

# Retos 2020:

## Gobernanza local

Carlos Paladines  
Paúl Cisneros  
Coordinadores





# Retos 2020: gobernanza local

Carlos Paladines

Paúl Cisneros

Coordinadores



Dirección  
Editorial

**RED ECUATORIANA DE  
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**ESPAMMFL**  
ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA  
AGROPECUARIA DE MANABÍ MANUEL FÉLIX LÓPEZ



Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador



UNIVERSIDAD  
DE LOS HEMISFERIOS  
DILE AL MUNDO DE DONDE VIENES



**UNL**

Universidad  
Nacional  
de Loja



**UTPL**  
UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA



352.14  
P1538r

Paladines, Carlos, coordinador

Retos 2020: gobernanza local / Carlos Paladines Camacho, Aimeé Dubois, Alexandra Elizabeth de Mora Marchán, Dayanara de los Ángeles Peñafiel Salazar, Gabriela Cuadrado-Barreto, Geraldo Cuadrado-Barreto, Hítalo Bolívar Veloz Segovia, Javier Cadavid Ramírez, Jeammy J. Sierra, Leidy Kirley Rivera, Lida Patricia Rivillas Valencia, Roberto Carlos Villacrés Arias, Víctor Mejía-Cisneros, Viviana Monteiro, Wilson Eduard Pinilla Guerrero; coordinado por Carlos Paladines, Paúl Cisneros . —1.ª ed.—  
Quito: Editorial IAEN, 2021  
280 p.; 15 x 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-061-8

1. Gobierno local 2. Ordenamiento territorial 3. Tenencia de la tierra 4. Uso del suelo  
5. Ordenamiento social (sugerido) 6. Propiedad rural (sugerido) 7. Derecho del inmigrante (sugerido) 8. Gobierno autónomo 9. Inclusión social 10. Política pública . I.  
TÍTULO

Este libro cumplió un proceso de revisión por pares (*peer review*) externo doble ciego.

---

**Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)**  
**Escuela de Gobierno y Administración Pública**

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

[www.iaen.edu.ec](http://www.iaen.edu.ec)

Información: [editorial@iaen.edu.ec](mailto:editorial@iaen.edu.ec)

---

**Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí**  
**Manuel Félix López (ESPAM MFL)**

Calles 10 de Agosto No. 82 y Granda Centeno

Tel.: (593 5) 685 035/048

Manabí-Ecuador

[www.espam.edu.ec](http://www.espam.edu.ec)

Información: [espam@espam.edu.ec](mailto:espam@espam.edu.ec)

---

**Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)**

Avenida 12 de Octubre 1076 y Vicente Ramón Roca

Tel.: (593 2) 299 1700

Quito, Ecuador

[www.puce.edu.ec](http://www.puce.edu.ec)

Información: [info@puce.edu.ec](mailto:info@puce.edu.ec)

---

**Universidad de los Hemisferios (UHE)**

Paseo de La Universidad Nro. 300 y Juan Díaz (Iñaquito Alto)

Tel.: (593 2) 4014 143

Quito, Ecuador

[www.estudia.uhemisferios.edu.ec](http://www.estudia.uhemisferios.edu.ec)

Información: [dianah@uhemisferios.edu.ec](mailto:dianah@uhemisferios.edu.ec)

---

**Universidad Internacional del Ecuador Powered by Arizona (UIDE)**

Av. Simón Bolívar y Av. s/n Jorge Fernández

Tel.: (593 2) 298 5600

Quito, Ecuador

[www.uide.edu.ec](http://www.uide.edu.ec)

Información: [ptorres@uide.edu.ec](mailto:ptorres@uide.edu.ec)

---

**Universidad Nacional de Loja (UNL)**

Ciudad Universitaria “Guillermo Falconí Espinosa”.

Av. Pío Jaramillo Alvarado y Reinaldo Espinosa. Sector La Argelia

Tel.: (593 7) 254 7252

Loja, Ecuador

[www.unl.edu.ec](http://www.unl.edu.ec)

Información: [rector@unl.edu.ec](mailto:rector@unl.edu.ec)

---

**Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC)**

Calle Antisana y Av. Universitaria

Tel.: (593 6) 2 980 837 / 2984435 – Fax: Ext. -1003

Carchi, Ecuador

[www.upec.edu.ec/](http://www.upec.edu.ec/)

Información: [info@upec.edu.ec](mailto:info@upec.edu.ec) / [edwin.cahuasqui@upec.edu.ec](mailto:edwin.cahuasqui@upec.edu.ec)

---

## **Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL)**

San Cayetano Alto

Tel.: (593 7) 370 1444

Loja, Ecuador

[www.utpl.edu.ec](http://www.utpl.edu.ec)

Información: [dfgarciax@utpl.edu.ec](mailto:dfgarciax@utpl.edu.ec)

---

**Dirección editorial:** Bolívar Lucio Naranjo

**Coordinación de arbitraje científico:** Javier Monroy Díaz

**Corrección de estilo:** David Chocair Herrera

**Diseño de portada e interiores:** Gabriel Cisneros Venegas

**Asistencia editorial:** Cristina Salcedo Rodríguez

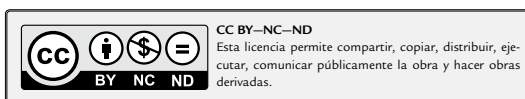
© IAEN, 2021

En colaboración con:



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador

Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no de sus afiliaciones institucionales actuales o previas.



## Índice

Comité científico de la Regap.....	11
Comité organizador de la Regap .....	13
Sobre los coordinadores, las autoras y los autores .....	15
Presentación .....	21
Introducción .....	25

### Capítulo 1

<b>Asociatividad territorial: ¿fortalecimiento de lo local?.....</b>	<b>29</b>
<i>Lida Patricia Rivillas Valencia</i>	
1. Introducción.....	29
2. Marco teórico.....	31
3. Selección de esquemas de asociatividad territorial (EAT) .....	35
4. Resultados .....	40
5. Casos de estudio .....	47
6. Conclusiones.....	57
7. Referencias bibliográficas .....	59

### Capítulo 2

<b>Modalidades estatales en el posacuerdo para el ordenamiento de la tenencia de la tierra y el uso del suelo en San Vicente del Caguán (Caquetá, Colombia).....</b>	<b>65</b>
<i>Wilson Eduard Pinilla Guerrero</i>	
1. Introducción.....	65
2. Desarrollo .....	68
3. Marco teórico: capitalismo histórico y configuración territorial.....	81
4. Resultados y discusión .....	84
5. Conclusiones.....	97
6. Referencias bibliográficas .....	101

### Capítulo 3

**Tierra y Estado: Análisis del diseño institucional de la política de ordenamiento social de la propiedad rural..... 105**

*Javier Cadavid Ramírez y Leidy Kirley Rivera*

1. Introducción.....	105
2. Referentes conceptuales del diseño institucional .....	107
3. Desarrollo .....	109
4. Conclusiones.....	142
5. Referencias bibliográficas .....	146

### Capítulo 4

**Entre el derecho del inmigrante y la percepción del local. Una paradoja para la administración pública en Ibagué, Colombia. 149**

*Jeammy Julieth Sierra Hernández*

1. Introducción.....	149
2. Desarrollo .....	154
3. Metodología .....	166
4. Resultados .....	167
5. Conclusiones.....	178
6. Referencias bibliográficas .....	181

### Capítulo 5

**La capacidad administrativa y su relación con el desempeño económico municipal: el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba, Ecuador ..... 187**

*Gabriela Cuadrado Barreto, Víctor Mejía Cisneros y Geraldo Cuadrado Barreto*

1. Introducción.....	187
2. Desarrollo .....	189
3. Metodología .....	195
4. La capacidad administrativa y el desempeño económico municipal: Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Riobamba .....	199
5. Conclusiones.....	204
6. Referencias bibliográficas .....	206

## Capítulo 6

<b>Evaluación social de proyectos a escala agregada del Estado y la sociedad, y su prospectiva estratégica en la formulación de política pública.....</b>	<b>211</b>
<i>Alexandra Elizabeth De Mora Marchán, Roberto Carlos Villacrés Arias, Dayanara de los Ángeles Peñafiel Salazar e Hítalo Bolívar Veloz Segovia</i>	
1. Introducción.....	211
2. Desarrollo .....	212
3. Metodología .....	223
4. Resultados y discusión .....	226
5. Niveles de participación y conocimiento de los y las adolescentes, de sus familias, dirigencia comunitaria, unidades de salud, equipos técnicos sectoriales locales.....	236
6. Conclusiones.....	242
7. Referencias bibliográficas .....	243

## Capítulo 7

<b>Gobiernos locales sostenibles e inclusión social de las personas con problemas de salud mental.....</b>	<b>251</b>
<i>Viviane Monteiro y Aimeé Dubois</i>	
1. Introducción.....	251
2. Gobiernos locales sostenibles en el marco de la Agenda 2030: igualdad, trabajo, sostenibilidad e inclusión social .....	252
3. Contexto actual del tratamiento de las personas con trastorno mental .....	256
4. Enfoque de integralidad de los ODS para la inclusión social de las personas que padecen enfermedad mental .....	272
5. Conclusiones.....	275
6. Referencias bibliográficas.....	276
<b>Conclusiones .....</b>	<b>279</b>



# **Comité científico de la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública (Regap)**

## **1. Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix López (Espam MFL)**

- Cecilia Parra Ferié
- Lenin Vera Montenegro
- Baly Vera Montenegro

## **2. Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch)**

- Ernesto Bonilla
- Oscar Parada

## **3. Ide Business School**

- Gisela Montalvo

## **4. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)**

- Irma Jara Íñiguez
- Andrea Carrión
- Andrés Abad
- Carlos Paladines
- Paúl Cisneros
- Víctor López

## **5. Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)**

- Efrén Guerrero

## **6. Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)**

- Edison Mafla
- Jairo Rivera

## **7. Universidad Central del Ecuador (UCE)**

- María Mercedes Gavilánez
- María Augusta Espín
- Eduardo Pavón
- Franklin Cumbal
- Paúl Torres

## **8. Universidad del Azuay (UDA)**

- Fernando Córdova León
- José Chalco Salgado

## **9. Universidad de Los Hemisferios (UDH)**

- Daniel Barragán
- Juan Ignacio Burneo

## **10. Universidad Internacional del Ecuador (UIDE)**

- María Fernanda Bastidas Pérez

## **11. Universidad Nacional de Loja (UNL)**

- Édgar Mauricio Burneo Álvarez
- Paúl Stewart Cueva Luzuriaga

## **12. Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC)**

- Sofía Zapata
- Gabriela Cuadrado
- Vladimir Pérez

## **13. Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL)**

- Jéssica Ordóñez
- Diego García
- Daniel Maldonado
- Kevin Jiménez
- Mario Contreras

## **Comité organizador de la Regap**

- 1. Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix López (Espam MFL)**
  - Baly Vera
- 2. Escuela Superior Politécnica de Chimborazo**
  - Roberto Villacrés
- 3. IDE Business School**
  - Gisela Montalvo
- 4. Instituto de Altos Estudios Nacionales**
  - Carlos Paladines
- 5. Pontificia Universidad Católica del Ecuador**
  - Efrén Guerrero
- 6. Universidad Andina Simón Bolívar**
  - Edison Mafla
- 7. Universidad Central del Ecuador**
  - Miguel Sánchez
- 8. Universidad de Los Hemisferios**
  - Daniel Barragán
- 9. Universidad del Azuay**
  - Mario Merchán
- 10. Universidad Internacional del Ecuador**
  - Jorge Baeza
- 11. Universidad Nacional de Loja**
  - José Maldonado
- 12. Universidad Politécnica Estatal del Carchi**
  - Sofía Zapata
- 13. Universidad Técnica Particular de Loja**
  - Diego García



## **Sobre los coordinadores, las autoras y los autores**

### **Carlos Paladines Camacho**

Ph. D. (c) en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires; doctor en Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica de Quito; Master of Arts en Seguridad Internacional y Relaciones Civiles y Militares, título otorgado por la Naval Postgraduate School, Faculty of National Security Affairs, Center of Civil Military Relations, Monterey, California; y, especialista en Derecho Empresarial de la Universidad Técnica Particular de Loja. Fue asesor jurídico de la Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador entre 2003 y 2005. Miembro fundador de la Fundación Alianza Estratégica, 2006. Secretario de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes del H. Congreso Nacional del Ecuador, 2007. Asesor jurídico de la Asamblea Nacional del Ecuador, 2010. Procurador y asesor de Rectorado, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 2011-2012. Filiación institucional actual: docente e investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

### **Paúl Cisneros**

Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Sede Ecuador. Desde 2016 es profesor titular de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN, en la que coordina el Programa de Especialización en Gestión Pública. Además es coordinador del grupo de investigación “Perspectivas Multisectoriales de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Se especializa en el estudio de las políticas públicas relacionadas con los recursos naturales e innovación en América Latina. Sus publicaciones han aparecido en revistas como *Latin American Policy* y *Review of Policy Research*.

**Aimeé Dubois**

Psicóloga clínica por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil; especialista y magíster en Psicopatología y Salud Mental por el Instituto Universitario de Salud Mental de la Asociación Psicoanalítica de Buenos Aires, Argentina. Desde el espacio de gobernanza pública, impulsó tanto el cambio del modelo de salud mental del Ecuador como el esfuerzo por una política pública de desinstitucionalización; es fundadora y directora de Huertomanías y de Radialmente, programa de radio con usuarios de los servicios de salud mental. Es consultora en organismos nacionales e internacionales.

**Alexandra Elizabeth de Mora Marchán**

Ingeniera en Contabilidad y Auditoría CPA de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch), con estudios de posgrado en la misma institución educativa, con el título de magíster en Gestión de Proyectos de Desarrollo. Cuenta con un diplomado en “Género y Movimientos Feministas” de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Es coordinadora administrativa de la organización no gubernamental Plan Internacional, oficina Chimborazo-Bolívar.

**Dayanara de los Ángeles Peñafiel Salazar**

Doctora en Promoción y Educación para la Salud, de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch), con estudios de posgrado en la misma institución educativa con el título de Máster en Salud Pública. Por dieciocho años consecutivos prestó sus servicios profesionales en calidad de técnica de Salud en los Proyectos de Desarrollo de Área PDA Cebadas y Guano, en los que también llegó a ocupar cargos como coordinadora de proyectos locales y coordinadora del área de Salud de World Vision a escala nacional. Desde el 2017 se desempeña como docente de la Carrera de Promoción y Cuidados de la Salud, de la Facultad de Salud Pública de la Espoch.

**Gabriela Cuadrado Barreto**

Contadora pública autorizada por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Cuenta con un reconocimiento de beca doctoral

proporcionado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Mención honorífica a la tesis de doctorado por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctora (Ph. D.) en Ciencias de la Administración de Organizaciones por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es docente investigadora titular a tiempo completo de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC) en la carrera de Administración Pública.

### **Geraldo Cuadrado Barreto**

Ingeniero por la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch). Magíster por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Analista en las Escuelas de la Revolución Agraria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Magap). Docente investigador a tiempo completo de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC) en la carrera de Administración Pública.

### **Hítalo Bolívar Veloz Segovia**

Ingeniero en Sistemas Informáticos de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch), con posgrado en la misma institución educativa, con el título de Magíster en Dirección de Empresas Mención Proyectos. Es docente titular principal a tiempo completo de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo.

### **Javier Cadavid Ramírez**

Doctorante en Ciencias Sociales de la Universidad de Granada, magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, especialista en Gestión y Transformación de los Conflictos por la Universidad de Granada, cursó maestría en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, filósofo de la Universidad Nacional de Colombia y administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública. Director del grupo de investigación Praxis Política, es docente a tiempo completo en temas relacionados con la Administración pública, así como investigador júnior ante Colciencias.

### **Jeammy J. Sierra**

Es integrante fundadora de la Fundación Social Unipost Unión de la Reserva Activa en Apoyo del Post Conflicto. Cuenta con estudios de doctorado en Tecnología Educativa la UNAD, Florida, Estados Unidos. Magíster en Administración con especialidad en Finanzas Corporativas, por la Universidad del Mar, Chile. Especializada en Actuaría Universidad Antonio Nariño, Colombia. Consultora estadística en estudios, entre otros trabajos, de Representaciones Sociales de las Mujeres; profesora e investigadora desde 2011 en Comercio Internacional, Administración Pública, Administración Financiera, Administración de Empresas e Ingenierías, en universidades como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Universidad del Tolima, UNAD de Florida (Estados Unidos), Corporación Universitaria Minuto de Dios, Universidad Cooperativa de Colombia y en la Universidad Antonio Nariño.

### **Leidy Kirley Rivera**

Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, investigadora júnior de la Convocatoria Pública Nacional del programa de jóvenes talento para los proyectos de investigación en las vigencias 2018 y 2019 de la ESAP. Asesora en Planeación del Desarrollo en diferentes municipios de Colombia, asesora en evolución de proyectos internacionales relacionados con el conflicto interno armado en Colombia.

### **Lida Patricia Rivillas Valencia**

Profesional en Administración Pública Territorial, especialista en Gestión de la Investigación y magíster en Administración del Desarrollo Humano y Organizacional. Cuenta con experiencia profesional en formulación y gerencia de proyectos, en calidad de capacitadora y consultora. Es docente asociada de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en pregrado y posgrado.

### **Roberto Carlos Villacrés Arias**

Ingeniero de Empresas. Magíster en Dirección de Empresas, mención Proyectos. Magíster en Gerencia y Liderazgo Educativo. En la actualidad

desarrolla estudios avanzados en Planeación Territorial en la Universidad de Barcelona, España. Es docente de posgrados en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Exdirector de Investigaciones, Estudios y Monitoreo para el Sector Público y exdirector nacional de Procesos Formativos del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (Secap). En la actualidad es docente de posgrados y pregrado en la Facultad de Administración de Empresas de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo y forma parte del proyecto de investigación Prospectiva de la Educación Superior al 2030, que llevan de manera interuniversitaria tanto la UTPL como la Espoch.

### **Víctor Mejía Cisneros**

Economista por la Universidad Nacional de Chimborazo. Mención honorífica proporcionada por el Posgrado en Finanzas de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch). Magíster en Finanzas por la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch). Fue director Nacional de Educación y Atención al Ciudadano de la Superintendencia de Bancos del Ecuador. Exdirector de Compras Públicas en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba. Fue director de Compras Públicas en el Hospital General Docente de Riobamba.

### **Viviane Monteiro**

Abogada; docente del Centro de Derechos y Justicia del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN); magíster en Derechos Humanos por la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador; doctoranda en Criminología por la Universidad de Granada, España.

### **Wilson Eduard Pinilla Guerrero**

Administrador público e investigador júnior de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Geógrafo de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del área de Territorios y Derechos Humanos de Pensamiento y Acción Social (PAS). Integrante del Colectivo de Estudios Sociales Guadalupe Salcedo en la línea de gestión, desarrollo territorial y local.



## Presentación

LA RED ECUATORIANA de Gobierno y Administración Pública (Regap),<sup>1</sup> con la colaboración de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia (ESAP) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en noviembre de 2018 iniciaron la planificación de un Congreso Internacional denominado Retos 2020: Gobierno y Administración Pública en América Latina, a realizarse del 14 al 18 de octubre de 2019. El objetivo se centró en identificar los retos a los que se enfrenta la región al concluir la segunda década del siglo XXI. Se plantearon los siguientes ejes temáticos: gobierno y Administración pública; gobierno abierto; y políticas públicas en gobiernos locales.

El primer eje fue seleccionado porque, además de ser el tema principal de la Regap, permitía dar continuidad a las actividades conjuntas desarrolladas desde el año 2017, de las cuales se logró las siguientes publicaciones: *Memorias académicas del V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública y Primer Diálogo Binacional de Gobierno y Administración Pública Colombo-Ecuatoriano 2017* (2018); *Temas emergentes sobre gobierno y Administración pública I* (2019); y *Temas emergentes sobre gobierno y Administración pública II* (2019). Los cambios en los modelos de gestión pública experimentados en la región desde inicios del siglo XXI ameritaban una revisión de aquellos desafíos de mayor preocupación en el ámbito de la Administración pública.

