de los cuales pagó 8 en la cárcel.</li> <li>- Dos expresidentes (36 y 18 meses de prisión preventiva), otro se suicidó el día que iba a ser detenido.</li> <li>-Un gobernador condenado a 4 años de cárcel.</li> <li>-Dos candidatas presidenciales y una ex alcaldesa de Lima investigados.</li> </ul>	Compañías y grupos económicos nacionales o internacionales desde fuera captaron funcionarios de alto y medio rango del Estado.
México	Captura de Estado	Ningún condenado, el funcionario de más alto rango implicado es Emilio Lozoya Austin, expresidente de la petrolera estatal Petróleos Mexicanos (Pemex).	Compañías y grupos económicos nacionales o internacionales desde fuera del Estado.

Por supuesto, ninguno de los anteriores hechos se puede clasificar como corrupción simple no solo porque no es un acto esporádico y casual, sino porque los agentes involucrados eran funcionarios de medio y alto rango tanto empresariales como estatales.

Para ilustrar la macro-corrupción, en la tabla 4 se relacionará a Brasil con el caso Lava Jato, el cual, por el gran número de empresas involucradas, nodos interconectados y coordinación entre estos, sí constituye un sistema de corrupción masiva que entraría dentro de esta clasificación.



Tabla 4  
Ejemplo macro-corrupción

País	Tipología	Funcionarios condenados	El porqué de la tipología
Brasil	Macro-corrupción	Red Lava Jato: se identificaron un total 906 nodos/agentes. Clasificados así: privados 65 %, públicos 19 %, criminales 11 % y otros 5 %.	Poderosas subredes de empresas privadas capaces de cooptar instituciones para desarrollar y reproducir estratégicamente un sistema de macro-corrupción.

Nota. Adaptado de *El gran libro de la corrupción en Colombia* (p. 264), por L. J. Garay y E. Salcedo-Albaran, 2018, Editorial Planeta S. A.

Por su parte, Transparencia Internacional pide más acción en las investigaciones del caso Odebrecht y caso Lava Jato. Igualmente, insta a los fiscales nacionales de nueve países latinoamericanos y dos países africanos a pedir a sus pares de Estado Unidos, Brasil y Suiza que compartan las pruebas relativas al acuerdo por \$2,6 billones establecidos con la constructora brasileña. Esta información podrá ser usada para investigar a quienes aceptaron sobornos y permitieron que la compañía arrebatara oportunidades comerciales a sus competidores en estos once países (Transparency International, 2016).

Tanto Odebrecht como algunos empresarios y agentes estatales se han comprometido con la transparencia en la divulgación de estos actos de corrupción, esto ha hecho que en sus audiencias declaren tanto los actos ilícitos como las personas implicadas, permitiendo también el avance que han tenido algunos países en estas investigaciones.

Es paradójico que el código de ética de Odebrecht haya sido referente para otros códigos de ética corporativos y, a su vez, la firma brasileña se haya visto envuelta en uno de los mayores escándalos del continente. Sin embargo, vale la pena destacar el compromiso de la firma en su colaboración con las actividades locales e internacionales.

El fenómeno de la corrupción, aunque en diferentes niveles, ha permeado a casi todos los países. Los gobiernos de todos los entes políticos, en países de todos los niveles de riqueza, se ven afectados por los escándalos de corrupción con una frecuencia e intensidad que parece estar siempre en aumento. La corrupción se ha convertido en un *problema importante* y ahora es un tema significativo en la política, incluso en la democracia industrializada (Ades y Di Tella, 1997, p. 497).

La corrupción, como la parte predominante de la delincuencia organizada, tiene fuertes impactos en el desarrollo económico y social,

es uno de los males sociales más peligrosos de cualquier sociedad. Esto se debe a que la corrupción, como un virus mortal, ataca las estructuras vitales que contribuyen al funcionamiento progresivo de la sociedad y pone en grave peligro su propia existencia (Gire, 1999, citado en Diman, 2013, p. 2).

## Conclusiones

La corrupción ha evolucionado hacia estados cada vez más complejos, pasando de la corrupción simple a la Captura y la Cooptación de Estado y, finalmente, a la macro-corrupción. Es importante conocer estas diferencias para que gobiernos puedan hacerle frente a este fenómeno de una manera más efectiva. Es imperativo establecer redes de apoyo entre los órganos de control de nuestros países (como las Fiscalías, Procuradurías, unidades de transparencia, etc.) dado el carácter global y de conexión de las redes actualmente.