---

1 Red académica conformada por las siguientes universidades: IDE Business School; Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix (Espam MF); Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (Espoch); Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE); Universidad Andina Simón Bolívar (UASB); Universidad Central del Ecuador (UCE); Universidad de los Hemisferios (UDH); Universidad del Azuay (UDA); Universidad Internacional del Ecuador (UIDE); Universidad Nacional de Loja (UNL); Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC); Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL); e Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN.

La selección del segundo eje responde a la prominente expansión de gobierno abierto en América Latina y el Caribe, en que diecisiete de los veinte países de la región ya son miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) y de los cuales varios países ya han superado su segundo plan de acción, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, por lo que se juzgó pertinente explorar los logros alcanzados y las limitaciones aún por superar. El tercer eje se concentró en el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, para verificar avances en materia de gestión local de las políticas públicas, así como determinar los nudos críticos presentes hasta la actualidad.

La selección de los ejes tuvo eco y al concluir la primera fase del congreso se receptaron 182 trabajos/resúmenes desde distintos países, como Argentina (5), Bolivia (1), Brasil (1), Chile (7), Colombia (86), Costa Rica (1), República Dominicana (4), Guatemala (1), Honduras (1), México (6), Panamá (6), Perú (8), Paraguay (1), Portugal (1), Uruguay (3) y Ecuador (50).

Sin embargo, en medio de un contexto regional de protestas en contra de distintos Gobiernos en la región que acontecieron durante el año 2019, el congreso tuvo que suspenderse, con la posibilidad de no llegar a realizarse. La situación política se mostraba bastante compleja. A los permanentes reclamos políticos en Nicaragua y Venezuela, en agosto Paraguay y Argentina se sumaron como los primeros países en evidenciar descontentos sociales; al poco tiempo Perú, Honduras, Chile, Bolivia y Colombia también presentaron importantes y prolongadas manifestaciones en contra de sus Gobiernos. Ecuador no fue la excepción y durante las primeras semanas de octubre, ante una difícil situación de seguridad, el Gobierno decretó el estado de emergencia nacional, para hacer frente a actos vandálicos, de considerable gravedad, que tuvieron lugar en Quito en instalaciones públicas estratégicas del país.

No obstante, los tres libros académicos que se presentan como resultado de la Convocatoria al Congreso Internacional Retos 2020: Gobierno y Administración Pública en América Latina han superado

barreras extremas para su publicación. Estos recogen artículos que lograron franquear diversas dificultades por los efectos de las manifestaciones en Ecuador y, como se señaló, en varios países de la región; sin embargo, las ponencias se efectuaron del 14 al 19 de noviembre en Quito, Loja y Tulcán, gracias a la persistencia de la Regap y en particular de las universidades sede de dichas fechas (Universidad Central del Ecuador para Quito, Universidad Nacional de Loja y Universidad Politécnica Estatal del Carchi para Tulcán), que lograron que se cuente con un considerable número de artículos para cada uno de los ejes del congreso: gobierno y Administración pública; gobierno abierto; y políticas públicas en gobiernos locales.

En diciembre de 2019, a pocas semanas del congreso, en Wuhan, China, se detectó por primera vez el virus covid-19 y en marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia del coronavirus, debido a su afectación a escala global. A pesar de las medidas de confinamiento dictadas en Ecuador a partir de esa fecha, los libros del congreso continuaron su proceso de edición, por lo que se logra presentarlos en publicación digital para que sus contenidos puedan ser aprovechados por docentes, investigadores, expertos no académicos, servidores públicos, autoridades y estudiantes de la Administración pública de América Latina.

Las protestas latinoamericanas de 2019 y la “nueva realidad” a la que se enfrenta el mundo por la pandemia en el año 2020 han permitido ratificar la necesidad de investigar y generar nuevos conocimientos en materia de gobierno y Administración pública. Los contenidos de los tres libros del Congreso Internacional Retos 2020: Gobierno y Administración Pública apuntan en esa dirección. En materia de Administración pública, la lucha contra la corrupción se posiciona en primer lugar, junto a temas de búsqueda de mayor transparencia en los procesos de selección de personal y de eficiencia en la implementación de políticas públicas. *Gobernanza local* presenta experiencias y desafíos para la región en cabildos populares, certificación de la calidad del servicio público, transparencia y acceso a la información, así como gobierno electrónico y protección de datos personales. En materia de gobiernos locales y la implementación de políticas públicas,

la búsqueda de nuevas fuentes de energía sustentable, la prospectiva estratégica para la formulación de políticas públicas y el rediseño institucional para el ordenamiento social son ejemplos de temas que se ponen a consideración para encarar los retos que la región enfrenta al culminar la segunda década del siglo XXI.

**Carlos Paladines y Paúl Cisneros**

## Introducción

El estudio de los asuntos públicos es de primordial interés para la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública (Regap). Por asuntos públicos entendemos aquellas cuestiones o problemas que vinculan o pretenden relacionar la acción pública estatal con los mundos de la vida de individuos y colectivos. Al referirnos a los asuntos públicos subnacionales, limitamos el alcance de los problemas a una escala que no está del todo desvinculada de lo nacional, sino que interactúa con esta de diversas maneras. El foco está puesto en la manera en la que los actores subnacionales (Gobiernos, organizaciones no gubernamentales, comunidades) problematizan asuntos que son de su interés y en la forma en la que los cursos de acción que pueden ser definidos en la escala nacional para atenderlos se expresan en la práctica.

Como lo exponen los capítulos del presente volumen, el estudio de los asuntos públicos aglutina una diversidad de enfoques epistemológicos, teóricos y metodológicos. Esta diversidad permite presentar en su real dimensión la complejidad de la acción del Estado y de otros actores para tratar problemas que se presentan en varias escalas y tienen repercusiones positivas y negativas que, por lo usual, son difíciles de prever o anticipar.

Los asuntos públicos tratados en el presente volumen se relacionan con dinámicas que ocupan varios niveles de gobierno y gobernanza y en el que el rol del Estado se problematiza, ya sea por su incapacidad para actuar en función de cursos de acción priorizados o porque está distante de forma relativa a una oportunidad para mejorar cursos de acción existentes con respecto a un particular asunto. Los cinco primeros capítulos se relacionan de manera directa con la primera problemática, mientras que los dos últimos lo hacen con la segunda cuestión.

En el primer capítulo, la autora Lida Rivillas trata la problemática de la asociatividad municipal en Colombia. El foco está puesto sobre

las contribuciones que dos iniciativas de asociatividad municipal, promovidas por políticas de descentralización, logran para el fortalecimiento de los municipios que hacen parte de estas. La falta de apoyo del Estado central a las iniciativas asociativas es un factor importante en la explicación del fallo en términos de planeación y ejecución de obras que afecten a los municipios de forma individual y colectiva. A pesar de esto, los municipios estudiados tienen grandes expectativas sobre los modelos de gestión asociativa, manteniendo viva la demanda por mejores políticas de descentralización en Colombia.

El capítulo de Wilson Pinilla presenta una reflexión sobre un ámbito territorial también municipal, en el cual convergen varios niveles de gobierno para el tratamiento de un asunto complejo, como es el ordenamiento de la tierra en el marco de la implementación de un acuerdo entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Lo que está en evaluación en este caso es la capacidad de lo que el autor denomina como el constitucionalismo neoliberal para atender problemas de tenencia de tierra y ordenamiento territorial en una zona en la que las modalidades de atención estatal convergen en espacios de conservación de la biodiversidad, industrias extractivas, la guerrilla y diversas formas de organización comunitaria. El autor concluye que el rol que ha tenido el Estado en la promoción de la explotación de los recursos locales en San Vicente del Caguán ha contribuido al mantenimiento de relaciones de poder que no mejoran las condiciones de vida de los colonos campesinos, quienes no ha tenido oportunidades de acceso a procesos de formalización de la tenencia de la tierra bien estructurados.

Con respecto la misma problemática de la tenencia de la tierra, Javier Cadavid y Leidy Rivera realizan un análisis del diseño institucional de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia durante el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos. Los autores analizan la manera en la que los instrumentos propuestos en el diseño perpetúan las lógicas de concentración de la tierra y su inequitativa distribución en el país. El diseño contenido en el Decreto Ley 902 del 2017 no considera de manera adecuada el dinamismo de la problemática de la tenencia de la tierra en las zonas rurales, por lo cual las instituciones formales que se desprenden de

este presentan demasiada rigidez y no alcanzan a responder de forma adecuada a las demandas de la ciudadanía.

El estudio de Gabriela Cuadrado Barreto, Víctor Mejía Cisneros y Geraldo Cuadrado Barreto se centra en un aspecto mucho más acotado de la acción estatal, que tiene que ver con la obtención de ingresos, la distribución del gasto y el manejo de la deuda pública como herramientas para lograr la garantía de los derechos. Este capítulo analiza la relación entre capacidad administrativa y desempeño económico de un municipio de mediano tamaño en el centro de la región Sierra del Ecuador. Dentro de las políticas de descentralización del Ecuador que se renuevan con la Constitución del 2008, el incremento de la autonomía financiera de los Gobiernos subnacionales con respecto al Gobierno central es un tema aún pendiente. La autonomía, sin embargo, no es garantía de un buen desempeño económico, como muestra el estudio sobre el Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba, ya que este se encuentra muy influenciado por las capacidades administrativas a escala local. Las capacidades evaluadas se refieren sobre todo al ámbito financiero, entre las que se incluyen la reglamentación local, la capacitación de los servidores de niveles jerárquicos altos y el grado de autonomía financiera.

En el capítulo quinto, Jeammy Sierra presenta una reflexión sobre los retos que implican para el Gobierno local de Ibagué, en Colombia, la migración venezolana en la región. La situación de alto desempleo en Ibagué dificulta la implementación de las políticas relacionadas con la garantía de los derechos civiles de los inmigrantes. En el estudio se propone una reflexión sustentada en datos primarios sobre los factores sociales, económicos, culturales y las percepciones de la ciudadanía, así como la aceptación del amplio compendio normativo existente para enfrentar el reto de la migración. Las políticas puestas en escena no han logrado mejorar la inserción laboral de personas con alta formación, en un entorno en el que la fuga de capital humano es constante. Otro aspecto importante resaltado por el estudio se relaciona con las dificultades que el sistema de salud enfrenta para garantizar los derechos de las poblaciones de inmigrantes en territorio colombiano. Se trata de una combinación de falta de recursos, con procedimientos y prácticas que dificultan el acceso a la atención.

En definitiva, los retos del Gobierno nacional como subnacional para enfrentar esta situación en un ambiente local ya cargado de inequidades requieren del desarrollo de intervenciones complejas que parezcan sobrepasar las capacidades actuales.

Los últimos dos capítulos de la obra tratan sobre oportunidades para mejorar o desarrollar intervenciones públicas que atiendan asuntos que han alcanzado diferente grado de interés gubernamental. Así, el capítulo escrito por De Mora, Villacrés, Peñafiel y Veloz propone una metodología para realizar la evaluación social de proyectos que podrían adoptarse como una guía para la asignación de recursos. Se presenta como ejemplo la evaluación social del proyecto Zona Libre de Embarazo Adolescente, desarrollado por una organización no gubernamental internacional en la provincia de Chimborazo, en Ecuador.

El capítulo final, escrito por Viviane Monteiro y Aimeé Dubois, relata una experiencia de intervención sobre un asunto público de trastorno mental en el Distrito Metropolitano de Quito por parte de una organización no gubernamental local. Las autoras proponen una mayor vinculación del Gobierno local en el tratamiento del asunto a partir de la adopción y fortalecimiento de metodologías no convencionales que fomentan el desarrollo de la autonomía y la inclusión en la comunidad de las personas con trastornos mentales. El caso de Huertomanías presenta oportunidades de intervención en pos de lograr los objetivos de desarrollo sostenible en el ámbito municipal que buscan promover la inclusión y la sostenibilidad.

Quienes hemos participado en la elaboración del presente volumen esperamos que estas reflexiones sobre los asuntos públicos ayuden en el desarrollo de marcos teóricos y estudios empíricos rigurosos de la realidad de los países de la región. Los intercambios producidos en el Congreso Internacional Retos 2020 Gobierno y Administración Pública en América Latina contribuyeron a mejorar el entendimiento de las relaciones entre distintos niveles de gobierno y actores para el tratamiento de los asuntos públicos, producto de las cuales se presentan los capítulos sintetizados en esta introducción.

## Capítulo 1

# Asociatividad territorial: ¿fortalecimiento de lo local?

Lida Patricia Rivillas Valencia

### 1. Introducción

ESTE DOCUMENTO SE elabora a partir del trabajo desarrollado en Colombia por el grupo de investigación Grupo de Estudios en Política Ambiental (GEPA), de la Escuela Superior de Administración Pública, de forma específica, en el Centro Territorial de Administración Pública, ubicado en el municipio de Dosquebradas, en el departamento de Risaralda, en Colombia. El proyecto de investigación se titula *Análisis de esquemas asociativos territoriales en el marco del proceso de descentralización en Colombia*. La investigación abordó el fenómeno de descentralización territorial en Colombia, partiendo de la tradición centralista del país que ha influido de manera notoria en la construcción del concepto de Estado y sus principios, sin desconocer la influencia de diferentes corrientes internacionales. El Banco Mundial, mediante su agenda de promoción de la democracia participativa y la necesidad de modernización de los Estados, es una de ellas. La concepción actual de la descentralización política, administrativa y fiscal del país es el producto de la convergencia de esta diversidad de factores.

Desde el enfoque constitucional, el Estado ha reconocido la existencia formal de principios como la unidad nacional, la descentralización y la autonomía territorial, que desde su promulgación en el año 1991 ha estado sujeta a la interpretación de las Altas Cortes, y la materialización o desarrollo constitucional que se ha realizado desde el Congreso de la República, lo que ha generado controversias a raíz de los imaginarios concebidos a partir de los principios, al interpretar

el proceso de descentralización como una gran oportunidad de los territorios para tomar las decisiones que comprometen su propio desarrollo; lo cual riñe con las realidades político-administrativas de las entidades territoriales.

Los estudios alrededor del fenómeno de la descentralización en Colombia abordan el enfoque jurídico de este proceso, y se entremezclan con una visión economicista e interpretaciones de carácter histórico, sin llevar a cabo revisiones sistemáticas que integren diversidad de esquemas y figuras asociativas como las asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, provincias administrativas, entre otras, promovidas por el Gobierno de Colombia mediante leyes como la 1454 del 2011. Se pueden mencionar los textos de Restrepo (2006); Gaitán y Moreno (1992); Konrad Adenauer Stiftung (2010); y Estupiñán (2012).

Hoy se evidencia una clara decisión del Gobierno colombiano por fomentar la asociatividad territorial por medio de diferentes estrategias expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Dentro de lo cual, es de absoluta relevancia tener un acercamiento a los resultados reales que se han obtenido con el funcionamiento de las figuras de asociatividad territorial que se han conformado en el país, si se tiene en cuenta la heterogeneidad de sus miembros y las restricciones de carácter estructural que limitan la configuración de este tipo de esquemas.

El propósito del presente trabajo es identificar las contribuciones de las apuestas asociativas con más tradición en el contexto colombiano a los objetivos que subyacen en el proceso de descentralización que se consagra como principio constitucional del Estado. A partir de esto, se pretende discutir y tener una aproximación al conocimiento de las transformaciones de las entidades territoriales que de manera voluntaria le han confiado la prestación de servicios públicos, ejecución de obras o cumplimiento de funciones administrativas.

El impacto esperado de este trabajo es generar elementos de discusión alrededor del modelo de descentralización del Estado colombiano, a propósito de la Misión de Descentralización propuesta por el Gobierno nacional. Documentar las experiencias de esquemas de

asociatividad territorial que representan y expresan la diversidad y heterogeneidad de lo local se convierte en una herramienta develadora de la realidad colombiana.

El documento contiene una primera parte dedicada a los elementos teóricos y referentes conceptuales que permiten un acercamiento al complejo fenómeno de la descentralización y los referentes que la soportan, después se presentan los elementos metodológicos que sustentan el ejercicio investigativo, luego se abordan los resultados en términos de reconocimiento del modelo colombiano de descentralización y al final se presentan los dos casos de asociaciones de municipios estudiadas.

## **2. Marco teórico**

Se partió de la revisión teórica alrededor de las siguientes categorías conceptuales: descentralización, autonomía y asociatividad. La descentralización se reconoce como respuesta a fenómenos de mayor complejidad. Gaitán y Moreno (1992) consideraron la revolución científico-técnica, la crisis del Estado, los movimientos sociales y la privatización de las actividades productivas como el conjunto de fuerzas estructurales que emergen del interior de un gran movimiento de reestructuración económica y política que se gestó a escala mundial. Son diversas las interpretaciones que se elaboraron a partir de este escenario, Silva-Colmenares (1993), citando a Von Haldenwang, señaló las tres corrientes ideológicas de mayor presencia en América Latina en el tema de descentralización: el neoliberalismo, el estructuralismo y el marxismo. Esto indica que el fenómeno de la descentralización depende de múltiples factores.

Baguenard en Pening (2016) refiere un origen francés confuso e impreciso del concepto de descentralización; asimismo, presenta las diversas formas del fenómeno descritas por Cohen y Peterson a partir de la identificación de los modelos descentralistas logrados en diversos países. La descentralización espacial como mecanismo para reducir la concentración de actividades productivas en centros urbanos; descentralización hacia el mercado valiéndose de la herramienta de la privatización; descentralización política como posibilidad de

elegir popularmente los gobernantes locales y, por último, la descentralización administrativa, llevada a cabo en forma de desconcentración, delegación y devolución.

Por su parte, el latinoamericano Boisier (2004) reconoció que, en el terreno de los procesos de descentralización, se puede dar origen a tres modalidades denominadas “puras” de descentralización: funcional, territorial y política. La primera se materializa mediante la creación de un ente con personalidad jurídica y un accionar limitado a una actividad; la segunda también se refiere a la creación de un ente pero su acción se ve restringida a un ámbito político-administrativo definido y con alcance multisectorial; la última modalidad está asociada a procesos electorales propios de una entidad que representa un nivel de gobierno. El autor, de forma adicional, concibe modalidades mixtas que se pueden desprender de la combinación de las tres anteriores.

En el caso de América Latina, la descentralización se ha constituido en uno de los fenómenos más importantes dentro de las transformaciones de los Estados. En palabras de Duque (2017), la descentralización se concibe como una solución al “excesivo centralismo que caracterizó al sector público durante el siglo XX, con el fin de resolver los diferentes problemas derivados del diseño anterior” (p. 90). Sin embargo, se encuentran otros planteamientos asociados a modelos de corte federal en el continente que se comparan con los modelos europeos ya reseñados, planteando que “aunque el nombre del modelo territorial utilizado por los Estados de México, Argentina, Italia y España invoca la máxima descentralización y autonomía, son evidentes las dificultades que han tenido dichos Estados para la concreción de estos principios constitucionales” (Calle *et al.*, 2013, p. 19).

Berthin (2017), en su primera tesis sobre gobernabilidad local y procesos de descentralización en la región, afirma que “ningún país en América Latina ha logrado una descentralización completa, sino más bien grados de desconcentración/delegación” (p. 140). Señala los límites de las constituciones unitarias, ordenamientos institucionales muy centralistas y con competencias verticales, concentración de poder en el Ejecutivo, debilidad de las instituciones del nivel subnacional, baja capacidad de coordinación multinivel, desigualdades

territoriales e hipermunicipalización, como algunos factores responsables que desencadenan tres tipos de relación intergubernamental que mezcla los mecanismos de transferencia de la descentralización: i) desconcentración limitada, ii) desconcentración y delegación ampliada y iii) devolución limitada.