La corrupción continúa afectando de manera profunda a varios países en todo el mundo según se observa en los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International. Estos también muestran, con respecto a los diez países latinoamericanos implicados en el caso Odebrecht, que la ciudadanía no confía en sus gobernantes y considera que sus líderes e instituciones públicas no son suficientemente transparentes. Igualmente, se resalta que los países que presentaron un mayor índice de transparencia (Chile y Uruguay) no se vieron envueltos en el caso Odebrecht.

Así mismo, se concluye que de acuerdo con los resultados encontrados por los diversos órganos de control sobre el caso Odebrecht en Colombia, Perú y México, la multinacional de construcción brasileña logró realizar una Captura de Estado. Finalmente, en los tres países estudiados, se evidencia una relación directa entre los resultados de las investigaciones y la independencia en los procesos de elección de los entes de control como del Fiscal General de la Nación; es decir, entre mayor es la independencia en la elección del Fiscal General, mayores son los resultados alcanzados en las investigaciones.

## Referencias

- Ades, A. y Di Tella, R. (1997). The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results. *Political Studies Association*, 45(3), 496-515.
- Agencia EFE (2018, 4 de diciembre). Odebrecht es inhabilitada en Colombia y la multan con 251 millones de dólares. <https://bit.ly/3fcTMce>
- CNN Español. (2019, 17 de abril). Expresidente de Perú Pedro Pablo Kuczynski está en cuidados intensivos. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/04/17/expresidente-de-peru-pedro-pablo-kuczynski-esta-en-cuidados-intensivos/>
- Cuevas, H. (1998). *Proceso político y bienestar social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Diman, E. (2103). The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective. *Economics. Discussion Paper*, 2013-59. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/87699/1/771011148.pdf>
- Dutta, J. y Aidt, T. (2016). *Corruption and Economic Development*. England: Edward Elgar Publishing.
- El comercio. (2019, 22 de febrero). Odebrecht entregó US \$20 mil a Jorge Acurio para su campaña, según testigo. <https://elcomercio.pe/politica/odebrecht-entrego-us-20-mil-jorge-acurio-campana-testigo-noticia-610340>
- El Espectador. (2019, 17 de abril). Muere el expresidente Alan García: se disparó antes de ser detenido por caso Odebrecht. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/muere-el-expresidente-alan-garcia-se-disparo-antes-de-ser-detenido-por-caso-odebrecht-articulo-850965>
- Fowks, J. (2018, 30 de abril). Ollanta Humala y su esposa, Nadine Heredia, salen de la cárcel después de nueve meses. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2018/05/01/america/1525131193\\_391353.html](https://elpais.com/internacional/2018/05/01/america/1525131193_391353.html)
- Fowks, J. (2019, 24 de abril). El exdirector de Odebrecht en Perú confirma pagos a las campañas de cuatro expresidentes. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2019/04/24/america/1556126749\\_606187.html](https://elpais.com/internacional/2019/04/24/america/1556126749_606187.html)
- Garay, L. J. y Salcedo-Albaran, E. (2018). *El gran libro de la corrupción en Colombia*. Colombia: Editorial Planeta S. A.
- Gaviria, A. (2018). *¿Cómo mejorar a Colombia?* Colombia: Editorial Nomos S. A.

- Infobae*. (2018, 7 de diciembre). Inició el proceso de investigación contra el fiscal general de Colombia por el escándalo de Odebrecht. <https://bit.ly/2ISYb84>
- Infobae*. (2019, 2 de mayo). Las sentencias que emitió Colombia por el caso de corrupción de Odebrecht. <https://bit.ly/3kLKRQr>
- Irujo, J. M. y Gil, J. (2017, 8 de noviembre). La Policía investiga la conexión Colombia-Miami en los pagos al exviceministro García Morales. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2017/11/06/actualidad/1509965659\\_671036.html](https://elpais.com/internacional/2017/11/06/actualidad/1509965659_671036.html)
- La Ley*. (2018, 05 de septiembre). Marcelo Odebrecht entregó documentación que probaría transferencias de dinero a Ollanta Humala. <https://laley.pe/art/6095/marcelo-odebrecht-entrego-documentacion-que-probaria-transferencias-de-dinero-a-ollanta-humala>
- La República*. (2019, 18 de marzo). Expresidente de Perú, Alejandro Toledo, fue detenido en Estados Unidos. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/alejandro-toledo-fue-detenido-en-estados-unidos-2840991>
- Menezes, F. M. (2000). *The Microeconomics of Corruption: The Classical Approach*. <https://ideas.repec.org/p/fgv/epgewp/405.html>
- Ojo Público*. (2018, 28 de febrero). Lava Jato: Barata confirma entrega de US\$1,2 millones a campaña de Keiko Fujimori. <https://ojo-publico.com/620/lava-jato-barata-confirma-entrega-de-us1-millon-campana-de-keiko-fujimori>
- Pérez de Acha, L. (2019). ¿Por qué es importante esclarecer el caso Odebrecht en México? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2019/03/20/espanol/opinion/odebrecht-mexico.html>
- Pérez, R. (2019, 30 de abril). Los 11 condenados en Colombia por el escándalo de Odebrecht. *RNC Radio*. <https://www.rcnradio.com/judicial/los-11-condenados-en-colombia-por-el-escandalo-de-odebrecht>
- Restrepo, E. (1997). Conceptualización de la corrupción política. En Cepeda, F. (ed.), *La corrupción en Colombia* (pp. 311-231). Bogotá: Tercer Mundo Editores
- Sandel, M. (2013). *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. New York: Farrar Straus and Giroux.