Uno de los principios derivados de la descentralización es la autonomía; este, según Pavani (2013), tiene su origen en el período denominado Edad de los Municipios (siglos XI y XIII). En Alemania, Italia y España se reconoce la autonomía local como principio constitucional, lo cual implica que los municipios desde lo administrativo son autónomos; incluso en Francia, con su tradición centralista, se inició un camino hacia la autonomía de sus entes locales. No obstante, se han referido fuertes tensiones entre autonomía y eficiencia a raíz del aumento del gasto público que se ha generado por la división extrema del territorio, teniendo esto como consecuencia directa el aumento del número de entidades territoriales.

Desde la lógica de la complejidad y la necesidad de nuevas formas de abordar la gestión territorial, a partir de la redefinición de las fronteras político-administrativas tradicionales surgió una tendencia que Díaz Perilla en Estupiñán Achury y Restrepo Medina (2013) concibe como el origen de la economía geográfica. La autora describe como objetivo de dicha disciplina “explicar las concentraciones de actividades y el rol de los clústeres, que ponen de presente la importancia progresiva de la asociatividad como herramienta de desarrollo en el contexto de una integración mundial creciente” (p. 168).

A estos elementos se sumó el posicionamiento del modelo gerencial en el ámbito de los asuntos públicos, es decir, la adopción de una mirada empresarial bajo la cual se administra el aparato estatal, esto indica además que los territorios asumieron también los valores asociados a la dinámica empresarial, los cuales están representados en la competencia entre ciudades y la eficiencia de sus sistemas productivos. Se asimiló entonces la función de la alta dirección empresarial a la alta dirección de la ciudad, el municipio y demás entidades territoriales; esto también implicó y generó la adopción de la planificación estratégica como modelo de gestión territorial.

El agotamiento del modelo gerencial como solución a la crisis del Estado benefactor y una Administración pública burocrática de manera desbordada dio paso a considerar nuevas ideas, en principio para comprender una nueva realidad que se presenta como cúmulo de incertidumbre y que ya no admite como respuesta solo la lógica económica de la eficiencia, la eficacia y la efectividad. Para atender esta nueva emergencia se recurrió al paradigma de la gobernanza, el cual promueve la interacción entre los diferentes niveles de Gobierno, empresa privada y sociedad civil alrededor de la construcción de relaciones de confianza e interdependencia que exigen repensar y resignificar las funciones de gobierno.

Surge aquí la interacción como elemento fundamental que opera como soporte de la gestión de los asuntos públicos. Se conoce esto en el ámbito empresarial como sinergia. Los efectos que se desprenden de esta emergencia están asociados al ejercicio de la función administrativa, la cual ya no solo se interpreta desde la legalidad y la eficiencia, más aún, ni siquiera permite o admite en realidad demanda nuevos atributos como la flexibilidad, adaptabilidad y cooperación, en respuesta a este nuevo entorno.

A partir de lo esbozado, la asociatividad toma muchas formas y denominaciones, según el espacio geográfico en que estas se ubiquen. Betancur Escobar (2013) referencia el caso francés con la expedición de leyes de asociatividad territorial a partir de 1999, como respuesta a los fracasados intentos de fusión municipal. Estas figuras tomaron el nombre de establecimientos públicos de cooperación intercomunal.

Estupiñán Achury y Restrepo Medina (2013), en su presentación, indican que en la organización territorial española se asimila la asociatividad territorial con el concepto de cooperación o colaboración voluntaria, entendidas como “mecanismos a través de los cuales se produce una toma conjunta de decisiones, un coejercicio de competencias y, por consiguiente, una corresponsabilización de actuaciones, aunque, con ella no se puede alterar la distribución de competencias constitucionalmente establecida”. En América Latina se encuentra poca claridad en la asignación de competencias entre

los niveles central, intermedio y local, esto ha tenido como respuesta la conformación de mecanismos asociativos que, para el caso de Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras y Nicaragua, reciben el nombre de mancomunidades. Cada municipio delega en la mancomunidad las competencias.

## **2.1. Metodología**

Bajo la concepción cualitativa de investigación, según Sampieri y Mendoza (2018), se abordaron dos casos de estudio cuyo alcance fue descriptivo con una proyección posterior correlacional que permita establecer las interacciones entre descentralización y asociatividad territorial. Se definió un diseño investigativo no experimental y de carácter transeccional. A continuación se detallan los elementos metodológicos centrales del ejercicio de investigación, por lo que se asume un método analítico que, en palabras de Bernal (2010), precisa una revisión rigurosa del fenómeno a investigar.

## **3. Selección de esquemas de asociatividad territorial (EAT)**

El estudio consideró el análisis crítico de figuras asociativas conformadas en el territorio colombiano. Se revisaron y discutieron diferentes criterios que le otorgaran con suficiencia un nivel de solidez importante en escenarios de validación y confrontación teórico-práctica. Al final se estableció que del universo disponible, según el informe de resultados presentado por la Unión Temporal Economía Urbana, dos figuras asociativas ofrecían representatividad dentro del conjunto de esquemas reportados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), por hacer parte de las modalidades asociativas con mayor tradición en el Estado colombiano.

La asociación de municipios representa un referente con vigencia desde la Constitución de 1886 (art. 198) y si se tiene en cuenta que el DNP reportó 51 asociaciones de municipios vigentes, ocho ya han sido disueltas de un total de 64 conformadas a partir de las disposiciones de la Ley 1 de 1975 (a excepción de Municipios Asociados del Valle de Aburrá [MASA]), se seleccionó esta figura asociativa para el estudio.

Para el presente trabajo, se consideraron entonces dos asociaciones de municipios con nivel de actividad opuesto (categorías alto y bajo, según clasificación de Unión Temporal Economía Urbana) para efectos de contraste. Estas son: Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño (Masora) y Asociación de Municipios del Centro de Risaralda (Amcer), esta última por representar además la forma asociativa de municipios más antigua constituida en territorio risaraldense. Los casos, aunque no permiten generalizaciones, ofrecen dos posibilidades de gran valor académico: 1) elaborar hipótesis de trabajo sobre las posibilidades de descentralización y autonomía de municipios pequeños; y 2) hacer lecturas comparativas de gran utilidad para el territorio del Eje Cafetero, pues este, de manera general, no cuenta con resultados significativos en sus iniciativas de asociación entre entidades territoriales.

### **3.1. Procesos de recolección de la información**

Para el desarrollo del estudio se recopiló información primaria aplicando la técnica de entrevista semiestructurada, soportada en herramientas como cuestionarios diferenciados para los actores de interés. De igual forma, se recopiló información secundaria mediante la búsqueda en las plataformas virtuales de instituciones públicas a escala nacional y territorial, así como por solicitud directa mediante derechos de petición; mediante estas estrategias se obtuvieron acuerdos municipales de ingreso a los EAT, estatutos de los EAT, informes de auditoría realizados por Contralorías, entre otros. Los actores entrevistados a lo largo de la investigación se referencian en siguiente tabla 1.

**Tabla 1**  
**Tipología de actores entrevistados**

Entidad	Dependencia/ instancia	Nombre de representante	Cargo
Asociación de Municipios de Risaralda Amcer/ Asomur	N/A	Germán Flórez	Gerente (período 2006-2014)
	N/A	Irma Vergara	Gerente (período 2014-2017)
	N/A	Alexander Pérez Bustamante	Gerente (período 2017-2019)
	N/A	Juan Manuel Villegas	Director ejecutivo (actual-2019)
Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño (Masora)	Alcaldía de San Vicente Ferrer	Roberto de Jesús Jaramillo	Alcalde (2016-2019)
	Alcaldía de la Unión	Hugo Botero López	Alcalde (2016-2019)
	Alcaldía de la Ceja del Tambo	Elkin Rodolfo Ospina Ospina	Alcalde (2016-2019)
	Alcaldía de Marinilla	Edgar Augusto Villegas	Alcalde (2016-2019)
	Alcaldía de Guarne	Sneyder Quiceno Marín	Alcalde (2016-2019)
	Alcaldía de Rionegro	Manuel Naranjo Giraldo	Subsecretario de Planeación Estratégica y Evaluación de Planeación Municipal de
	Alcaldía del Retiro	Tatiana Castañeda López	Área de Jurídica de la Alcaldía municipal
	Alcaldía del Retiro	Andrés Rivera Muñoz	Director de Desarrollo Territorial y Urbanístico

Fuente y elaboración: la autora (2019).

### 3.2. Procesamiento de la información

Se diseñó una matriz para analizar los factores definidos como estructurales en la descripción del funcionamiento de los esquemas asociativos territoriales estudiados. Para ello, se establecieron las categorías presentes en la tabla 2.

Tabla 2  
Categorías estructurales de funcionamiento de un EAT

Categorías	Subcategorías	Dimensión/característica
1. Propósito	Determinantes de conformación	Visión de asociatividad territorial
	Determinantes de integración/asocio	
2. Estructura organizativa	Objetivos	Naturaleza normativa/funcionalidad
	Órganos de dirección y administración	
	Planta de personal	
	Instrumentos de planificación	
	Controles	
3. Financiación	Aportes	Cumplimiento normativo
4. Gestión y resultados	Logros	Representatividad

5. Contribución a entidades territoriales	Planeación	Planeación integral y ordenamiento del territorio
		Identificación de proyectos de impacto regional
		Innovación y transmisión de mejores prácticas en la gestión pública
	Eficiencia y eficacia	Programas sociales
		Apoyo al desarrollo económico y productivo de la región
		Planeación y ejecución de obras públicas
		Planeación y ejecución de programas de protección y gestión ambiental
		Planeación e implementación de políticas, programas y proyectos de gestión del riesgo de desastres
		Planeación y gestión con visión de largo plazo (obras, proyectos o programas que trascienden periodos de diferentes administraciones)
	Fortalecimiento de la descentralización y autonomía territorial	Capacidad de ejercer de forma conjunta funciones administrativas en el nivel territorial
		Fortalecimiento de la gobernanza, la participación ciudadana y la rendición de cuentas
		Organizar la prestación conjunta de servicios públicos
	Gestión y coordinación interinstitucional	Frente al departamento y autoridades ambientales regionales
		Frente a entidades del orden nacional
	Acceso a recursos	Incremento de ingresos corrientes
		Gestión de recursos a nivel departamental y nacional
		Sector privado y cooperación

Fuente y elaboración: la autora (2019).

Para el análisis de la última categoría (5), denominada Contribución a entidades territoriales, se adoptó una escala de calificación de uno a cinco bajo el criterio de aporte del esquema a las subcategorías relacionadas y la determinación del aporte con base en la percepción de las administraciones locales.

#### **4. Resultados**

La literatura disponible sobre el proceso de descentralización en Colombia coincide en señalar que dicho proceso se inició en el país en la década de 1980 y se profundizó a partir de la Constitución de 1991. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2007), el Estado colombiano fue definido en la Constitución de 1886 como centralizado en lo político y descentralizado en lo administrativo. Asimismo, señala que la Reforma Constitucional de 1968 acuñó el término descentralización técnica o por servicios, significando esto la presencia de empresas públicas bajo tres categorías jurídicas: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta.

Como se ha mencionado, uno de los principios derivados de la descentralización es la autonomía (Corte Constitucional, 2010), la cual se entiende como la capacidad que se le confiere a una entidad territorial para gestionar sus actividades. Aunque en el art. 1 de la Constitución Política Nacional de 1991 se atribuye al Estado colombiano organizado como república unitaria, el carácter de autónomas a sus entidades territoriales, en consideración de Penagos (2003) “es letra muerta” en tanto la ley privilegia en sentido fundamental el protagonismo vertical del nivel central.

Los límites se han establecido desde la ciencia jurídica, aunque la discusión continúa teniendo vigencia. Se definió por parte de la Corte Constitucional, según Molina Saldarriaga (2016), una regla denominada “limitaciones recíprocas” que aseguran el equilibrio entre los principios constitucionales de descentralización y autonomía. El autor señala:

[...] la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general (p. 17).

La Federación Nacional de Departamentos (2019) refiere que los períodos de Gobierno presidenciales han marcado la pauta en términos de estrategias, políticas, sistemas, instrumentos y escenarios de articulación de los diferentes niveles de gobierno en función del proceso de descentralización. La política de descentralización territorial que se materializa en el conjunto de medidas y acciones orientadas a desarrollar un determinado grado de descentralización cuenta con cinco elementos característicos: i) diseños institucionales, ii) distribución de competencias, iii) autoridades políticas, iv) espacios de participación y v) distribución de recursos fiscales.

El conjunto de elementos identificados como característicos del proceso de descentralización territorial en Colombia no solo expresan las tres dimensiones a saber (administrativa, política y fiscal) presentes en el proceso de descentralización territorial, sino que también materializan y ponen de manifiesto el principio de *autonomía* que se deriva de la misma. Como lo indica la Corte Constitucional en la Sentencia C-517 de 1992, el concepto de autonomía “hace referencia a un cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro” y dicha autonomía implica un grado de independencia de las entidades territoriales, ejercida por medio del autogobierno y de la administración de los asuntos que más conciernen a dichas entidades. Esto quiere decir que la presencia sincrónica de estos elementos materializa el principio de autonomía.

Entonces, si la autonomía se concibe desde el escenario de la democracia y se afianza por medio de la descentralización como lo afirma Rodríguez (2013), el nivel de autonomía que considera el proceso de descentralización territorial en Colombia está condicionado a la existencia de capacidades, como lo señala Díaz (2016). En este sentido, se reconocen diferentes investigaciones que consideran determinantes el rol y las relaciones de todos los actores territoriales en los procesos de descentralización, y asimismo, se considera que estos pueden variar según las características de los territorios.

Al margen de las discusiones alrededor del modelo de descentralización colombiano y el sinnúmero de restricciones para materializar el espíritu de su contenido, es claro que dicho proceso se encuentra estancado debido a la deficiente armonización de la regulación actual y el ordenamiento del territorio, duplicidad de esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno a razón de la poca claridad en la distribución de competencias y asignación de responsabilidades a entidades territoriales y nación, incipiente capacidad municipal para asumir la carga unificada de obligaciones definidas por un régimen legal que da igual tratamiento a ciudades capitales y municipios rurales con pocas fuentes de financiación del gasto público.

A pesar de ser visible en Colombia la tendencia de limitar la autonomía territorial, quizá por la forma de Estado unitario, el exmagistrado del Consejo de Estado Augusto Hernández Becerra (2015) manifiesta que “la forma unitaria del Estado no se opone a las autonomías territoriales pero el centralismo sí” (p. 12). Ahora bien, se esperaría que la Ley 1955, mediante la cual fue sancionado el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, cumpla con su promesa de fortalecer la descentralización sobre la base de la autonomía y capacidad efectiva de las entidades territoriales para asumir sus competencias.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2019) ha señalado que muchos de sus países han avanzado hacia una descentralización asimétrica durante los últimos años; asimismo, invita a los Gobiernos nacionales a sumarse a dicha tendencia como posibilidad de prepararse para asumir los retos que plantean la divergencia de condiciones y capacidades regionales, metropolitanas

y locales. Al respecto, se encuentra que Colombia intenta explorar la descentralización asimétrica en dos direcciones, la primera se refiere a que los Gobiernos subnacionales más capaces pueden manejar competencias adicionales, en tanto que la segunda plantea que los Gobiernos subnacionales más débiles necesitan mecanismos de elaboración de informes simplificados para reducir la carga administrativa (OCDE, 2016).

Las capacidades que determinan la autonomía de las entidades territoriales y que de forma simultánea se pueden considerar como condicionantes de efectividad de los procesos de descentralización son: i) fortalecimiento de los Gobiernos subnacionales para absorber las competencias y recursos transferidos desde el nivel central; y ii) capacidad de la sociedad civil para absorber los espacios de decisión. Según Díaz (2016, p. 5), “la transferencia de poder a regiones puede resultar completamente antidemocrática si en tales regiones no existe un receptor socialmente adecuado”. Lo señalado implica y exige de los territorios la existencia de ambientes de colaboración y cooperación entre actores públicos y privados para negociar acuerdos con objetivos comunes, surgimiento de organizaciones intermedias capaces de configurar espacios y liderar procesos de toma de decisiones y empoderamiento de actores y asociaciones territoriales para la ejecución de acciones conjuntas.

#### **4.1. La asociatividad territorial**

Desde la Reforma Constitucional de 1910, el Estado colombiano reconoció en la asociatividad una posibilidad de relación intergubernamental de carácter horizontal a partir de la ejecución de trabajos de interés común entre municipios. Pavani y Estupiñán (2016) caracterizan los procesos de asociatividad en Colombia como precarios, “ajenos al ADN de la organización territorial, más bien individualista y fragmentada” (p. 31), las autoras consideran el modelo francés unitario como la impronta de la organización territorial del poder en Colombia. Aún así, la Constitución de 1991 incluyó algunos elementos de colaboración territorial cuyo referente se encuentra en la reforma constitucional de 1968.

El Estado colombiano, por medio de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011, adoptó la *asociatividad territorial* como principio de ordenamiento territorial e impulsó la conformación de esquemas asociativos territoriales concebidos como un proceso voluntario de conformación de alianzas estratégicas. Esto indica que la asociatividad es un fenómeno de naturaleza voluntaria de las autoridades territoriales. La LOOT considera los siguientes esquemas asociativos territoriales: regiones de planeación y gestión (RPG), regiones administrativas y de planificación (RAP), provincias administrativas y de planificación (PAP), áreas metropolitanas, asociaciones de departamentos, municipios, distritos especiales y de corporaciones autónomas regionales.

En Rodríguez (2013), Bustamante enuncia los criterios básicos que se deben tener en cuenta para que las entidades territoriales puedan asociarse: cierto grado de homogeneidad geográfica y ambiental, identidad socioeconómica y cultural, facilidades de comunicación y cercanía física entre los diferentes municipios que integrarían la asociación, condiciones administrativas y categorías similares y voluntad política expresa de los gobernantes y respaldo social. Por su parte, el DNP (2013) considera otros criterios basados en las buenas prácticas institucionales, las disposiciones legales y las políticas nacionales, así: conservación de la biodiversidad para el bienestar humano, equidad territorial, responsabilidad territorial, perspectiva global para el desarrollo y planeación estratégica de la asociación para el desarrollo territorial.

Con respecto al último criterio enunciado, es decir, planeación estratégica de la asociación para el desarrollo territorial, el DNP lo considera como uno de los criterios fundamentales para constituir un EAT porque en ella se establece la visión, la misión y las formas de operar (contratos, convenios, entre otras), lo que depende del alcance y los objetivos que los socios hayan establecido para abordar las soluciones a los problemas y necesidades identificadas en el territorio. En este sentido, el esquema asociativo que se adopte es un medio para abordar soluciones que, para las entidades territoriales, les es imposible o muy difícil resolver de manera individual.

Asimismo, señala el DNP (2013): “previa la conformación de las asociaciones se debe tener un plan estratégico con objetivos, metas, responsables e indicadores y recursos, para garantizar su sostenibilidad y el éxito en el logro de sus resultados” (p. 16). Así las cosas, se puede inferir que la estrategia de fortalecimiento de esquemas asociativos territoriales que ha definido el Gobierno colombiano como la apuesta para profundizar el proceso de descentralización territorial depende, de forma clara, de variables como capital humano calificado, colaboración y cooperación entre Gobiernos locales, niveles de asociatividad con fines territoriales y regionales, estructuras y funcionamiento legales fuertes a nivel subnacional, empoderamiento de asociaciones territoriales en la ejecución de programas, entre otros.

#### **4.2. La asociación de municipios**

Se puede referir el Acto Legislativo No. 01 de 1968 como hecho fundacional de las asociaciones de municipios, con lo que se ha logrado rango constitucional y de carácter obligatorio por decisión de asambleas departamentales a iniciativa de gobernadores. Esta figura se desarrolló mediante la Ley 1 de 1975 reglamentada por el Decreto 1390 de 1976, es decir, en vigencia de la Constitución de 1886 se establece el derecho de asociación para los municipios, definiendo su naturaleza jurídica, alcances, finalidades y requisitos. En esencia, se trataba de acuerdos voluntarios realizados por municipios que perseguían la ejecución mancomunada de servicios y obras públicas (Bustamante, s. f.). Bajo la Constitución de 1991, la Ley 136 de 1994 se refiere a estas como:

Entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que las conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con la expedición de la Ley 617 de 2000 se buscó la racionalización del gasto público mediante la definición de límites en los gastos de las entidades territoriales y varias posibilidades para disminuirlos,

entre ellas, la figura de las asociaciones de municipios. De esta manera, se buscó recurrir a las asociaciones para realizar actividades relacionadas con la prestación de servicios y actividades de carácter administrativo, bajo el supuesto que los gastos para la entidad territorial disminuyen y se incrementa la calidad del servicio; para esto, las asociaciones contratarían de manera con los municipios. No obstante, el Decreto 2170 de 2002 significó una barrera en la permanencia de esta relación directa, lo que obligó a las asociaciones a competir con cooperativas y particulares.

La LOOT concibe todos los EAT, incluidas las asociaciones de municipios, como procesos voluntarios de conformación de alianzas estratégicas para la formulación, estructuración o ejecución de proyectos de impacto regional, la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras públicas y el desarrollo de tareas administrativas o de planificación. La ley procuró establecer medidas correctivas para las debilidades evidenciadas alrededor del modelo de asociatividad colombiano expresado por diferentes autores, de acuerdo con lo planteado por Hernández Bonivento (2016) sobre su financiación, reglas poco claras y alta dependencia de la voluntad política de los alcaldes de los municipios asociados. La Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría General de la República (2010) refiere que la mayoría de las asociaciones de municipios no han podido cumplir sus objetivos.

Para ello, el DNP (2013) estableció tres aspectos estratégicos: i) selección y claridad en las metas del EAT, ii) seguimiento del nivel nacional y iii) instancias de coordinación. Los mismos se refrendan en el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia” mediante el Pacto por la Descentralización, por medio del cual se definió la reglamentación de los EAT y la creación de un sistema de registro y seguimiento como estrategias para incentivar la asociatividad territorial. A continuación, se presentan los dos casos de estudio enmarcados en las anteriores figuras de asociatividad y para cada categoría de funcionamiento.

## 5. Casos de estudio

### 5.1. Caso I - Asociación de Municipios del Centro de Risaralda

La Asociación de Municipios del Centro de Risaralda (Amcer) fue constituida en 2006, por cinco municipios de los doce que integran el departamento de Risaralda. A partir de este momento y hasta el año 2014, la organización se dedicó a prestar el servicio de asistencia técnica agropecuaria, Según Hernández (2018), las asociaciones de municipios solo fueron relevantes en el momento en que, mediante la ley 607 de 2000, se les permitió prestar el servicio de asistencia técnica directa rural. La nación se asoció con ellas para consolidar proyectos ambiciosos.

En las conversaciones con los actores más relevantes para el presente caso se referenciaron diversas iniciativas que se consideraron en su momento como experiencias que le dieron fuerza y significancia a la creación de la asociación de municipios, la más relevante es la Asociación Cordillerana de Municipios del Quindío Acordemos; con cerca de un año de fundada, orientó la conformación de la Amcer, siendo esta, en palabras del primer gerente, el modelo más cercano a lo que se tenía proyectado para esta asociación.

Acordemos, de acuerdo con el rastreo realizado, se identifica como un Centro Provincial de Gestión Agroempresarial conformado por Calarcá y demás municipios denominados de montaña en el departamento del Quindío. Se infiere entonces que, de acuerdo con la información recabada, Amer fue creada en medio de una confusión entre figuras asociativas de municipios, si se tiene en cuenta que, tanto las asociaciones de municipios que se reconocen en la Ley 136 de 1994 como los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial a los que les da vida jurídica la Ley 607 de 2000, reglamentada por el Decreto 2980 de 2004, nacen de la libre voluntad de los alcaldes municipales.

Al analizar la afirmación de Hernández (2018) se puede pensar que las únicas asociaciones de municipios que han cumplido con el mandato dispuesto por la ley son aquellas dedicadas a prestar un servicio público, en este caso, la asistencia técnica directa rural. Sin embargo, el diagnóstico de la asistencia técnica agropecuaria

desarrollado por Fedesarrollo (2014) indica que el modelo de prestación de este servicio no ofrece resultados satisfactorios, entre otras cosas, porque la planeación de dicho servicio se hace a corto plazo, se encuentran procedimientos confusos y ambiguos en el esquema de funcionamiento, cuestionamientos frente a la contratación por parte de las administraciones municipales y el rol de la institucionalidad del orden nacional.

Uno de los aspectos más relevantes que refiere Fedesarrollo es indicativo del panorama característico alrededor de la asociatividad municipal en Risaralda, una total desarticulación, al señalar la duplicidad de funciones en las entidades encargadas de prestar asistencia técnica agropecuaria. En la misma línea se encuentra el trabajo desarrollado por Rodríguez (2010), que señala una probable ambigüedad en la interpretación de la Ley 607 de 2000, lo cual coincide con lo planteado por su primer gerente en lo relacionado con la constitución de Amcer, en los siguientes términos:

[...] para darle cumplimiento a la Ley 607 de 2000, donde se hacía un direccionamiento a las estructuras que existían en los municipios llamadas Umata, y se pretendía cambiar por otra figura que eran los centros provinciales de gestión agroempresarial pero para poder cumplir con esa figura, necesariamente se tenía que crear una asociación de municipios (Germán Flórez, entrevista personal, 8 de agosto de 2019).

Se identifica que el determinante para que los municipios decidieran integrar la asociación de municipios está asociado con la gestión de proyectos para acceso a recursos del orden nacional, a pesar de que se indica en principio un discurso con propósito regional por parte de los actores indagados. Emerge de forma paralela durante las conversaciones una intención de búsqueda de recursos para cada municipio, es probable que se entremezclan interpretaciones del régimen municipal y sus decretos reglamentarios que hacen confusa la lógica, naturaleza y propósito de la asociación de municipios como figura asociativa.

Los exgerentes de Amcer fueron reiterativos en señalar las dificultades para la conformación del esquema en el año 2006; situación

que residió en las disposiciones que se encontraban en el Decreto 1390 de 1976, en el sentido de que las asociaciones de municipios se concertan de manera libre mediante acuerdos expedidos por los concejos municipales a iniciativa de los alcaldes, en los que se determinan su organización, forma de administración, bienes, servicios y la participación de los municipios asociados en los órganos de administración. Esto indica que la función de registro de este tipo de organizaciones no es competencia de las Cámaras de Comercio. Según Bustamante (2006), el Ministerio del Interior debe llevar un registro actualizado de las asociaciones existentes, lo cual no es tan claro para los municipios.

Como se señaló con antelación, los objetivos de Amcer durante el período 2006-2014 estaban asociados a la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria directa rural. En 2015 hubo una reforma de estatutos que no modificó su objeto social, sin embargo, fueron ajustadas las funciones del Consejo Directivo y del gerente en su momento. Después, en 2017 se realizó una nueva modificación de estatutos, ampliando el campo de acción de la persona jurídica. En palabras del señor Alexander Pérez Bustamante, quien asumió la dirección ejecutiva posterior a la última reforma de estatutos mencionada, esta reforma tuvo sustento en que “[...] nosotros hicimos una similitud con la Asociación de Antioquia, con MASORA [...] con base en eso nosotros decidimos tomar el mejor ejemplo [...] ellos tenían alrededor de 120 actividades” (entrevista, 23 de septiembre de 2019).

Al respecto, el Decreto 863 de 2009 otorgó a las asociaciones de municipios la facultad para presentar proyectos al Estado de forma directa, previo aval por parte de las administraciones de los municipios que la conforman y en correspondencia con el objeto previsto en los estatutos de la respectiva asociación, con el fin de fortalecerlas. La reforma estatutaria de 2017, además de ampliar el objeto social del EAT en cuestión, también modificó el nombre de Amcer a Asociación de Municipios de Risaralda Asomur debido a que esta reforma se acompañó con el ingreso a la Asociación de otros tres municipios, si se tiene en cuenta que contaban con la autorización del Concejo Municipal. Se identifica que la determinante para que los

municipios decidieran ampliar el propósito inicial de la asociación de municipios fue tener mayores posibilidades para acceder a recursos del orden nacional, lo que se concreta de forma eventual mediante la gestión de proyectos.

Lo anterior explica el sinnúmero de actividades que se incorporaron a los estatutos, de tal manera que fuese posible maniobrar frente a diversas oportunidades de gestión ante la oferta institucional. Este asunto cobra importancia si se tiene en cuenta que una de las grandes dificultades de los municipios de baja categoría en Risaralda se asocia a la deficiencia de equipos técnicos con capacidades para la formulación de proyectos. A lo anterior, se suma el referente de Masora mencionado de manera reiterativa como inspirador de la transición de Amcer a Asomur.

En la actualidad, la Ley 136 de 1994 establece en su artículo 153 que las asociaciones de municipios para su conformación y funcionamiento deben establecer sus órganos de administración, en este sentido, también se nombra un director, según acta de asamblea No. 02. De forma adicional, Asomur establece su domicilio en la ciudad de Pereira y se reconoce los siguientes órganos de administración en cumplimiento del mandato legal: Asamblea de Alcaldes, Junta Directiva y Dirección Ejecutiva.

En lo relacionado con instrumentos de planificación, esta asociación no registró indicio alguno en lo relacionado con instrumentos que le permitan direccionar su gestión a pesar del claro lineamiento dispuesto por el DNP (2013, p. 16) para la conformación de asociaciones de entidades territoriales, el cual señala que previa su conformación se debe tener un plan estratégico con objetivos, metas, responsables e indicadores y recursos, para garantizar su sostenibilidad y el éxito en el logro de sus resultados.

En cuanto a la subcategoría Control, se encuentra un débil accionar de los organismos a los que les han sido asignadas dichas competencias. Solo se encuentra registro del control fiscal que realiza la Contraloría General de Risaralda; los exgerentes de Amcer y exdirector de Asomur reseñan las diferentes situaciones que debieron atender frente las auditorías realizadas por este organismo de

control durante algunas vigencias. Para validar el ejercicio de control político en cabeza de los concejos municipales se logró la participación durante una sesión en el Concejo Municipal de La Virginia y el acercamiento al Concejo Municipal de Quinchía, espacios que evidenciaron un total desconocimiento de los honorables concejales sobre la operación de Asomur, aunque algunos concejales expresaron reconocer de forma vaga que en algún momento le otorgaron facultades al alcalde municipal (para el caso de Quinchía), según el Acuerdo No. 009 del 23 de mayo de 2017, mediante el cual se otorgaron facultades para inscribir al municipio en una o varias asociaciones u otra figura que propenda por los intereses de los habitantes del territorio municipal.

Al respecto, el ente de control departamental refiere en el informe final de auditoría regular de la vigencia 2017 que Asomur presentó deficiencias en la labor de supervisión contractual, dificultades para el ejercicio de control fiscal interno, ausencia de control por parte de la Asamblea Departamental y concentración de responsabilidades en cabeza del director ejecutivo. El resultado de la auditoría realizada por lo menos llama la atención e invita a pensar sobre el rol de los actores e instancias cuya función y razón de ser se asocia al control de la gestión pública.

La Categoría Financiación para Asomur corresponde a los aportes definidos para los municipios asociados. Durante el período de existencia de Amcer, según indagaciones y de acuerdo con el informe de auditoría referenciado, el soporte financiero que cubrió su operación correspondió a los recursos provenientes de los municipios por medio de las transferencias definidas en la Ley 715 de 2001 en el paquete denominado (otros sectores), representando el 18 % del total de las transferencias para ser distribuidas en dieciocho sectores más, que para el caso del departamento de Risaralda, de acuerdo con el reporte de seguimiento a la asistencia técnica agropecuaria municipal presentado por la Gobernación de Risaralda en junio de 2002, representaban los recursos que en su mayoría financiarían los costos del personal profesional y técnico necesarios para prestar la asistencia técnica. En el mismo reporte se afirma que los proyectos productivos del sector quedarían “a merced de la voluntad política

de la administración municipal y de la gestión realizada por el director de la UMATA ante otras instituciones del sector” (p. 17).

Si se tiene en cuenta el escenario descrito alrededor de Asomur, su estructura incipiente, débil compromiso de los alcaldes municipales y poca solidez en la visión de región que debe caracterizar un EAT, la Categoría Gestión y Resultados está representada por algunos logros que se empeña en destacar el primer director ejecutivo, según él como resultado de la visión que representa la ampliación del objeto social del EAT. Se presentan como resultados concretos la formulación de proyectos presentados al Programa Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado-Zomac y que de acuerdo con el Decreto 1650, del 9 de octubre de 2017, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los municipios considerados “Zomac” para el Departamento de Risaralda fueron: Balboa, Quinchía, Mistrató y Pueblo Rico.

No obstante, el alcalde municipal de Quinchía, Jorge Alberto Uribe Flórez, desestimó esta afirmación y manifestó que el trabajo de recopilación de información lo realizó la Alcaldía Municipal, para el caso de los 4 proyectos de Quinchía (11 308 592 062 pesos colombianos) reportados por Asomur a la Contraloría Departamental en el marco de la auditoría regular realizada para la vigencia 2017; de forma adicional, el alcalde Uribe indicó que Asomur no ha contado con los equipos suficientes para esa labor. Contrario a lo expresado por el alcalde Uribe de Quinchía, el alcalde municipal de Balboa, Jorge Iván Pulgarín, respaldó la versión de Alexander Pérez, al aducir que: 1) el contrato de vías terciarias por valor de 2300 millones de pesos cuenta con resolución de adjudicación y solo tiene pendiente resolución de interventoría asignada por OCAD-Paz; y 2) todos los proyectos fueron formulados por Planeación Municipal y gestionados por la asociación.

Se encuentran entonces versiones contradictorias a la hora de establecer los resultados reales logrados por Asomur, algunos actores respaldan y otros contradicen lo que reporta el esquema a la propia Contraloría Departamental de Risaralda, que se limita a la presentación de proyectos a programas del orden nacional para financiar,

sobre todo, la construcción de obra pública municipal, es decir, ni siquiera en perspectiva intermunicipal.

Es notable que, los proyectos cuentan con igual propósito en los municipios de Mistrató, Pueblo Rico y Balboa. La Contraloría General de Risaralda afirmó en su informe de auditoría que estos no tienen carácter regional, lo cual indica una clara usurpación de responsabilidades propias de las secretarías de planeación municipal correspondientes. Con esto, se desvirtúa el propósito de la asociación de municipios.

En cuanto a la contribución a las entidades territoriales, esta categoría de análisis no presenta mayor posibilidad de profundización de acuerdo con el panorama que se ha presentado. No obstante, algunos alcaldes insistieron en la contribución de Asomur en términos de eficiencia y eficacia de la gestión pública, de manera específica su contribución se asocia con planeación y ejecución de obras públicas, según su versión.

## **5.2. Caso II – Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño Masora**

Esta entidad administrativa se encuentra ubicada en el valle de San Nicolás del altiplano del oriente antioqueño y está integrada por los municipios de Guarne, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, La Ceja del Tambo, La Unión, Marinilla, Rionegro y San Vicente. Fue constituida mediante la escritura pública No. 312 de la Notaría Única del circuito notarial del municipio del Retiro el 28 de septiembre de 1992 y sus instalaciones se encuentran en el municipio de Rionegro. De acuerdo con sus estatutos, tiene como objeto el fortalecimiento del proceso de planeación y desarrollo de sus municipios miembros. Cuenta con una población aproximada de 476 076 habitantes en un área de 1851 km<sup>2</sup> según las fichas de caracterización territorial (DNP, 2019).

Los intereses socio culturales, ambientales, administrativos, políticos y demás, que comparten estas entidades territoriales, dieron vida al esquema de asociatividad bajo un sinnúmero de motivaciones de cooperación. De igual forma, los municipios miembros del

esquema identificaron y expresaron que existen diversas razones para la conformación de esta asociación, las cuales fueron planteadas en las entrevistas realizadas a los alcaldes y secretarios de despacho de los municipios pertenecientes a la asociación y donde se pudieron determinar, como aspectos determinantes para hacer parte de ella, los siguientes: planificar el territorio, gestionar recursos y facilitar la ejecución de proyectos y la contratación.

En concordancia con lo anterior, se identificaron dentro de los estatutos de Masora diversos objetivos específicos, servicios y líneas de consultorías que ratifican la amplitud de su accionar. La diversidad en los objetivos y funciones de la entidad administrativa, representan oportunidades de desarrollo y líneas de trabajo de Masora frente a los municipios, los cuales, a través de sus representantes legales y mediante entrevistas, expresaron conocer poco sobre los objetivos y funciones estipuladas en los estatutos y la ley.

En concordancia con estos objetivos, competencias, consultorías y visiones municipales, y en el marco de la norma, se desarrollan, gestionan y ejecutan proyectos con los municipios miembros y otras entidades territoriales, para los cuales, según el alcalde de San Vicente Ferrer, la Asociación Masora normalmente cobra una administración que oscila entre el 4 o 5 % por cada convenio o contrato. Por otro lado, el señor Gabriel Palacio Díaz, concejal del municipio de Santuario, expresó que la asociación ha actuado más “como un ente consultor, asesor y gestor”.

Según entrevista con la subdirectora de Masora, Liliana Olano, la asociación cuenta con seis cargos en la planta de personal que corresponden al director, subdirector, secretario, auxiliar financiera, abogado y contador. Los demás cargos se contratan por prestación de servicios, según la necesidad que tenga la entidad para cumplir con la ejecución de los diferentes proyectos. La persona designada como director ejecutivo debe contar con “título profesional en áreas administrativas y/o económicas y/o del derecho y título de especialización y acreditar 10 años de experiencia profesional en el sector público” (Ley 136 de 1994). Al momento, el cargo es desempeñado por el señor Fabio Hernando Urrea, quien ha permanecido en la entidad

desde el año 2009. Los órganos de administración y dirección con los que cuenta Masora corresponden a los dispuestos por la Ley 136, tales como Asamblea General de Socios, la Junta Directiva y el director ejecutivo.

De acuerdo con la información recolectada, las fuentes fundamentales de financiación de Masora corresponden a la dispuesta por la ley, es decir, cuotas de inscripción y aportes periódicos de los socios. Para los Municipios de cuarta, quinta o sexta categoría, se establece un aporte consistente en un porcentaje equivalente al 5 % de los recursos de libre destinación del Sistema General de Participaciones, conforme a lo establecido en la ley 715 de 2001 y para los Municipios de Categoría Especial, primera, segunda o tercera, se establece un aporte periódico mensual equivalente a trece salarios mínimos legales mensuales vigentes, con retroactivo al año 2002.

Se identificaron también, dentro de los estatutos de la asociación, fuentes complementarias de financiación, tales como rentas, participaciones, situados fiscales, contribuciones, donaciones, legados, suministros gratuitos de cualquier índole, por parte de instituciones privadas o personas naturales. Se registraron también ingresos complementarios derivados de estudios de carácter ambiental, social y económico, estudios preliminares de plusvalía, llanuras de inundación, proyectos específicos de informática, actualización catastral y su estructuración en Sistema de Información Geográfico, programas de diplomados en planes parciales de ordenamiento territorial y estudios para formular un plan de desarrollo rural apoyando las gestiones de las Umatas; y otros programas de capacitación dictados a la comunidad y a funcionarios públicos.

Por su parte, los municipios visitados, pertenecientes a la asociación, manifestaron sus puntos de vista con respecto a esta, declarando la intención de pertenecer a otro tipo de esquema asociativo, como es el caso del municipio de la Unión, que manifestó pertenecer a una provincia administrativa de planificación, denominada “Provincia de la Paz” y los municipios de Rionegro y la Ceja, que manifestaron la intención de conformar el área metropolitana de Oriente, lo que en

palabras de la secretaria de planeación de Rionegro significará dejar de pertenecer a la asociación del altiplano antioqueño.