- Salazar, E. (2017, 4 de febrero). Avi Dan On fue el nexo entre Toledo y Barata para negociar sobornos por la Interoceánica. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/368/avi-dan-fue-el-nexo-entre-alejandro-toledo-y-barata-pa-ra-negociar-sobornos-por-la-interoceanica>
- Telesur*. (2019, 27 de abril). México inhabilita por tres años a constructora Odebrecht. <https://www.telesurtv.net/news/mexico-inhabilita-constructora-de-brasil-odebrecht-20190427-0002.html>
- Transparency International. (2016, 22 December). New Leads in Odebrecht Case Must Be Followed up in 11 Countries after Settlement. [https://www.transparency.org/news/pressrelease/new\\_leads\\_in\\_odebrecht\\_case\\_must\\_be\\_followed\\_up\\_in\\_11\\_countries\\_after\\_settl](https://www.transparency.org/news/pressrelease/new_leads_in_odebrecht_case_must_be_followed_up_in_11_countries_after_settl)
- Transparency International. (2018). Corruption Perceptions Index 2018. <https://www.transparency.org/cpi2018>
- Transparencia por Colombia. (s. f.). Centro de Asesoría Legal Anticorrupción. Citado en <https://transparenciacolombia.org.co/2019/08/27/corrupcion/>
- Villasís, G. (2019, 23 de febrero). Odebrecht: ex ejecutivo afirma que se entregó más de US \$200 mil a Lourdes Flores. *El comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/declaracion-compromete-lourdes-flores-nano-noticia-610590>

# Sobre los autores

## Sergio Pérez Sanchez

Docente investigador en el Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, Toluca. Desempeña funciones de docencia con alumnos de la Maestría en Investigación de la Educación y del Doctorado en Ciencias de la Educación. Participa como tutor en el comité de ambos programas. Su proyecto de investigación es *Deberes éticos sobre la orientación de la nutrición alimenticia para la salud de los alumnos de educación básica: estudio en dos escuelas de educación primaria en el Estado de México*. Doctor en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: serperez7@hotmail.com

## Armando Ulises Cerón Martínez

Docente investigador de la Universidad Autónoma del estado de Hidalgo. Nació en la ciudad de México. Es licenciado en sociología por la UNAM, Maestro en Filosofía de la Ciencia por la UAM y Doctor en Pedagogía por la UNAM. Sus líneas de investigación son: 1) investigación de la investigación educativa y 2) producción y fragmentación de subjetividades. Su última publicación es “La doble elección: la sociología y sus aspirantes”, una contribución en el libro *Pierre Bourdieu en la sociología latinoamericana. El uso de campo y habitus en la investigación* (2018), publicado por el crim-unam en México.

Contacto: aceron@uaeh.edu.mx

## Amelia Molina García

Profesora investigadora del Área Académica de Ciencias de la Educación en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, particularmente en los programas de Especialidad en Docencia, la Maestría y el Doctorado en Ciencias de la Educación. Es Líder del Cuerpo Académico de Estudios Comparado en Educación con las siguientes líneas de investigación: política educativa, sujetos sociales, gestión y desarrollo institucional, así como la de estudios sociales y culturales

en educación. Los proyectos de investigación que desarrolla actualmente son: red de comunidades de aprendizaje para la renovación de la educación superior y dimensiones ética, epistémica y metodológica en la formación para la investigación. Es pedagoga con Maestría en Investigación y Desarrollo de la Educación, así como doctora en Ciencias de la Educación.