Con respecto al aporte de la asociación de municipios Masora a sus entidades territoriales, el 57 % de las entidades territoriales manifestó percibir beneficios relacionados con la identificación de proyectos de impacto regional, mas ningún aporte al desarrollo económico de los municipios, también se benefician en términos de planeación a través de contratación delegada. En cuanto a descentralización y autonomía, el 87 % de los municipios asociados a Masora no percibe ningún efecto procedente de este vínculo.

### **5.3. Discusión**

Reconocer que Colombia es un país con tradición centralista es el primer paso para abordar el complejo asunto de la descentralización. Los análisis exhaustivos de expertos constitucionalistas validan las percepciones de los actores locales en el sentido de manifestar que, pese a las disposiciones constitucionales y legales acerca de la facultad con la que cuentan las entidades territoriales del orden municipal para gestionar sus asuntos, la operación cotidiana al interior de la administración de sus municipios está determinada por lineamientos provenientes del nivel nacional.

El proceso de conformación de Amcer es un claro ejemplo de confusión. La Ley 136 de 1994 y la Ley Orgánica 1454 de 2011 regulan las asociaciones de municipios y por su parte, el Decreto 2980 reglamenta parcialmente la Ley 607 de 2000 en lo relativo a la asociación de municipios para la prestación del servicio público obligatorio de asistencia técnica directa rural, mediante la creación de centros provinciales de gestión agroempresarial (CPGA). Esto es indicativo de dos asuntos, el primero es que los CPGA se entienden como una modalidad de asociación de municipios y el segundo es la existencia de una reglamentación totalmente dispersa.

El aporte que le genera Masora a sus municipios asociados es mínimo, pues los proyectos generados a través de gestión de recursos son escasos y las obras ejecutadas de menor impacto, encontrándose que se gestionaron en el año 2017 recursos significativos por regalías

que no han desencadenado más inversión por parte de la asociación, sino al contrario, la inversión se ha realizado con recursos de los mismos municipios, los cuales en muchos casos son transferidos a la asociación para que a través de contratación delegada sean desarrollados por la misma.

Los actores involucrados en el desarrollo del análisis evidencian que Masora ha logrado impactar y se ha visibilizado a nivel regional y nacional, pues a través de la Federación de Municipios ha sido promovida como modelo de asociatividad, y ha logrado mantenerse unida por más de 25 años, pese a que no parece existir una clara apropiación del concepto asociativo por parte de algunos mandatarios locales que ven en la asociación una entidad administrativa de apoyo sobre todo en el trámite de la contratación y agilización de procesos administrativos.

Entre los objetivos, servicios y consultoría que les concede la ley y los estatutos, en un gran porcentaje Masora se ha dedicado a la consultoría por contratación delegada, así lo muestra el portal del Secop y el SIA Observa de la Auditoría General de la Nación, en el que todo proceso contractual que aparece relacionado tiene como objeto la contratación delegada para asumir diversos proyectos que se extienden dentro de sus líneas de acción, en este caso, la asociación contrata de manera directa con los municipios los servicios que está en capacidad de brindar ofertando un amplio portafolio de servicios en asesorías jurídicas, interventorías de obras, capacitación de funcionarios, prestación de servicios y actividades de carácter administrativo, buscando con esto las entidades territoriales que los gastos se disminuyan y los procesos sean más ágiles.

## **6. Conclusiones**

En sintonía con los objetivos que subyacen en el proceso de descentralización que se consagra como principio constitucional del Estado colombiano y estos expresados en las categorías definidas como factores estructurales que describen el funcionamiento de los esquemas asociativos territoriales, se puede concluir lo siguiente: la visión de asociatividad que debe caracterizar el accionar de los esquemas

asociativos territoriales, de acuerdo con las versiones de los actores consultados y demás evidencias recolectadas, prácticamente no se ve manifestada en las dos figuras asociativas estudiadas. La razón fundamental que respalda esta afirmación se encuentra en el interés dominante detrás de las iniciativas de conformación de las asociaciones, en el sentido de tener acceso a recursos del orden nacional mediante el diseño y gestión de proyectos que, en la mayoría de los casos atienden a necesidades del municipio y no de la subregión que se encuentra representada a través de la figura asociativa. Esto indica una fuerte instrumentalización de las asociaciones de municipios para acceder a mayores recursos del orden nacional

La situación descrita adicionalmente tiene una incidencia directa en la financiación de las entidades administrativas, particularmente en Amcer, porque precisamente los mandatarios locales conciben el proyecto como el mecanismo que resuelve el problema fundamental de escasez de recursos para su localidad y encuentran en la asociación de municipios un soporte que los acerca a dicha posibilidad. Y de la misma manera, los recursos limitados con que cuentan los gobiernos locales representan una clara restricción para cumplir con sus obligaciones de pago de aportes en su condición de miembros de la asociación, lesionando de esta forma las finanzas del esquema asociativo. Los aportes de cada entidad territorial miembro de un esquema asociativo territorial representan la fuente fundamental de su financiación.

En cuanto a gestión y resultados, estos también se encuentran claramente influenciados por la razón que movilizó la iniciativa de conformación de los esquemas asociativos territoriales revisados, teniendo en cuenta que se reconocen como logro fundamental la ejecución de proyectos vía contratación delegada, particular y marcadamente para el caso de Masora. En este punto es notable que se lesiona la noción de representatividad que caracteriza a un esquema asociativo territorial porque no se actúa como un colectivo con propósitos comunes sino como territorios aislados que no reconocen su interdependencia e interacciones.

La estructura organizativa registra una notable deficiencia en términos de capacidades técnicas y de gestión que no dan garantía de la funcionalidad requerida de los esquemas asociativos territoriales estudiados en función del respaldo y fortalecimiento de los municipios en su conjunto. Se desdibuja el espíritu y la intencionalidad que da vida legal al ente de carácter asociativo puesto que la asociación de municipios se concibió buscando tres fines fundamentales: 1) prestación de servicios públicos, 2) desarrollo de una función administrativa y 3) ejecución de obra pública. De esta manera, solo se reconoce en Amcer la prestación conjunta de un servicio público, específicamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria; no obstante, se reconocen limitaciones asociadas a la prestación de dicho servicio. En el caso de Masora, se identificaron versiones contradictorias de los actores que reconocieron beneficios relacionados con la identificación de proyectos de impacto regional, sin embargo, ninguna referencia puntual de un proyecto concreto con estas características. La contribución que hacen Amcer y Masora a las entidades territoriales asociadas, expresada en la quinta categoría asociada al funcionamiento de los EAT, es ínfima. Esto se explica en cuanto las dimensiones que integran dicha categoría están claramente condicionadas a una visión asociativa que no se encuentra presente en las asociaciones de municipios estudiadas.

## 7. Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo (2007). República de Colombia: evaluación de la gobernabilidad democrática. Recuperado de [shorturl.at/jkxmM](http://shorturl.at/jkxmM)
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación: administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Tercera edición. Universidad de la Sabana.
- Berthin, G. (2017), Cinco tesis sobre gobernabilidad local y procesos de descentralización en América Latina. *Revista Boliviana de Ciencia Política*, Vol. 1, No. 1, 135-165.
- Betancur, L. (2013). Descentralización por asociatividad. *Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

- Boisier, S. (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso. *Serie Ensayos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*, documento 90/05.
- \_\_\_\_\_. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure*, vol. XXX (No. 90), 27-40.
- Bustamante, S. (s. f.). Asociaciones de Municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones, a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados. Recuperado de <https://www.fcm.org.co/wp-content/uploads/2016/12/Asociatividad-Municipal.pdf>
- Calle, M., González, M., Mendoza, G., Eduardo, G., Palacio, J., Pretelt, J., Píñilla, N.,... Wills, F.(2013). *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Camelo, M. (2012). Un modelo de gasto público local: reconsiderando el modelo de Tiebout. *Revista Tendencias*, vol. XIII. No. 2. Segundo semestre 2012, julio-diciembre, 176-198.
- Contraloría General de la República (2006). Análisis y evaluación de la descentralización desde la Constitución de 1991 hasta 2006. Recuperado de [shorturl.at/anBCU](http://shorturl.at/anBCU).
- Corbacho, A. (2015). *Pasado y presente del área metropolitana como organización supramunicipal: un estudio de su regulación jurídica con especial referencia a su ordenamiento jurídico español* (tesis de doctorado). Universidad de Vigo, Vigo.
- Departamento Nacional de Planeación (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo I. Recuperado de <https://bit.ly/2Oj3Wff>
- \_\_\_\_\_. (2018). Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social (informe de resultados). Recuperado de <https://bit.ly/37MBV7A>
- Díaz, G. (2016). Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: una aproximación teórica y empírica. *Polis*, 43. Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/11723>

- Díaz, V. (2013). Complejidad contemporánea e integración territorial. *Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Duque, N. (2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, No. 38, 67-95.
- Estupiñán, L. (2012). Desequilibrios territoriales: estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno. Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/3407>.
- Estupiñán, L., y Restrepo, M.A. (eds.). (2013). *Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial*. Universidad del Rosario
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, vol. 46, No. 183 (octubre-diciembre), 317-352. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/41511>.
- Federación Nacional de Departamentos (2019). Más Región. Hacia un nuevo modelo de Estado. Recuperado de <https://bit.ly/2kWOf1J>
- Gaitán, P., y Moreno, C. (1992). Poder Local. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia.
- García, M., y Fino, G. (2014). Los impuestos territoriales en Colombia y la inequidad social, ¿la voluntad de la clase dominante erigida en ley?. *Revista IUSTA*, N.º 41, julio-diciembre de 2014, 61-75.
- Gobernación de Risaralda (2002). Seguimiento a la asistencia técnica agropecuaria municipal. Recuperado de <http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/bitstream/11348/6007/1/051.pdf>
- Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En Konrad Adenauer Stiftung (Eed.), *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: KAS.
- Hernández, A. (2015). El ordenamiento territorial colombiano, más allá de la Constitución de 1991. *Serie Documentos de Trabajo, Universidad Externado de Colombia*, No. 55, 1-19.

- Hernández, A. (2018). Competencias diferenciadas, delegación y asociatividad entre entidades territoriales. Recuperado de [shorturl.at/uwQR6](http://shorturl.at/uwQR6)
- Hernández, J. (2016). El asociativismo intermunicipal en Colombia. *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Santiago: Universidad Tecnológica Metropolitana. Recuperado de [http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2016/10/libro\\_asociativismo.pdf](http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2016/10/libro_asociativismo.pdf)
- Hernández, R., y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ciudad de México: Editorial McGraw Hill.
- Konrad Adenauer Stiftung (2010). *Veinticinco años de la descentralización en Colombia*. Recuperado de [shorturl.at/dpDK5](http://shorturl.at/dpDK5)
- Maldonado, A. (1998). Resultados del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia. *Territorios*, 83-103.
- \_\_\_\_\_ (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. *Política y Paper 1*, Friedrich Ebert Stiftung Fescol en Colombia.
- Molina, C. (2016). Descentralización y autonomía territorial: retos para la administración de los territorios. Seminario Internacional “Transformación Política de las áreas urbanas. Ciudad de México y sus consecuencias para Colombia y América Latina”. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia.
- Nader, R. (2015). *Descentralización de la descentralización: incidencia de los procesos de descentralización sobre los municipios y distritos en su organización y división territorial* (tesis de doctorado). Universidad Libre, Bogotá .
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2016). Inversión pública más eficiente en Colombia, mejorar la gobernanza multinivel. *Serie de Estudios de Gobernanza Multinivel*. Recuperado de [shorturl.at/dvyK3](http://shorturl.at/dvyK3)
- \_\_\_\_\_ (2019). *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*. Paris: OECD Publishing.
- Pavani, G. (2013). Dinámicas de unificación y cooperación entre entes territoriales en Europa. Aspectos de derecho comparado. *Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

- Pavani, G., y Estupiñán, L. (2016). Déficit municipal y compleja circulación de la figura de la asociatividad territorial. Lectura comparada para comprender el caso colombiano. *Civilizar*, 16 (30), 21-50.
- Pening, J. (2003). *El modelo de descentralización en Colombia* (tesis doctoral). Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.
- Penagos, G. (2003). La descentralización territorial en el Estado Unitario. *Revista Vniversitas*, 9-24.
- Pulido, M. (2019). Piketty y la descentralización territorial española. *Diario de Navarra*, opinión. Recuperado de [shorturl.at/howDQ](http://shorturl.at/howDQ).
- Restrepo, D. (2006). *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo, América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Unibiblos.
- Restrepo, D., y Peña, C. (2018). Economía política de la descentralización y de la recentralización. (1986 – 2016). En L. Estupiñán, G. Moreno y A. Montiel (coords.), *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*. Bogotá: Universidad Libre.
- Rodríguez, A. (2013). *La asociatividad territorial en Colombia: una caracterización de las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, en cuanto a su función e impacto sobre el territorio* (tesis de maestría). Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona.
- Sánchez, D. (2012). *Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de los Concejos Municipales: hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia* (tesis de maestría). Universidad de Antioquia, Medellín.
- Serrano, E. (1999). El teorema de la posibilidad de Arrow: una mirada desde la teoría de diseño de mecanismos. *Bdigital, Universidad Nacional de Colombia, Ensayos de Economía*, vol. 9, No. 15, 81-109
- Silva, J. (1993). *Ensayo: Descentralización y Modernización del Estado, la búsqueda de la democracia y la eficiencia con gerencia pública competitiva*. Recuperado de: <https://bit.ly/2tmoA76>

### Referencias Normativas

Corte Constitucional de Colombia (15 de septiembre de 1992). *Sentencia C-517-92*. Proceso D-001. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-517-92.htm>

\_\_\_\_\_ (23 de noviembre de 2010). *Sentencia C-937-10*. Expediente D-8114. Recuperado de [shorturl.at/eqPR7](http://shorturl.at/eqPR7)

Ley de Asociaciones de Municipios (1975). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial, Año CXI. N. 34244. Recuperado de <https://bit.ly/2uUt1Xe>

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (2011). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 48.115. Recuperado de <https://bit.ly/2GFFW6r>

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (2019). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 50964. Recuperado de <https://bit.ly/38XPTUo>

Reforma Constitucional (11 de diciembre de 1968). Congreso de la República de Colombia. Acto Legislativo No. 01.

\_\_\_\_\_ (9 de enero de 1986). Congreso de la República de Colombia. Acto Legislativo No. 01.

## Capítulo 2

# Modalidades estatales en el posacuerdo para el ordenamiento de la tenencia de la tierra y el uso del suelo en San Vicente del Caguán (Caquetá, Colombia)

Wilson Eduard Pinilla Guerrero

### 1. Introducción

CON EL CONSTITUCIONALISMO neoliberal, el Estado colombiano ha experimentado una transformación definitiva de sus prácticas, organizaciones, referentes políticos y mecanismos de control sobre los factores de la producción social. Para los espacios rurales, condicionados por precarias relaciones funcionales con los centros urbanos, impactados localmente por las dinámicas de un conflicto armado de larga duración y entrampados en altos índices de pobreza y profundas desigualdades (Corpoica, 2015), la reconfiguración reciente de la intervención estatal consiste en una serie de estrategias territoriales que posibilitan una transición en el modo de regulación territorial de la producción de mercancías y legitimidades, procurando conciliar los conflictos históricos ligados a la tierra, mientras se alimenta la creación de nuevas conflictividades en la estructura agraria definida bajo el control territorial insurgente anterior.

Un nuevo encuadre en la regulación estatal que en el período del Posacuerdo pretende ofrecer respuestas a una crisis del sistema productivo, que opera en las escalas subnacional, nacional, continental y global, que ha desafiado diferenciadamente la resiliencia de elites, grupos armados y comunidades rurales, a propósito de sus arreglos de formación de valor económico, distribución y ejercicio del poder,

sus estrategias e imaginarios de construcción del espacio, y sus reglas y convicciones de relacionamiento colectivo.

Cambios en el tipo de institucionalidad estatal en un territorio y una población, que han aceptado abiertamente un proceso de transición local, de la convivencia con el control territorial de la guerrilla hacia un nuevo sistema de autoridad institucional, suponiendo con ello la garantía plena de derechos y libertades, además del control coercitivo de la justicia legal y sus dispositivos armados, implicando directamente el ordenamiento social, productivo y ambiental sustentado en la colonización campesina.

El municipio de San Vicente del Caguán (SVC) constituye el objeto de estudio en torno a la organización y el funcionamiento de la administración pública nacional y subnacional, sobre la configuración del ordenamiento de las variables de la ocupación social del espacio y la gestación de modificaciones sobre el medio biofísico, en una de las zonas en donde la actuación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se entrelazó de manera recíproca con las prácticas de los pobladores, conservando en distintos aspectos la autonomía comunitaria de la organización veredal, la modulación de las fuerzas extractivas auxiliadas por un tratamiento estatal primordialmente represivo y violento, sobre una región biogeográfica apropiada por la política de zonificación ambiental y un paisaje intercultural privilegiado por el asentamiento y el tránsito de comunidades indígenas y campesinas.

Se investiga entonces la construcción de una forma de relacionamiento institucional que pone a prueba la suficiencia del constitucionalismo neoliberal para resolver un conflicto por tierra y participación política, en un período y una forma de tratamiento gubernamental en la que han resultado más eficaces en la modificación de la estructura de tenencia el accionar de los grupos armados, la corrupción administrativa y judicial, el agenciamiento estatal de intereses de terratenientes y transnacionales, el cumplimiento de objetivos nacionales e internacionales de conservación in situ, y el acaparamiento de tierras forestales para la producción de hoja de coca.

El curso colonizador y la formación de estrategias de organización comunitaria en el Medio y Bajo Caguán resultó más eficaz en la provisión de infraestructuras y servicios sociales básicos, aunque han dejado un paisaje rural que ha carecido de una conducción sociopolítica provista de mecanismos de regulación directa de las formas productivas (Jaramillo, 1989, pp. 107-108) En contraste con los procesos de colonización dirigidas por el Estado y el sector privado acontecidos en el Alto Caguán, en donde ha prevalecido la organización campesina en torno a la Zona de Reserva Campesina del Pato-Balsillas, los Parques Regionales y el Parque Nacional Natural (PNN) Cordillera de Los Picachos.

Un escenario abierto para establecer las directrices de operación del desarrollo rural, el ordenamiento territorial, la política económica territorial y las estrategias de conservación ambiental. De allí la importancia de analizar las modalidades estatales concretadas en el proceso político, develando los intereses y las estrategias territoriales que amparan. Un nuevo campo de disputa jurídica, política e inclusive cultural, entre mundos distintos de la producción territorial: el de la ganadería de sustento de colonos, que empieza a encarar la autonomía política, frente a la marcha final del orden insurgente reivindicado en el pasado como parte de la mediación civil del conflicto armado; el de comunidades campesinas y étnicas, que resisten a la guerra a través de sus prácticas productivas y políticas; y el de la clase de propietarios y empresarios del campo, cuya relación con la tierra se define por el control político y las exigencias espaciales de la ganadería extensiva y el extractivismo mineral y agroindustrial.

De modo que los objetivos del estudio buscaron caracterizar las modalidades de regulación estatal sobre SVC, en torno a los principales conflictos socioambientales, incorporando la perspectiva de los actores sociales al estudio, y cartografiando finalmente, las dinámicas determinantes de la espacialidad social del Estado. Dando respuesta a las interrogantes: ¿De qué manera se ha configurado la regulación territorial del Estado colombiano en SVC en torno a las variables de tenencia y uso de la tierra? ¿Cuáles sus principales motivaciones, condiciones y consecuencias en el tiempo y el espacio? ¿Qué tipo de representaciones del espacio se habilitan en las disputas territoriales recientes?

En primera medida se describe el espacio geográfico municipal y los principales procesos de apropiación territorial que tuvieron lugar entre 1910 y el 2019, presentando algunas cartografías introductorias y analizando los sucesos históricos en cuatro períodos principales. Luego, se detalla el marco teórico que provee los enfoques y conceptualizaciones con los que se aborda el problema de investigación.

En tercer lugar, se detalla el diseño metodológico, enfatizando en la integración del análisis político y administrativo, las ciencias de la tierra, la planificación territorial y los saberes sociales de las comunidades locales bajo los métodos cualitativos de investigación. Posteriormente, se presentan los principales hallazgos y resultados organizados en torno a las modalidades de regulación territorial del Estado. Por último, se presentan las conclusiones de la investigación adelantada durante 2018, prestando particular atención a las posibilidades de construcción de la paz con enfoque territorial en el municipio.

## **2. Desarrollo**

### **2.1. Antecedentes**

LA AMAZONÍA ES reconocida por su régimen ambiental especial y el desarrollo de procesos de integración de ocho países bajo una “imaginación regional basada en la apropiación de recursos naturales para el desarrollo capitalista y la futura ocupación del espacio” (Zárate 2011, p. 59). El departamento de Caquetá, como la Amazonía, ha resultado interpretado como un espacio de frontera en donde surgen cambios en el paisaje, contrastes y otras evidencias de las diferencias entre las sociedades y entre grupos humanos (Zárate, 2015).

SVC es uno de los 16 municipios del departamento de Caquetá en el noroccidente amazónico y cuenta con una topografía que muestra amplias transiciones del relieve, pisos térmicos y distribuciones del sistema biótico. De manera que se encuentran entre “200 – 3.000 msnm, unidades de montaña en el flanco de la Cordillera Oriental, y hacia el oriente el piedemonte y la llanura amazónica” (IGAC, 2010, p. 22).

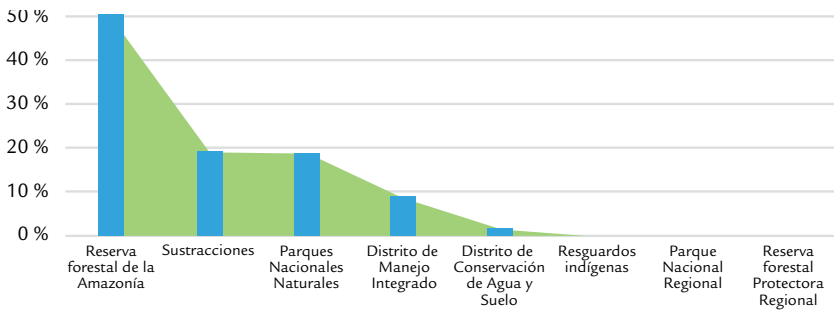
Un extenso territorio (17 873 Km<sup>2</sup>) que representa el 20,1 % del Caquetá, constituyendo el segundo municipio más grande del

departamento, que inicia en la Cordillera de los Picachos en el eje oriental de los Andes, una zona que, aunque boscosa y de difícil acceso por el relieve y las lluvias casi permanentes, ha constituido uno de los principales puentes de conexión entre el centro político administrativo, y la región periférica de la Amazonía, y de gran importancia ambiental y social, por constituir una zona de frontera campesina, basada en la organización parcelaria de suelos con vocación agrícola, articulados al mercado interno a través de ciudades como Neiva (Huila) y Florencia (Caquetá).

El municipio se encuentra inmerso en un amplio régimen legal ambiental que explica los condicionantes de aprovechamiento del suelo local, relacionados con el manejo de cuencas del sistema hidrológico, prioridades de conservación ambiental, resguardos indígenas, reservas forestales y sus respectivas sustracciones. Y cuya gestión depende de la posibilidad de lidiar con el control territorial local.

Gráfico 1

Distribución porcentual del municipio con información del estado legal del territorio para la región



Fuente y elaboración: propia con información geográfica del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi (2015).

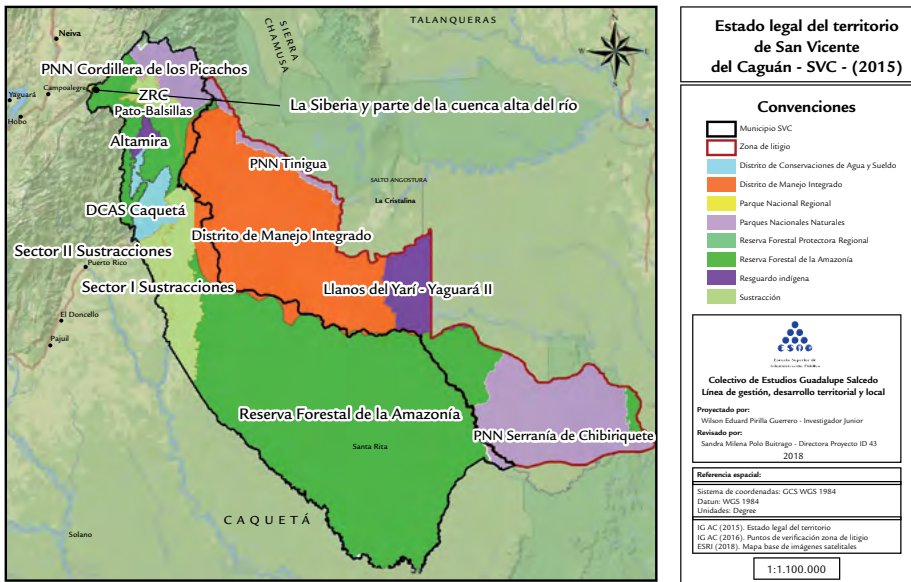
Descendiendo el piedemonte hacia las zonas más cálidas y planas, se sitúa el casco urbano sobre el río Caguán, en zonas próximas a la Reserva Forestal de la Amazonía, “terrenos cubiertos de bosques o tierras de vocación forestal, de propiedad pública, privada, municipal o comunitaria, cuya función principal es proteger suelos y aguas, [y] el potencial de producir de manera sostenible productos forestales” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2010, p. 26), y que han sufrido sustracciones para distintos propósitos ambientales y económicos entre los que están la titulación de predios y concesiones de explotación minera o forestal (IGAC, 2010), en una zonificación legal referenciada en el mapa 1. Los resguardos reúnen a las comunidades asentadas de Altamira, Libertad II, Banderas del Recaibo y Llanos del Yarí, en paisajes interculturales conformados en torno a la pervivencia cultural, la colonización y la campesinización, en un escenario complejo de disputa territorial.

En lo que concierne al Medio Caguán, se puede observar la presencia de las más grandes sustracciones de la Reserva Forestal; el Distrito de Manejo Integrado (DMI), que corresponde a un “espacio de la biosfera que, por razón de factores ambientales o socioeconómicos, se delimita para que [...] se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables” (artículo 2, Decreto 1974/1989); y el Distrito de Conservación de Agua y Suelo del Caquetá, creado por el Instituto de Desarrollo de los Recursos Renovables (Inderena) en 1974, debido a la existencia de “suelos deforestados [...] y en progresivo proceso de erosión por el mal uso de la tierra y el agua” (Inderena, 1974, p. 1). Realizados de la mano del entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), que adelantaba titulaciones prediales y construcción de infraestructuras de la colonización dirigida. Finalmente, el Bajo Caguán con la mayor extensión de Reserva Forestal en suelo municipal, algunas sustracciones y pequeñas áreas del DMI. En la parte más suroriental del municipio se observa una pequeña zona del PNN Serranía de Chibiriquete.

Desde 1896, SVC se inserta a la dinámica departamental hasta constituir en la actualidad el segundo asentamiento en relevancia, y un centro de conectividad regional por sus dos aeropuertos (casco urbano e inspección de Guayas) (IGAC, 2010). Recientemente

adquiere un papel estratégico en el contexto nacional por su oferta ambiental, que contrasta con un desarrollo socioeconómico desigual y una desarticulación funcional por la dependencia hacia Putumayo y Huila. El municipio es un área de endemismo de especies del Bosque Húmedo Tropical, un corredor que mantiene el conjunto de interacciones físico-bióticas y el estado de los ecosistemas que son significados, aprovechados y conservados por los movimientos de ocupación colono campesina del “cinturón de la colonización Guaviare, Yarí, Caquetá, Putumayo” (Sinchi, 1999, p. 12).

Mapa 1  
Estado legal del territorio en San Vicente del Caguán



Fuente y elaboración: propia con información geográfica del Sinchi (2015).

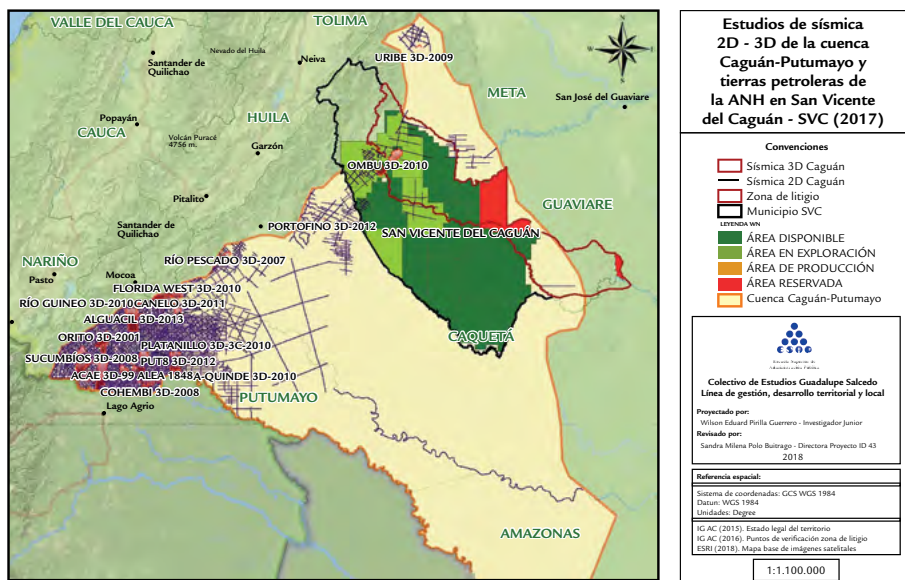
Esta situación geográfica del Caquetá contempla la presencia de oro, plata y petróleo, con alcances hasta ahora limitados, aunque con nuevas condiciones de accesibilidad (IGAC, 2010). En SVC con la explotación de tungsteno y micas, y hacia el piedemonte importantes reservas de calizas, areniscas y gravas, materiales fundamentales para

la urbanización. La cuenca sedimentaria Caguán-Putumayo, se ha explorado de manera importante en el noroccidente del Putumayo, e incipientemente sobre el borde del piedemonte amazónico que termina en el norte del municipio de SVC. Aunque no se han definido la totalidad de apuestas de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) para la cuenca, ya pueden suponerse impactos territoriales; así se observa en los levantamientos exploratorios del mapa 2.

El extractivismo mineral involucra la dimensión espacial del Caguán, anticipando conflictos territoriales debido a la vertiginosidad de cambios de coberturas, la intensificación de los motores de deforestación, y la refrendación o sanción de usos del suelo por parte del ordenamiento territorial local.

Mapa 2

## Exploración sísmica de la Cuenca Caguán-Putumayo



Fuente y elaboración: propia con información de DANE (2017), IGAC (2016) y ANH (2017).

A continuación, se describe la conformación territorial del Caguán ligada a los ciclos extractivos de los siglos xx y xxi, a través de cuatro períodos históricos, que denotan el carácter del sistema de relacionamiento social capitalista y el curso de la guerra en la región, como órdenes productivos y sociopolíticos generadores de violencias permanentes y formas de regulación territorial.

## **2.2. Colonización y surgimiento del problema agrario (1910-1969)**

En este período, el territorio se ve trastocado por las dinámicas de extracción de materias primas forestales para la exportación, desde enclaves controlados por las elites regionales, en donde “la especulación fundiaria ha sido la base para la acumulación originaria de capital, y ésta se alimenta de la expropiación del indígena, del colono y del campesino” (Sinchice, 1999, p. 13). El ciclo extractivo de la quina y el caucho que acrecentó su ritmo después de la mitad del siglo xix llevó a la creación de haciendas en noroccidente amazónico, y a la finalización de los procesos fundacionales en Caquetá entre 1910 y 1911 (Gómez, 2015).

La ocupación de baldíos en la selva amazónica se explica por el crecimiento de colonos, indígenas y campesinos pobres en la cordillera central y occidental (LeGrand, 2016), con identidades fronterizas para combatir el desarraigo de las prácticas hacendatarias del café, el tabaco, ganadería y otras cosechas de exportación, quienes descienden el piedemonte hacia el Caquetá, en un contexto en el que las confrontaciones civiles eran dirigidas desde los partidos políticos tradicionales y grandes terratenientes, y presionaban al asentamiento colono, en donde

[...] si algunos se trasladaron a las fronteras para protegerse de los combates, otros se familiarizaron con esas zonas mediante su participación activa en las interminables guerras del siglo XIX, [reclutados por gobierno y rebeldes] se quedaban allí para labrar granjas pequeñas después de la guerra (LeGrand, 2016, p. 45).

A la par que se establecía una frontera campesina, por estos años se presentan masivamente adjudicaciones a empresarios o propietarios

individuales, lo que representó la formación de universos sociales en torno al modelo hacendatario, soportados en la concentración de grandes propiedades y la expulsión campesina como mecanismo de expansión territorial y de formación de estatus social de clase y etnia (LeGrand, 2016) (Bejarano, 2011).

Con la hegemonía de la Casa Arana del Perú sobre la explotación forestal en la década de 1920, la estructura agraria fue interpelada por la guerra colombo-peruana, la pérdida de valor internacional de la producción cauchera (Jaramillo, Mora, y Cubides, 1989), y las luchas agrarias de la década de 1930, a las que se sumaron las primeras ocupaciones de grandes propiedades (LeGrand, 2016); resultando en formas particulares de violencia, que en el Caguán se expresaron gracias a la “incapacidad del Estado colombiano para ejercer el control territorial o para proteger a la población indígena y de colonos de los abusos y la violencia física ejercidos por los caucheros” (Zárate, 2015, p. 77).

Entre 1930 y 1940 el control del espacio regional se sustentaba en una doble dinámica de transformación violenta del poblamiento: de un lado, en el adoctrinamiento religioso de misioneros católicos (franciscanos, jesuitas, capuchinos, otros) financiados por la hegemonía conservadora (Kuan, 2013), y de otro lado, en un capitalismo incipiente basado en el despliegue ganadero para la apropiación de la tierra.

Con los intentos fallidos de reforma agraria de la década de 1930, la represión de las protestas campesinas y la crispación ideológica y social alentada por la dirigencia bipartidista, que resulta en el magicidio de Jorge Eliecer Gaitán en 1948, entra en auge la violencia política entre sectores liberales y conservadores de la sociedad, pero particularmente la ofensiva de las élites contra comunistas y agraristas, a través del desplazamiento forzoso, el homicidio y la desaparición en distintas regiones de Colombia. Como se observa en el mapa 3, para el censo poblacional de 2005 se encontró que en SVC cerca del 30 % de los habitantes proviene de otros departamentos, en su mayoría han migrado del Huila, Tolima, Valle del Cauca y la ciudad Bogotá, así como otros lugares en menor medida.

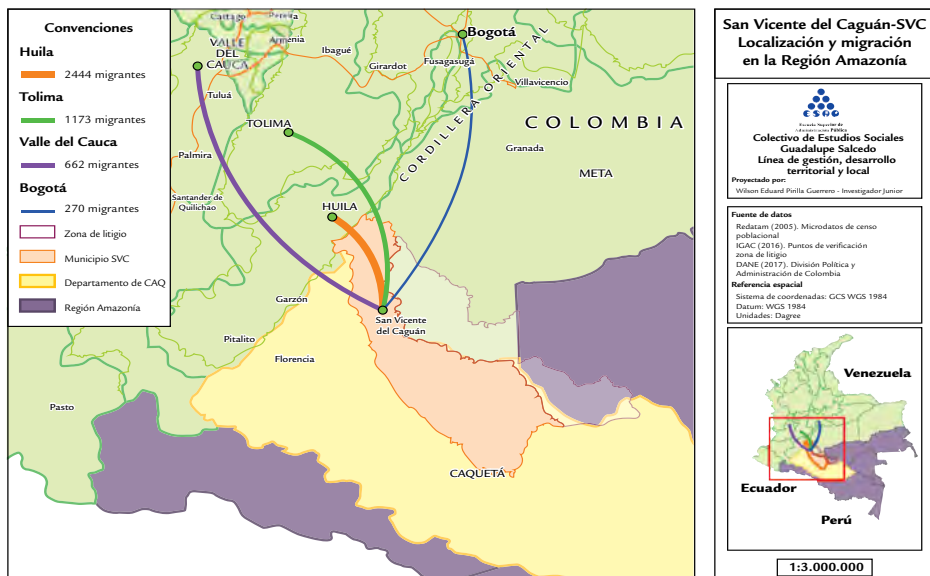
En el gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla se realiza la amnistía de guerrilleros involucrados en los levantamientos campesinos por tierra y autodefensa en 1953, trasladando a excombatientes al río Ariari, lo que hacia 1955 deriva en una corriente migratoria incentivada por los procesos de paz (Molano, 1989). Simultáneamente, el Gobierno conservador ataca a las repúblicas independientes de Marquetalia, Riochiquito, El Pato y Guayabero, propiciando los procesos de colonización violenta y armada de la región del Caguán (Vásquez, 2015).

Se gestan formas restringidas de estatalidad en 1958 con la Comisión Especial de Rehabilitación Ariari, Carare, Sumapaz, Caquetá, y con la segunda reforma liberal del siglo XX (Ley 135 de 1961), que creó una instancia administrativa a cargo del proceso de adecuación de tierras, administración de baldíos y gestión del desarrollo rural, a través de mecanismos de colonización dirigida (Caquetá 1 y Caquetá 2 en 1963), que les permitían mantener intactas las grandes propiedades de la Cordillera Andina y la Costa Caribe, mientras se configuraba la pequeña y la mediana propiedad en la periferia.

El período finaliza con el surgimiento del programa agrario de la naciente guerrilla de las FARC, en el contexto de un territorio de retaguardia contra estatal (Vásquez, 2014), cuyo crecimiento fue moderado hasta la Segunda Conferencia (1966), que define la instalación de comandos en El Pato y Guayabero, y luego hacia los ríos Caguán y Guaviare, creando así el Bloque Sur.

Una articulación entre actores económicos, funcionarios y autoridades eclesiásticas en una estructura del poder político regional, con la capacidad de ejercer el control de las relaciones sociales y espaciales en medio de un enfrentamiento por las rentas de la tierra, el gasto público y las plazas burocráticas, cuya violencia contribuyó al moldeamiento de las formas de territorialidad de la frontera agraria.

Mapa 3  
Localización y migración en la región amazónica



Fuente y elaboración: propia con información del censo poblacional de 2005, IGAC (2016) y DANE (2017).

Así, formas restringidas de regulación territorial de la década de 1960, como la imaginación legal de la Reserva Forestal de la Amazonía, resultaron en ajustes territoriales, en los que se registran numerosos y descarnados brotes de conflictividad entre colonos de las diversas formas de colonización y pueblos indígenas, principalmente por la apropiación de tierras.

### 2.3. Colonización hegemónica, coca y marginación social (1970-1990)

El impulso contra reformista del Pacto de Chicoral (1972) es un acontecimiento de recomposición de la clase de propietarios que modifica sustancialmente el nivel de apertura del bosque, con la realización de sustracciones legales a la Reserva Forestal y el *continuum* de colonos migrantes. Surgen figuras legales ligadas a la explotación de

recursos naturales no renovables, la conservación de aguas, suelos, bosques, bajo el comando y control de las fuerzas militares juegan un papel determinante, con la creación de la IV División del Ejército, en un contexto en el que se pasa del control territorial insurgente, basado en la *marginalidad guerrillera con legitimidad social*, a una estrategia de encaminamiento hacia la toma del poder en la VII Conferencia de las FARC en 1982, con el robustecimiento de sus frentes y la intensificación de la práctica del secuestro (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2013), por lo que el despliegue hegemónico del Estado y la insurgencia se vitalizan en este período.