Contacto: meluxmolina@hotmail.com

## **Christian Israel Ponce Crespo**

Doctor en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Ciencias Sociales y especialista en Cultura de la Legalidad por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Docente investigador en el Área Académica de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Integrante del Cuerpo Académico “Estudios Comparados en Educación” en las líneas de investigación: política educativa, sujetos sociales, gestión y desarrollo institucional y estudios sociales y culturales en educación. Sus investigaciones se vinculan a los siguientes temas: identidades científicas y juveniles, cultura cívica y formación para la ciudadanía, investigación de la investigación educativa y condiciones de empleabilidad en los jóvenes mexicanos. Contacto: cresponce@yahoo.com.mx

## **Dalia Johana Álvarez Lizárraga**

Maestrante en Gestión y Desarrollo Social de la Universidad de Guadalajara con el proyecto *Prácticas socioeducativas y responsabilidad social universitaria: el caso del Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario*. Licenciada en Psicología por el Instituto Tecnológico de Sonora. En la actualidad se encuentra cursando el diplomado virtual en Modelo de Gestión de Proyectos Sociales por el Instituto Nacional del Desarrollo Social. Profesionalmente, se ha desempeñado como trabajadora social y psicóloga de refugio en el Programa de Apoyo a Instancias de Mujeres en Entidades Federativas y evaluadora psicológica en Tránsito y Policita Municipal de la Paz, B.C.S, México. Facilitadora de la enseñanza media superior en el Instituto Espinosa en las materias de introducción a la investigación y tutorías. Promotora de vinculación comunitaria en el Centro Universitario para el Desarrollo Comunitario. Contacto: dalia.liza@gmail.com

## **Gabriela Cortez Pérez**

Estudió la Licenciatura en Letras y la Maestría en Enseñanza Materna en la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) y el doctorado en Ciencias del Lenguaje en la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). Labora como docente investigadora en la Unidad Académica de Letras tanto en la Licenciatura en Letras como en la Maestría en Enseñanza de la Lengua Materna desde hace 17 años. Ha publicado dos libros y diversos artículos académicos. Es miembro del SIN y perfil Prodep. Contacto: gbycorpez@yahoo.com.mx

## **Martha Cecilia Acosta Cadengo**

Nació en Zacatecas, México. Es Licenciada en Letras, Maestra en Enseñanza de la Lengua y Doctora en Ciencias Humanísticas y Educativas por la Universidad Autónoma de Zacatecas (uaz). Es perfil Prodep y miembro del cuerpo académico Lenguaje y Literatura. Labora como docente investigadora en la licenciatura y la maestría en la Unidad Académica de Letras de la UAZ. Ha publicado diversos capítulos de libros y participa de manera frecuente en congresos nacionales como internacionales. Contacto: ceci\_huma@hotmail.com

## **Diana Villagrana Avila**

Nació en el Distrito Federal, México. Licenciada en Letras por la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ). Doctora en Comunicación y Lingüística por la Universidad de Cádiz, España. Labora como docente investigadora en la Unidad Académica de Ingeniería Civil de la que es la Coordinadora de Tutorías. Es perfil Prodep y miembro del cuerpo académico Lenguaje y Literatura. Ha publicado diversos capítulos de libros y participa frecuentemente en congresos nacionales e internacionales. Contacto: villagrana\_a@hotmail.com

## **Beatriz Elizabeth Soto Bañuelos**

Nació en Zacatecas, México. Licenciada en Letras y doctora en Ciencias Humanísticas y Educativas por la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ). Labora como docente investigadora en la Unidad Académica de Letras tanto en la Licenciatura en Letras como en la Maestría en Enseñanza



de la Lengua Materna. Ha participado en congresos nacionales como internacionales y ha sido responsable del Programa de la Licenciatura en Letras Plantel Jerez. Contacto: sotobanuelos@yahoo.com.mx

## **Juan Martín López Calva**

Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Realizó dos estancias postdoctorales en el Lonergan Institute de Boston College. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, de la Red Nacional de Investigadores en Educación y Valores y de la Asociación Latinoamericana de Filosofía de la Educación. Trabaja en las líneas de Educación humanista, Educación y valores y Ética profesional. Coordina el Cuerpo Académico de Ética y Procesos Educativos de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP). Escribe semanalmente un artículo en el periódico digital E-consulta y la columna “Educación personalizante” en el portal Lado B. Decano de Artes y Humanidades de la UPAEP.

Contacto: juanmartin.lopez@upaep.mx

## **María del Carmen De la Luz Lanzaragota**

Doctora en Educación de las Ciencias, Ingenierías y Tecnologías en la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, de la Unión de Responsabilidad Social Universitaria de Latinoamérica, del Padrón de Investigadores de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y del Cuerpo Académico de Pedagogía Social y Orientación Educativa en la misma institución. Fue miembro fundador del equipo de investigación sobre Responsabilidad Social de la Universitaria de la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP) y premiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por su programa de Servicio Social. Actualmente forma parte de grupos de investigación en la UPAEP y en la BUAP en el tema de Responsabilidad Social Universitaria.

Contacto: carmen.delaluz@correo.buap.mx

## **Martha Leticia Gaeta González**

Doctora en psicología y aprendizaje por la Universidad de Zaragoza, España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1), del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), de la Red Mexicana de Investigadores de la Investigación Educativa (REDMIE) y de la Red Nacional de Investigadores en Educación y Valores (REDUVAL). Trabaja las líneas de autorregulación del aprendizaje, procesos socio-afectivos y formación de investigadores.

Contacto: marthaleticia.gaeta@upaep.mx

## **Héctor Guillermo Romero Uribe**

Maestro en Dirección y Gestión de Centros Educativos por la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR, México) y Licenciado en Filosofía por la Universidad del Valle la Grana (UNIVAG). Profesor de Asignatura del Departamento de Estudios Jurídicos impartiendo las materias de Ética Jurídica y Filosofía del Derecho al Programa Educativo de Abogado y la materia de Ética a los programas educativos de Mecatrónica y Teleinformática. Miembro del Comité de Ética del Centro Universitario de la Costa Sur y responsable de la Unidad de Geneval del mismo; de igual manera, es profesor en la UNIVAG en los programas de Derecho, Psicología y Educación con materias de Ética y Diseño y desarrollo de investigación. Contacto: hgru\_90\_2@hotmail.com; hector.romero@cucsur.udg.mx

## **María del Rosario de la Torre Cruz**

Doctora en Educación por la Universidad de Baja California, Maestra en Administración y Gestión Regional y Licenciada en Turismo por el Centro Universitario de la Costa Sur de la Universidad de Guadalajara. Docente titular de tiempo completo del Departamento de Ciencias Administrativas con Perfil Prodep y miembro de la Red de Estudios y Docencia de Investigadores en las Ciencias Económico-Administrativas (RED-ICEA) y del cuerpo académico Gestión de la Calidad en Redes Internacionales de las Ciencias Económico-Administrativa. Se especializa en las siguientes líneas de investigación: calidad total, educación y redes internacionales. Ha realizado

ponencias en foros nacionales e internacionales y ha publicado trabajo de investigación sobre estas líneas en revistas indexadas, libros y capítulos de libros. Contacto: rtorre@cucsur.udg.mx

## **José Ángel Lora Zermeño**

Licenciado en filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA) y actualmente es estudiante de maestría en Innovación Educativa por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP). Docente de educación básica en la Secundaria Autlán con las materias de lengua materna, formación católica y asesoría. Administrativo de la Universidad del Valle de Grana (UNIVAG) como coordinador de Formación Integral, Pastoral Universitaria y Protección Civil. Además, es docente de asignatura de las licenciaturas en Derecho, Psicología y Educación. Contacto: loraangel969@gmail.com

## **Javier Isidro Rodríguez López**

Enfermero, experto en sostenibilidad en los contextos comunitarios, organizacionales y universitarios a partir de la docencia, la investigación, la proyección social y la internacionalización. Su énfasis se centra en los hospitales verdes y la educación para el desarrollo sostenible. Se destaca la coordinación de diversas cátedras internacionales en salud ambiental y responsabilidad social. Lidera una red de enfermería con más de 5500 miembros en ocho países de América Latina como parte de la campaña mundial Nursing Now. Organizador y conferencista a nivel nacional e internacional en más de 100 eventos científicos, integrando a múltiples actores de gobierno nacionales, sociales, académicos, empresariales y comunitarios. Actualmente es coordinador de Autoevaluación y Acreditación de la Facultad de Medicina de la Universidad de Antonio Nariño y representante legal de Growing Up Foundation.

Contacto: centrodepensamientocs@gmail.com, acreditación.medicina@uan.edu.co

## **Mery González Delgado**

Enfermera de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Gerencia en Salud Ocupacional y en Gerencia en Salud Pública de la Universidad

del Rosario, maestra en Salud Pública con área de concentración en bioestadística y sistemas de información del Instituto Nacional de Salud Pública de México (INSP). Candidata a doctora en Educación de la Universidad Cuauhtémoc, México. Docente de la Escuela de Posgrados en salud, coordinadora de investigación del Centro de Pensamiento de Calidad en Salud y Educación y líder del grupo de investigación Titania. Se especializa en las siguientes áreas de estudio: sistemas de salud, salud sexual y reproductiva, salud ocupacional, salud pública y seguridad del paciente. Ha realizado diferentes publicaciones en estas líneas de investigación y ha participado en eventos internacionales en los mismos ejes temáticos. Contacto: megonzalez2@areandina.edu.co

### **Erika Bibiana Rodríguez Gallo**

Enfermera de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Auditoría de Salud de la Universidad Santo Tomás, magister en Educación de la Universidad Nacional de Colombia. Áreas de investigación: salud pública, atención primaria en salud y educación superior. Ha trabajado como consultora para el Ministerio de Salud y Protección Social en la implementación de políticas públicas. Contacto: erodriguez118@areandina.edu.co