Entre tanto, la favorabilidad política de la guerrilla producto del estado de represión, excepcionalidad y crisis social que se vivía en el país, y su inserción exitosa en zonas cocaleras (2013, p. 105), les garantizó un espacio de legitimidad que sobrepasó las implicaciones esperadas de la zonificación ambiental, llevando a una nueva etapa de luchas agrarias con la “colonización armada que supone una especial imbricación de un proceso colonizador no espontáneo, con la conducción política y militar de fuerzas adversas al régimen imperante” (Jaramillo, Mora, y Cubides, 1989, p. 108).

Hacia 1975 el apuntalamiento de las confrontaciones guarda vínculos con el aumento de la demanda internacional de drogas como la cocaína, coincidiendo con importantes deforestaciones reflejadas en el aumento de hectáreas cultivadas (Godoy, 2001). Con el fracaso de los acuerdos La Uribe (1984), se desata la guerra abierta marcada con la formación de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar y el aumento de las incursiones de la Fuerza Pública hacia 1987.

Producto de la reforma descentralizadora de 1986, que permitió la elección popular de alcaldes y gobernadores, surge la Unión Patriótica (UP), conquistando espacios de legitimidad para el movimiento de izquierdas que, sin embargo, resultarían en el crecimiento de autodefensas de ganaderos, terratenientes, narcotraficantes, esmeralderos, entre otros, que propician el exterminio sistemático de diputados departamentales, concejales, alcaldes, líderes sociales agraristas y sus círculos familiares.

Aparece el extractivismo cocalero transnacional como un factor de desequilibrio regional, tensionando la creación de espacios de poder y la reproducción de relaciones heredadas de la estructura hacendaria y la precariedad productiva del capitalismo nacional (Estrada, 2015). Las economías cocaleras encontraron en el problema agrario y el aislamiento geográfico, un ambiente propicio para su adaptación territorial, favoreciendo el recrudecimiento de la violencia y la desigualdad, y estableciendo alteraciones sobre ecosistemas y modelos de desarrollo. A un ritmo mayor de expansión que el de la frontera agropecuaria, el aumento de cultivos ilícitos ha estructurado las conexiones y morfologías rurales.

#### **2.4. Regulación neoliberal del territorio y protesta social (1991-2012)**

El Caguán durante la segunda parte del siglo xx se configuró bajo una “colonización excepcional, ante la resistencia de la dimensión espacial de las áreas de llanuras, la fuerte energía de la vertiente andina” (Guhl, 2017, p. 129) y el control territorial de la insurgencia. Durante la década de 1990 se ven intensificados sus procesos de transformación con la instalación de industrias extractivas, auspiciadas por la demanda energética fósil de países con políticas industriales consolidadas, y la demanda de bienes derivados de la producción agropecuaria en ciudades, permitiendo la participación de distintos tipos de productores ganaderos, y el control de importantes áreas territoriales por el extractivismo cocalero y mineral.

Con la Constitución Política en 1991 se definen modalidades de inserción del régimen de acumulación en los espacios rurales. La expedición de la Ley 160 de 1994 imprime sistematicidad en el tratamiento neoliberal de la cuestión agraria, denotando la naturaleza limitada de los pilares operativos de reforma agraria y desarrollo rural, y garantizando los privilegios legales de la gran propiedad, la inversión externa y la especulación financiera.

Ocurren las protestas campesinas de El Pato, Guayabero, La Macarena y San José del Guaviare, cuya presión derivó en la creación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), como la actual ZRC

del Pato-Balsillas en 1996. Paralelamente se gesta una reacción para controlar y revertir el fortalecimiento de la organización social que padece las afectaciones de la confrontación militar intensificada tras la Guerra Integral (1992), dado que las FARC se ausentan del proceso constituyente y declinan las negociaciones con César Gaviria.

De otro lado, la expansión de la frontera productiva auspiciada por el narcotráfico, la extracción mineral y de hidrocarburos, y el redoble de frentes de las FARC después de su Octava Conferencia, explica la llegada de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en un período en el que se registran el mayor número de enfrentamientos, hechos victimizantes, desplazamientos y despojos territoriales del conflicto armado reciente.

Producto del potencial militar expuesto por las FARC en las tomas guerrilleras de El Billar, Miraflores, La Uribe, y Puerto Rico en 1998, y el apoyo al candidato conservador Andrés Pastrana Arango, se gesta la Zona de Distensión entre los municipios de La Uribe, SVC, Mesetas, La Macarena y Vistahermosa, que duraría hasta el 2002. El fracaso de los diálogos derivó en una fuerte militarización por la retoma de la zona. En el mismo año, las AUC presentan al país un cese al fuego que abriría paso a la Ley de Justicia y Paz (2005), y posteriormente en 2006, a la desmovilización de cerca de 30 000 paramilitares a escala nacional.

Con Álvaro Uribe en el poder ejecutivo se aumenta el pie de fuerza militar del Estado, para el Caguán, con la creación en 2005 de la VII División del Ejército, y en 2007, con el despliegue del Plan Patriota financiado por los Estados Unidos. Producto de este fortalecimiento militar aumentan los homicidios en el Caquetá, así como la efectividad para dar con mandos de las FARC. Durante el período de Gobierno 2002-2010, se incrementan exponencialmente las titulaciones mineras, muestra de ello, es la oferta a nivel internacional de la Cuenca Caguán-Putumayo en el Open Round Colombia de 2010.

En 2011 Juan Manuel Santos reactiva los contactos con la guerrilla, creando condiciones para una negociación en colaboración de la comunidad internacional, mientras en paralelo adelantaba el reconocimiento político de la existencia de un conflicto armado explicado

por factores sociales e históricos. Se crea la Ley 1448 de 2011, que autoriza instancias de carácter transicional, que reconocen la incapacidad del Estado para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto, a través de intervenciones para reducir los efectos de la victimización, y por medio del acompañamiento en los procesos judiciales que, en el plano del derecho civil, permiten retornar al estado anterior de la propiedad jurídica. Con la reforma avanzando, inicia la fase secreta de negociación, muy a pesar del repunte de acciones militares en SVC, Puerto Rico, Doncello y Paujil (municipios con alto potencial de hidrocarburos), y el asesinato en combate del comandante de las FARC de la época Alfonso Cano.

## **2.5. Reinención neoliberal en el Posacuerdo (2012-2019)**

El Posacuerdo busca dar lugar a una perspectiva de desarrollo basada en la reinterpretación de los problemas del capitalismo a la luz de las posibilidades y valores estratégicos de los territorios locales, en nuevos anclajes de las economías subnacionales a las dinámicas de la globalización. Suscitando cambios en las estrategias del desarrollo y los procesos territoriales de planificación, principalmente en el reconocimiento de las instituciones y la cultura propia para la toma de decisiones, el aprovechamiento económico de los espacios rurales y la importancia de la dimensión ambiental en un contexto de protestas campesinas nacionales (2013 y 2016).

En el período empiezan a vislumbrarse apuestas territoriales y contradicciones del Acuerdo. Para SVC, con una alta informalidad de la tenencia de la tierra (entre el 25 % y 50 % y < 25 % de formalidad (UPRA, 2016)), los procesos de restitución de tierras no pueden avanzar en la clarificación de conflictos por la tierra, ni incorporar la lógica de la colonización a la administración de baldíos, de allí que las negociaciones sobre la transformación rural hayan dado prioridad a la informalidad y la falta de tierra suficiente. Entre tanto, las industrias extractivas expanden sus actividades hacia Florencia, SVC y los municipios del sur del Caquetá.

### **3. Marco teórico: capitalismo histórico y configuración territorial**

Se analizan las determinaciones del capitalismo contemporáneo sobre el conflicto armado y la lógica de apropiación espacial de los actores. Colombia ha vivido la expresión diferenciada del conflicto territorial en sus regiones. Es así como el Caguán experimenta la pervivencia histórica de problemas ligados al aprovechamiento de la tierra como factor de control político, la concentración del recurso en distintas etapas de acumulación capitalista, la informalidad de la propiedad como un asunto legal, político y económico en medio de la guerra, la configuración de paisajes rurales sustentados en la expulsión y marginalización de los integrantes más débiles de las geografías locales.

El estudio de los flujos de acumulación es vinculado a la expansión de la frontera agraria, en donde se han consolidado los saberes y prácticas de la sociedad política institucionalizada, y se ha invisibilizado la prevalencia de normas comunitarias de convivencia y resolución de conflictos, el cobro de tributos para infraestructuras y objetivos comunes, y el funcionamiento de las Juntas Veredales como “depositarias por ley consuetudinaria de atribuciones de legitimidad de posesión de predios rurales” (Rincón, 2018), como instituciones comunitarias determinantes para el avance de la reserva campesina y el resguardo indígena.

Los saberes asociados a la configuración del espacio local interesan a actores cuya relación con los recursos territoriales es de primer orden, ya que en sus dominios se definen las modalidades y consecuencias del modo de producción del lugar. Y en el marco de las preocupaciones más recientes del desarrollo capitalista en occidente, la sostenibilidad ecológica de la producción sobre la naturaleza y su capacidad de proveer servicios ecosistémicos.

La territorialización de las relaciones sociales capitalistas configura una serie de transformaciones como parte del “proceso histórico de una sociedad construyendo su espacio” (Sinchi, 1999, p. 5), mediadas por disputas entre procesos veredales, fuerzas estatales, inversores, propietarios e insurgencia. Autores como D. Harvey, proponen cambiar la comprensión de estos conflictos con base en posiciones e imaginaciones morales, en tanto “no solo necesitamos entender las

permanencias –organizaciones, instituciones, doctrinas, programas, estructuras formalizadas, etcétera–, sino también crearlas [...] en las condiciones históricas y geográficas concretas en las que se desenvuelve la acción humana” (Harvey, 2018, p. 23). Interesa estudiar el ordenamiento territorial como parte de la acción de actores en la territorialización del Caguán, indagando si estas territorialidades se fundamentan en la regulación neoliberal basada en la depredación y la exclusión de la diferencia. O si, por el contrario, los sectores campesinos, étnicos y populares consiguen *configurar la hegemonía* de la sociedad política y la sociedad civil.

En Colombia, la regulación territorial del Estado antecede a la creación de conflictos territoriales, privilegia las intervenciones militares sobre la constitución de programas de bienestar y conservación, facilita la extracción primaria de recursos naturales, y favorece el centralismo político. Por lo que se asegura existe una sistematicidad, en donde el neoliberalismo se define como el proceso en que “se ha interrelacionado la intensificación productiva con la expansión geográfica de la relación social capitalista” (Estrada, 2010, p. 15), debido a la eficacia del proyecto sociopolítico y a la interacción de nuevas expresiones de la acumulación global en las regiones. Además, involucra la representación cartográfica del espacio, partiendo de la comprensión del territorio como

[...] un espacio geográfico determinado [que] se relaciona con los procesos sociales de los que es producto y a la vez productor [...], que no se agota en los elementos materiales o en la organización estatal presente [y] es contentivo de la totalidad de relaciones sociales que en él se constituyen (Estrada, 2010, p. 22).

Importa diferenciar la representación espacial del Estado y la propia de las comunidades campesinas, dado que generan efectos territoriales diferenciados. Las representaciones de racionalidad estatal no consiguen integrar los intereses y significados locales e invisibilizan las apropiaciones comunitarias del espacio. Esto implica definir una crítica a la lógica de modelación del paisaje, reconociendo las desigualdades estructurales de la distribución territorial concretada a través de la geografía, la economía política, y los dispositivos del derecho y el poder público.

### 3.1. Metodología

Aborda las tipologías de intervención estatal en la tenencia de la tierra y el uso del suelo en el municipio caquetteño, mediante la investigación documental (administraciones y academias), cartográfica (análisis espacial de mapas estatales y comunitarios) y de campo (entrevistas a integrantes de la sociedad civil organizada), articuladas por los métodos cualitativos de investigación, dedicadas a la comprensión crítica y auxiliadas por la aproximación directa del trabajo de campo en Administración pública.

El trabajo de campo supuso una aproximación al territorio de estudio, que permitió interactuar con poblaciones y variables analíticas, para revisar la conveniencia de la teoría que orienta la discusión y afinar la intencionalidad de los instrumentos de estudio. Mediante tres encuentros a modo de talleres de cartografía social y análisis exploratorio con las comunidades organizadas de colonos en SVC. Dando cuenta de sus imaginarios, experiencias, aspiraciones y representaciones en torno a la espacialidad social del Estado y la espacialidad física del piedemonte amazónico.

Las representaciones cartográficas son herramientas digitales y procesos sociales que facilitan encuentros, en lenguajes iconográficos que dan cuenta tanto de la construcción social del territorio como de la relación entre elementos del mapa y la naturaleza de la superficie. El análisis espacial permite a la Administración pública considerar las transformaciones locales del Posacuerdo y sus efectos espaciales sobre comunidades y ecosistemas, dado que expresan distintos conocimientos, actividades y poderes sobre la tierra.

Mediante la cartografía digital se buscó espacializar las categorías de regulación identificadas en el contexto territorial, develando los propósitos de programas concebidos en clave neoliberal de disputa de tierras y usos rurales. Se considera tres niveles de análisis; una línea base territorial, la zonificación de tierras en disputa y la identificación de modalidades de intervención estatal. En estos se busca concretar las modalidades históricas de intervención del Estado y las relacionadas con el Posacuerdo, con base en la discusión teórica, el trabajo de campo exploratorio y el análisis de las instituciones públicas.

## 4. Resultados y discusión

Refieren al ejercicio de clasificación, análisis y representación cartográfica de las modalidades estatales del Estado colombiano y las disputas territoriales en torno a la tenencia y el uso de la tierra. En SVC se encontraron cinco modalidades relacionadas directamente con las transformaciones territoriales suscitadas por el Estado y cuyos elementos cuentan con formas específicas de representación cartográfica, las cuales se presentan a continuación.

### 4.1. Modalidad estatal de relacionamiento social capitalista.

En este estudio, se exploraron factores explicativos de la conflictividad en torno al ordenamiento territorial, entendidos como “el conjunto específico de condiciones y situaciones culturales, económicas y políticas en las cuales se hace socialmente posible y racionalmente comprensible la presentación y el desarrollo de un fenómeno” (Franco, 1996, p. 13), como explicaciones posibles del conflicto en el Caguán, en torno a la **expansión de la frontera agraria y el surgimiento del problema agrario y ambiental**, como principal factor explicativo de los momentos y motivaciones del proceso.

Rastreando los antecedentes históricos de las relaciones sociales capitalistas, que devienen en confrontaciones violentas y afectaciones sobre los derechos humanos y territoriales en el Caguán, a partir de la integración de la región amazónica a las prácticas productivas, los sistemas de autoridades y los factores culturales del asentamiento colonial andino. Allí la naturaleza y el trabajo humano devienen en factores esenciales de la producción de mercancías transables, a través del despojo de las tierras y el desplazamiento de la población en torno a las necesidades de los circuitos de trabajo, es decir, a través de la **construcción de conflictividades en torno a cada ciclo extractivo y de migración**.

Los modos de búsqueda de rentabilidad capitalista, que no tienen límites económicos en los suelos amazónicos (sinchi, 1999), constituyen medios de sustracción de ganancias en momentos de crisis. De allí que la **demanda internacional de drogas ilícitas** se considere un factor explicativo de uno de los períodos de mayor recrudescimiento de la violencia, en donde los controles territoriales de actores armados ilegales,

la ausencia de oportunidades de desarrollo individual y colectivo, y el aislamiento de los enclaves productivos, ha permitido la adaptación del negocio.

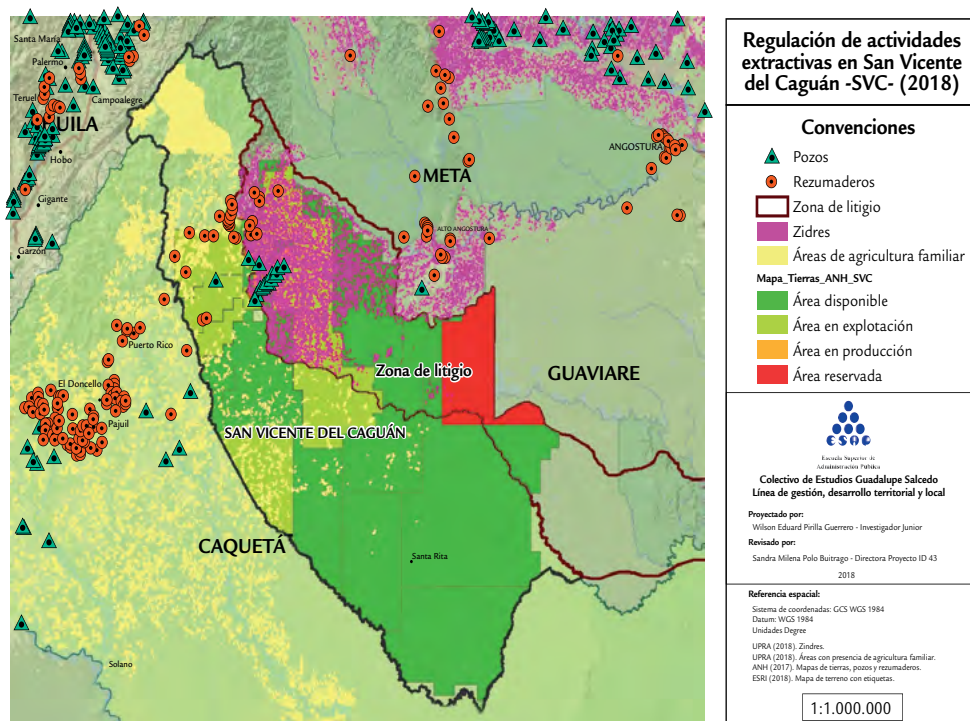
Así, la **colonización espontánea, por expulsión violenta y dirigida por el Estado y la guerrilla**, en que se ejercen estrategias de apropiación territorial, se moldean las morfologías rurales y se motiva la especialización extractivista, condiciona los territorios y mantiene sin resolver el problema agrario. Ocurre la legitimación de un relacionamiento político en el que se configuran y profundizan antagonismos de clase y etnia, se permite la exclusión de los sectores populares de la sociedad rural y se configura un régimen de acumulación favorable a terratenientes e inversores de capital, definiendo así el predominio de elites extractivistas (quinera, cauchera, ganadera, cocalera, minero-energética) ligadas al control de la gran propiedad.

Un espacio productivo drásticamente modulado por la influencia excepcional de la guerrilla en SVC, **región de retaguardia de las FARC** que, soportada en la formación de lealtades y acuerdos locales, explica la estigmatización y marginalización nacional de la población, la diversidad de procesos organizativos y culturales, y la creación de territorialidades armadas de conservación en medio de la guerra.

El mapa 4 representa el modo de producción del extractivismo agrícola y petrolero, mostrando el patrón de pozos, rezumaderos y tierras de operación de la ANH, así como la presencia probable de formas de economía campesina y Zidres. La realización de estas apuestas productivas, con sus implicaciones sobre ambiente y territorialidades, constituye un elemento distintivo de la actuación del Estado, en la creación de condiciones jurídicas de producción de los potenciales extractivos, en el licenciamiento y la gestión territorial. Permite entrever ciertas tendencias del modelo productivo territorial impulsadas desde el nivel central, que presionan el régimen legal de usos del suelo y de tenencia de la tierra a nivel local.