### **Carlos Eduardo Vinasco González**

Estudiante de derecho de la Universidad Católica de Colombia. Trabaja en áreas de investigación en derechos humanos, derechos sexuales y reproductivos y derechos del paciente. Contacto: cevinasco78@ucatolica.edu.co

### **Andrea Carolina Alvarado Parada**

Microbióloga Industrial y maestra en Ciencias Biológicas de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha trabajado las líneas de investigación relacionadas con la evaluación de extractos vegetales con posible actividad farmacológica y el consumo de alcohol en profesionales del sector salud. Ha participado en distintos eventos nacionales e internacionales y ha publicado trabajos de investigación sobre estos temas. Contacto: aalvarado15@areandina.edu.co

## **Paula Cristina Diaz Cruz**

Economista de la Fundación Universidad de América, graduada en el año 2015 con el proyecto de grado con calificación meritoria “Incidencia del capital humano en la industria de plástico 2002-2012”. Próxima a optar por el título de maestra en Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás. Docente de economía y emprendimiento empresarial en el colegio Reuven Feurstein en donde ha capacitado al personal en procesos comerciales. Docente de la Fundación Universitaria Monserrate. Contacto: phaulacrish@gmail.com

## **Leidy Maritza Silva**

Economista, especialista en Finanzas y Administración Pública y magister en Gestión de Organizaciones de la Universidad Militar Nueva Granada. Actualmente, es docente de planta del programa de Economía de la Universidad Piloto de Colombia e investigadora del Grupo de Investigación en Innovación y Competitividad en las Organizaciones. Contacto: leidy-silva1@unipiloto.edu.co

## **Sandra Milena Aponte Franco**

Enfermera, especialista en Seguridad y Salud en el Trabajo. Consultora en salud y bienestar con énfasis en coach nutricional de la Universidad Complutense de Madrid. Autora de diversos textos relacionados con la atención primaria en salud, bioseguridad y promoción de la salud. Actualmente, es directora de alianzas del Centro de Pensamiento de Calidad en Salud y Educación, red de enfermería con más de 5500 miembros en ocho países de América Latina en la campaña mundial Nursing Now. Contacto: centrodepensamientocs@gmail.com – saponte@areandina.edu.co

## **Sergio García Vicente.**

Doctor en Medicina y Cirugía. Médico especialista en medicina familiar y comunitaria. Fellowship en Baylor College of Medicine (Houston, Texas). MBA. Profesor en la Facultad de Enfermería de la Universidad Católica de Valencia. Miembro de la Sociedad Española de Sanidad Ambiental y de la Asociación de Economía de la Salud. Trabaja en las líneas de investigación

enfocadas a la gestión ambiental del sector salud, salud pública y economía de la salud (evaluación de políticas sanitarias) con amplia participación en foros nacionales e internacionales sobre estas temáticas.

Contacto: s.garcia@ucv.es

## **José Daniel Moreno Gutierrez**

Enfermero licenciado en Colombia y en España. Maestro en Farmacovigilancia por la Universidad de Barcelona y en Salud Pública y Administración de Empresas por Torrens University, Australia. Con experiencia en gestión de proyectos, comunicación, educación y desarrollo comunitario. Actualmente, trabaja para Global Health PX, una firma consultora internacional con base en Canadá que utiliza tecnología innovadora para optimizar la salud y el bienestar de las comunidades. Su función se centra en el desarrollo de herramientas de aprendizaje digital para el desarrollo de capacidades del personal de salud en el uso seguro y efectivo de medicamentos. Creador de un diploma en Farmacovigilancia como parte de un programa de capacitación virtual apoyado por la Fundación Andina de la Universidad de Colombia, el cual evalúa la práctica de los profesionales y desarrolla soluciones en su papel de gestión en la farmacovigilancia.

Contacto: daniel\_moreno55@hotmail.com

## **Andrea Liliana Bayona Pineda**

Ingeniera Ambiental y Sanitaria de la Universidad de la Salle de Bogotá, especialista en Gerencia en Seguridad y Salud en el Trabajo de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Cuenta con amplia experiencia laboral en el área de salud pública del distrito capital y actualmente se desempeña como gestora ambiental local en la Secretaría Distrital de Ambiente, promoviendo de manera coordinada con otras entidades distritales acciones de gestión ambiental. Contacto: bandreal@gmail.com

## **Hernán Albeiro Beltrán Vásquez**

Profesional en Administración del Medio Ambiente de la Universidad de Cundinamarca y especialista en Seguridad Industrial, Higiene y Gestión Ambiental de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia. Cuenta con

diez años de experiencia desarrollando temas de Salud Ambiental en Bogotá. Actualmente, desempeña acciones como referente de la Política para la Salud y Calidad de Vida de las Trabajadoras y Trabajadores de Bogotá D.C. en la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E. Contacto: albeiro.beltran@gmail.com

## **Diana Patricia Gutiérrez Mejía**

Economista de la Universidad Nacional de Colombia, magister en Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás y actualmente se encuentra cursando el doctorado en Economía de la Universidad Javeriana. Docente de la Corporación Universitaria Iberoamérica e investigadora principal de la misma universidad. Ha participado en diferentes congresos a nivel nacional e internacional, siendo ponente en trabajos de investigación relacionados con la empleabilidad, la responsabilidad social empresarial y la productividad. Así mismo, ha realizado publicaciones en diferentes revistas científicas y de divulgación relacionadas con su tema de investigación. Contacto: diana.gutierrez@ibero.edu.co

## **Víctor Hugo Nauzán Ceballos**

Economista y magister en Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás y estudiante del Doctorado en Ciencias de la Educación de la Universidad Arturo Prat (Chile). Es docente investigador de la Universidad Piloto de Colombia y actualmente pertenece al grupo de Innovación y Competitividad de las Organizaciones (ICO) de la misma universidad. Trabaja las líneas de investigación relacionadas con productividad y empleabilidad. Ha participado en distintos eventos nacionales e internacionales como ponente de sus resultados de investigación y ha publicado en diferentes revistas científicas y de divulgación sobre estos temas. Contacto: victor-nauzan@unipiloto.edu.co

## **Brian Amaya Guzmán**

Estudiante de Economía enfocado en economía regional y urbana de la Facultad de Ciencias Sociales y Empresariales de la Universidad Piloto de Colombia. Líder estudiantil del semillero Planificación Socioeconómica y

Estudios del Desarrollo (PSED). Senior II como joven investigador de la escuela de semilleros de la Universidad Piloto de Colombia, Intermedio Ed. Contacto: brianamaya33@hotmail.com

## **Lina María Quevedo López**

Economista de la Universidad Santo Tomas. Pertenece al semillero de investigación de desarrollo local y pobreza de la misma universidad. Cuanta con experiencia en apoyo y asesoría de la Secretaría General del Partido Alianza Verde y ha participado en distintos foros nacionales e internacionales. Contacto: linaquevedo@usantotomas.edu.co

## **Ingrid Paola Ortiz Lamprea**

Economista de la Universidad Santo Tomas. Pertenece al semillero de investigación de desarrollo local y pobreza de la misma universidad. Cuenta con experiencia en investigación de mercados de carácter cualitativo y cuantitativo en Kantar Millward Brown y apoyo a la gestión de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Municipal del Municipio de Soacha Cundinamarca. Ha participado en distintos foros nacionales e internacionales. Contacto: ingridortiz@usantotomas.edu.co

## **Jaime Torres Melo**

Actualmente es el Veedor Distrital de Bogotá, Colombia. Ingeniero Civil de la Universidad Nacional de Colombia (1993). Tiene una especialización en Planeación y Administración del Desarrollo de la Universidad de los Andes (1996) y una Maestría en Gerencia del Desarrollo (2000) del London School of Economics and Political Science LSE. Se ha desempeñado como Subdirector Sectorial del Departamento Nacional de Planeación y Subdirector General del Departamento Administrativo de la Función Pública. Trabajó en el Programa de Gobernabilidad Regional de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y con el Programa de Gobernabilidad del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se ha desempeñado como profesor de pregrado y posgrado en diferentes universidades de Colombia. Contacto: jtorres@veeduriadistrital.gov.co



## Francy Alba Abril

Politóloga de la Universidad el Rosario y especialista en Desarrollo Local y Regional de la Universidad de Los Andes. Tiene experiencia en acompañamiento y monitoreo de entidades territoriales en temas de transparencia y rendición de cuentas. Trabajó en la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República en el equipo de implementación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. Así mismo, trabajó en Transparencia por Colombia Capítulo Nacional de Transparencia Internacional como investigadora del Índice De Transparencia de las Entidades Públicas en metodología y análisis de riesgos de corrupción y planes anticorrupción. Contacto: falba@veeduriadistrital.gov.co

## Milena Castellanos

Socióloga de la Universidad Santo Tomás y magister en Sociología con tesis Magna Cum Laude de la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Cuenta con formación y experiencia en investigación e intervención social, en diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y desarrollo de procesos sociales y en herramientas de marco lógico y metodologías de investigación, técnicas cuantitativas y cualitativas. Ha apoyado el desarrollo de políticas públicas en Colombia y en Chile. Ha desarrollado procesos sociales con enfoque diferencial para población étnica, infantil y juvenil, empoderamiento de las mujeres e igualdad de género, así como procesos de resolución pacífica de conflictos. Contacto: mcastellanos@veeduriadistrital.gov.co

## José Efrén Cornejo Garza

Licenciado en Economía por el Instituto tecnológico y de estudios superiores de Monterrey (ITESM), Campus Monterrey, graduado con mención honorífica, y maestro en Ciencias de la Administración del ITESM, Campus Estado de México. Cuenta con experiencia en el sector público en el que laboró en la extinta Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y en la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Es autor del *Manual de Macroeconomía Básica* y ha colaborado en la revisión de los libros *Negocios Internacionales* (10a edición) de Charles W. L. Hill e *Introducción a la Administración* (1a edición)

de William H. Cunningham. Es director de la Licenciatura en Economía de la Universidad de Monterrey. Contacto: efren1967@yahoo.com.mx

## Javier Pérez-Rolón

Licenciado en Derecho de la Universidad de las Américas, Puebla. Es maestro en Ciencia Política por El Colegio de México. Así mismo, cuenta con estudios en el Instituto de Estudios Políticos de París (FNSP) en el que realizó una estancia de investigación en 2012. En la Universidad de Monterrey dirigió los programas académicos de Derecho, Ciencia Política y Función Pública de 2014 a 2016. Así mismo, es miembro fundador del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (Comunidad PIRC), Red Temática del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Es profesor de la Escuela de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey. Contacto: javier.perezr@udem.edu

## Diana Laura Larrondo López

Mexicana, nacida en Culiacán, Sinaloa. Licenciada en Economía por la Universidad de Monterrey en agosto 2017. Laboró como consultora en EY México en *International Tax*. Embajadora de *Women Ambassadors Forum* y participante de *The Masters: Insight into Management*. Trabajó su tesis de investigación en la línea de la economía ambiental en la que cuenta con dos *working papers*. Actualmente, se desempeña en la coordinación de Administración y Finanzas de la Asociación Herz México, S.C. Contacto: dllarrondo@gmail.com

## Manuel Cedeño del Olmo

Doctor en Ciencia Política por la UNAM y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. En su trayectoria académica destaca como profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Docente investigador en la División de Ciencias Sociales de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, de la Unidad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana, en Colombia, de la Maestría en Ciencias Sociales de la Unidad Académica de Ciencias Sociales y de la Unidad de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Ha escrito artículos de divulgación

en revistas especializadas y ha participado en diversos congresos tanto nacionales como internacionales. Entre sus publicaciones destacan los libros *El sistema político en Tabasco* (1999), *Mezzo política en México* (2004) y *Gasto público y transferencias en el federalismo mexicano* (2011). Sus líneas de investigación actuales son gobierno y desarrollo municipal, políticas públicas y Federalismo fiscal comparado. Contacto: mcede@hotmail.com

## **Lázaro Ávila Cabrera**

Economista, doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de México (UNAM). Adscrito como profesor de tiempo completo a la Unidad Académica de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”. Coautor del libro *Una propuesta de monitoreo de transparencia en municipios* (2018), publicado por la editorial Fontamara. Es especialista en temas sobre elección racional, economía pública y políticas públicas. Su línea de investigación actual está relacionada con la prestación de servicios públicos. Contacto: lavila@uaz.edu.mx

## **Llanet Suarez Galeano**

Comunicadora Social de la Universidad Católica Luis Amigó, especialista en Gerencia de Mercadeo y magíster en Creación y Dirección de Empresas de la Escuela de Administración de Negocios (EAN) con doble titulación con la Universidad Antonio Nebrija de Madrid, España. Docente en programas de administración de empresas y economía con ocho años de experiencia. Ha publicado en revistas internacionales en inglés. Sus áreas de interés son economía, administración y negocios. Contacto: llasunet@gmail.com

## **Leonel Mauricio Ospina Gómez**

Economista de la Universidad Externado de Colombia con un Master of Business Administration de la Universidad de Hartford, USA. Ha sido docente de varias universidades en Colombia y ha dictado clases de Coordinación de Políticas Macroeconómicas, Microeconomía, Evaluación de proyectos de inversión, Historia económica colombiana y Ética de los negocios. Trabaja en las líneas de investigación en economía colombiana y economía y negocios. Contacto: lmospina@unicolmayor.edu.co; mauricio\_ospinagoomez@hotmail.com

**Si dices que ya estas practicando la  
responsabilidad social y todavía nada te  
duele, es que estás aún lejos de tu deber y  
muy lejos de tu alegría.**

**Bernardo Kliskberg**

---

---