## Mapa 4

## Regulación de extractivismos en San Vicente del Caguán (2018)

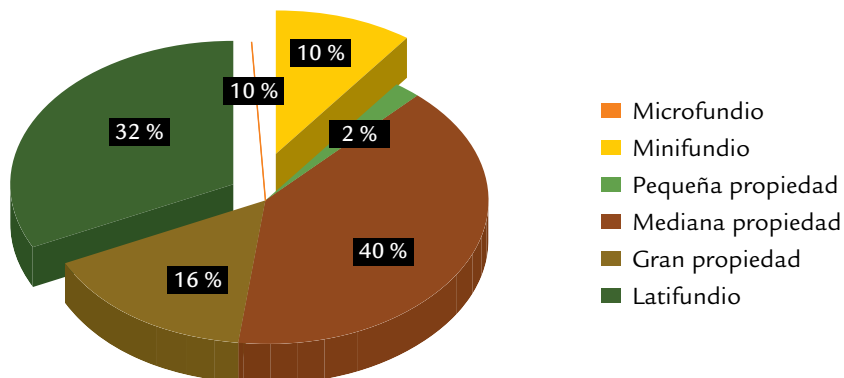


Fuente y elaboración: propia con información geográfica de UPRA (2018a; 2018b) y ANH (2017).

## 4.2. Modalidad de administración de tierras y usos del suelo

Actualmente SVC presenta un índice de alta concentración de la tierra en un panorama departamental de baja concentración. Una distribución en la que predomina la gran propiedad con un 48 % de los predios, seguido por la mediana propiedad con un 40 % del total, y un 12 % de numerosas parcelaciones que se encuentran entre la pequeña propiedad y el microfundio improductivo, producto de la colonización minifundista que propiciaba la construcción colectiva antes que las soluciones individuales (Jaramillo, 1989).

Gráfico 2  
Estructura de tenencia de la tierra municipal  
y su distribución porcentual por hectáreas

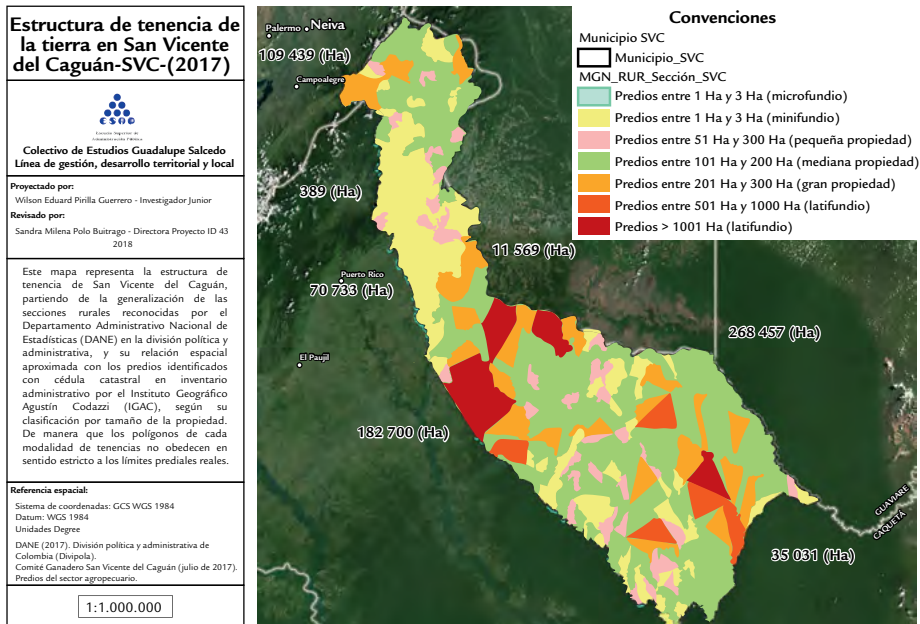


Fuente y elaboración: propia con información recolectada en campo durante 2018.

Una primera explicación de la estructura de tenencia es la baja intensidad en la titulación y el registro en el período de control político y militar de las FARC, en el que existían saboteos y restricciones de acceso a las entidades del Estado. Una informalidad histórica que crea escenarios jurídicos inciertos y descarta explicaciones de la concentración de la tierra, sustentada en razones económicas de rentabilidad asociadas a la localización. Para las comunidades consultadas, la concentración de la tierra se debe al modelo de ocupación de grandes propietarios de ganado, para quienes la tumba del bosque representa una oportunidad para acaparar tierras, expandiendo las coberturas de pastizales. Los pequeños colonos no suelen ocupar cientos de hectáreas, ni contar con los recursos para financiar las operaciones, agroforestales y ganaderas en mediana y gran escala.

## Mapa 5

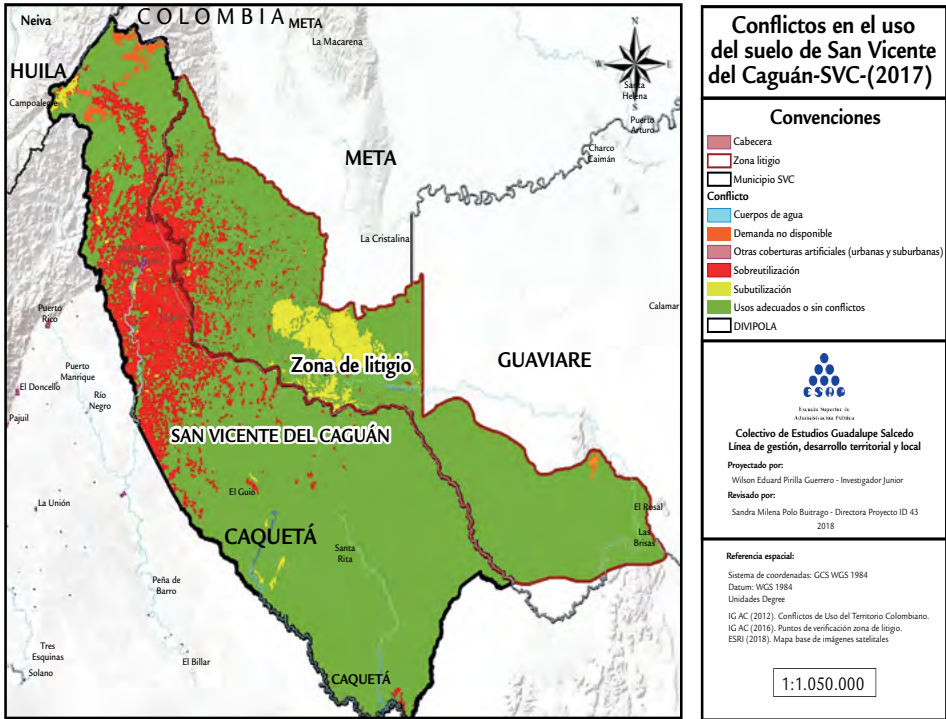
## Distribución espacial de la tenencia de la tierra en San Vicente del Caguán (2017)



Fuente y elaboración: propia con información recolectada en campo y DANE (2017).

El mapa 6 aproxima una mirada a las áreas municipales en conflicto con el régimen de usos del suelo del modelo territorial vigente. Una modalidad estatal de actuación, dado que esta delimitación de la relación vocación-cobertura y uso del suelo sanvicentuno alimenta los imaginarios territoriales del modo de producción. Mostrando las zonas en que la intensidad de los procesos de ocupación en torno a valles cultivables, rondas de ríos, lomeríos y zonas montañosas, ha llevado a la sobreutilización de los valores naturales del suelo; de igual manera, permite observar áreas potenciales para la instalación de actividades productivas y aquellas en las que conviene mantener los usos de protección.

Mapa 6  
 Conflictos de uso del suelo a nivel municipal (2012)



Fuente y elaboración: propia con información de IGAC (2012) y DANE (2017).

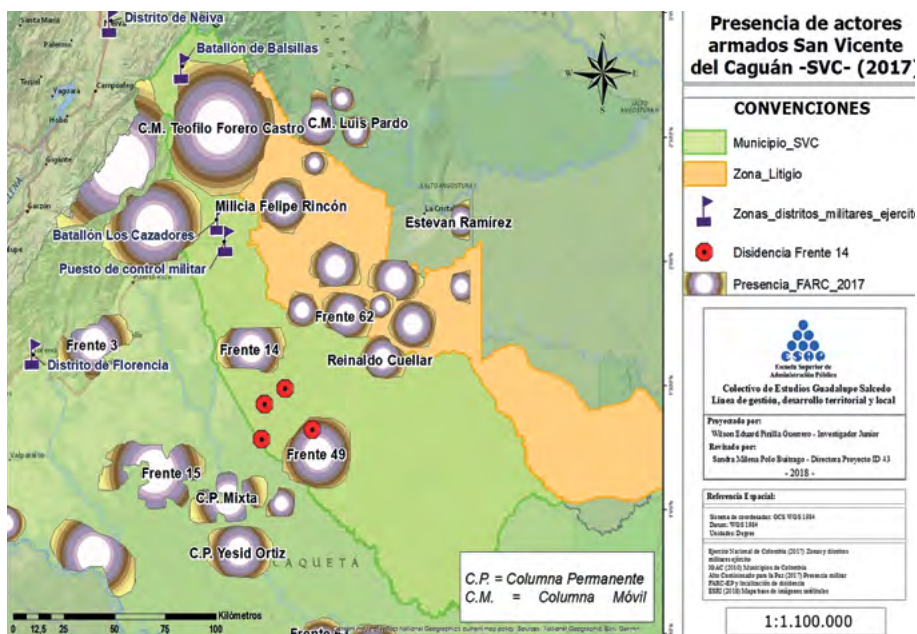
### 4.3. Modalidad de reconfiguración militar

El mapa 7 evidencia la distribución de estos en el espacio municipal para el momento de refrendación del Acuerdo, que dio paso a la concentración y desarme de la insurgencia, el reposicionamiento de las tropas del Ejército Nacional y la identificación de disidencias del Frente 14. Esta representación expresa la modalidad de intervención estatal predominante en la región del Caguán, que suele materializar las presiones estatales sobre la colonización campesina, así como la contención que suele anteceder y predominar respecto a otras formas de relacionamiento social e institucional. La Fuerza Pública se reforma

en la consolidación de su poder militar, con nuevos objetivos territoriales y estrategias múltiples de relacionamiento con las comunidades en código de estabilización y construcción de paz.

### Mapa 7

#### Presencia de actores armados en San Vicente del Caguán (2017)



Fuente y elaboración: propia con datos de Ejército Nacional de Colombia (2017), Alto Comisionado para la Paz (2017) y DANE (2017).

#### 4.4. Modalidad de relacionamiento intergubernamental: el conflicto limítrofe

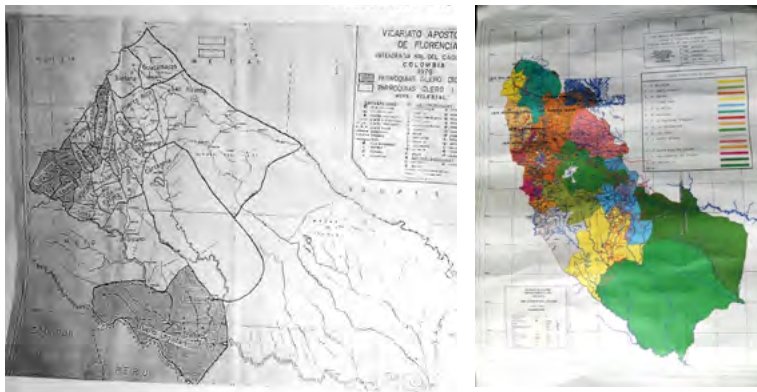
Tras un robustecimiento reciente en la regulación del Estado en materia de límites internos, el Instituto Geográfico reconoce 17 conflictos departamentales y 67 conflictos municipales en el territorio nacional (Nieto Escalante, 2017), entre los que se encuentra el límite en disputa entre los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare, que a su vez involucra a los municipios de SVC, La Macarena y Calamar.

La renovada intención estatal por resolver de una vez por todas los conflictos de límites dudosos en la geografía subnacional, sin una reforma territorial (Hernández, 2015), es analizada como parte de un proceso de largo aliento en el que se involucran disputas por la construcción del territorio y la hegemonía, que suscita el acuerdo para la terminación de la guerra. Un esfuerzo de clarificación de límites, en torno a la importancia estratégica de esta porción del territorio (10 703 km<sup>2</sup>), que parece obedecer a apuestas extractivas de la ganadería extensiva y la producción cocalera, tierras habilitadas para Zidres y áreas petroleras de la ANH que, bajo la excusa del deslinde y el reclamo de supuestas tierras públicas y privadas ocupadas indebidamente, profundizan la incertidumbre sobre los derechos territoriales de colonos y campesinos.

Entre SVC, La Macarena y Calamar, las apuestas de territorialización indican una actuación singular de las entidades territoriales involucradas y el Gobierno nacional, dado que se han configurado legal y políticamente mecanismos para corregir los límites dudosos, que al no alcanzar su objetivo han preservado el conflicto sin resolver. Definiendo una lógica de intervención estatal, en donde la población es asumida como una fuente de legitimidad, en tanto se hacen beneficiarios de derechos sociales, políticas públicas territoriales, infraestructuras sociales y productivas, y ejercen la participación política en un municipio u otro. En recorridos por las veredas involucradas, se podía observar el uso de mapas antiguos como justificación de posiciones en torno a la zona de litigio departamental, objetos comunicativos frente al hecho de que la cartografía oficial actualmente desconoce esta zona como parte de Caquetá y SVC.

## Imagen 1

### Mapas antiguos como argumentos en disputa territorial



Fuente: fotografías logradas durante trabajo de campo (2018).

Bajo un mapeo participativo de la situación de las veredas de la zona compartida, se digitalizaron las características del territorio en disputa e información reciente que evidencia el uso indebido de las competencias de vacunación bovina, obstaculizando procedimientos a las veredas que se presume quedarían fuera de la zona de litigio, pasando a formar parte del departamento de Meta, provista por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la época, a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) a Luis Eduardo López, quien participó como coinvestigador en el mapeo y la reflexión del conflicto.

Imagen 2

Mapeo participativo restricciones veredales de vacunación en torno al conflicto limítrofe



Fuente: fotografía lograda en casco urbano de San Vicente del Caguán (2018).

Imagen 3

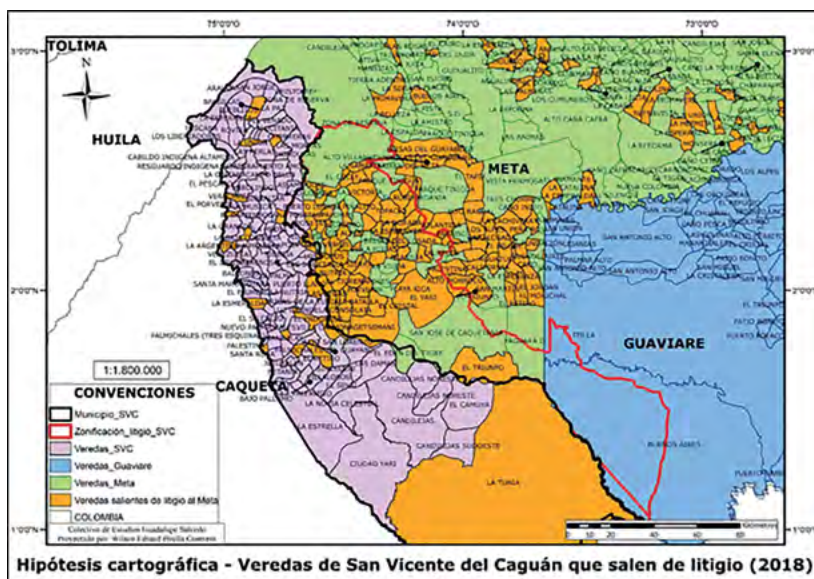
Sistematización de listados veredales en medio del conflicto limítrofe

LISTADO DE VEREDAS O BARRIOS DEL LÍMITROFE						
INSPECCIÓN DE POLICIA SVC	N° ID	NOMBRE DE VEREDA	PRESENTE EN CARTOGRAFIA CAQUETA (2016)		PRESENTE EN CARTOGRAFIA META (2016)	
			SI	NO	SI	NO
		Agua Bonita				
		Agua Clara				
		Agua Clara N° 2				
		Aguazul				
		Aires del Meta				
San Juan de Losada	1	Aires del Pérdido				
		Alpes Bajo				
		Altamira				
		Alto Baenul				
		Alto Esperanza				
Central	6	Alto Guaduas				
Los Pozos	1	Alto Jardín				
		Alto Morrocay				
		Alto Raudal				
		Alto San Antonio				
Campo Hermoso	2	Alto Yaurumales				
El Recreo	5	Antiguo Recreo				
		Asuñols				
		Atlántida				
		Bajo Locadía				
		Bajo Raudal				
		Bajo Recreo				
		Bajo San Antonio				
Central	15	Bocana Posetas				
San Juan de Losada	3	Bocanas Carlo Gringo				
Central	14	Bocanas del Chigairo				
		Bocas del Pérdido				
		Brasilía				

Fuente: fotografía y elaboración propia (2018).

## Mapa 8

### Mapeo participativo de veredas de San Vicente del Caguán que se presume pasarían al Meta



Fuente: elaboración propia.

## 4.5. Modalidad de regulación estatal transicional

La reforma administrativa y el mandato político del Acuerdo buscan desarrollar el constitucionalismo neoliberal para el mundo rural y crear instituciones para la transformación del conflicto armado, propiciando un nuevo conjunto de políticas y servicios, que suponen la construcción de paz en perspectiva territorial, es decir, disgregada en geografías priorizadas por estratégicas y financiadas.

El mapa 9 espacializa los principales ámbitos de implementación del Acuerdo, a través de la revisión documental, cartográfica y el diálogo con actores locales e institucionales. Esta modalidad obedece a los cambios territoriales derivados de la creación de las condiciones institucionales para la reparación, la reconciliación y la no repetición. Resalta los mecanismos de actuación estatal agrupados debido al marco normativo y político de la negociación que, contrastan con

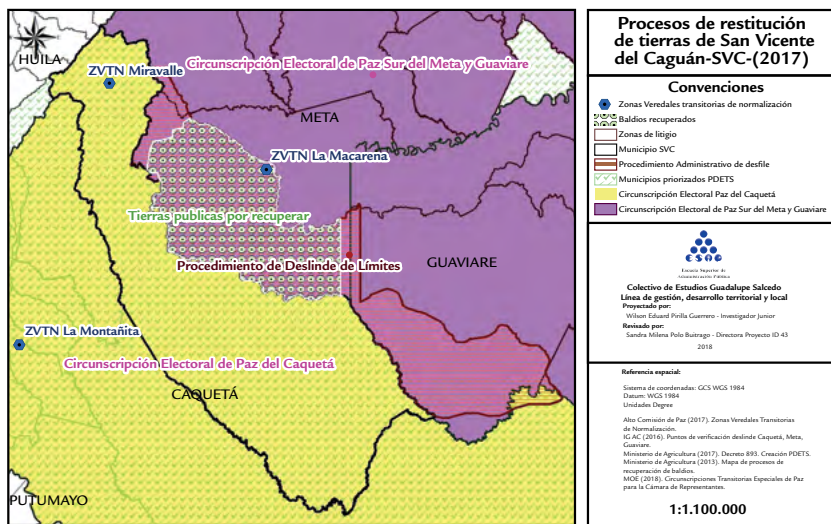
las implicaciones territoriales de las otras modalidades de intervención, que son reestructuradas con la pérdida del control territorial insurgente.

- Presenta las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) ubicadas en el municipio y la zona compartida, como espacios de concentración, desarme y reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP;
- Representa a SVC y la zona compartida como parte de las Circunscripciones Electorales de Paz para las víctimas del conflicto armado correspondientes a Caquetá, y Sur del Meta y Guaviare;
- Reconoce al Caguán como territorio priorizado en el Decreto 89 de 2017, que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como parte de una de las 16 subregiones que organizan los 170 municipios priorizados;
- Relaciona a la zona compartida por adelantarse allí el procedimiento administrativo de deslinde de límites entre Caquetá, Meta y Guaviare desde 2012, por parte del Instituto Geográfico;
- Identifica donde pueden adelantarse procesos de recuperación de tierras del Estado ocupadas indebidamente, o vinculadas con procesos de extinción de dominio como objeto de actividades criminales. Entre las cuales se sospecha se incluyen bienes de supuestos testaferreros de la insurgencia que inmersos en el régimen de propiedad local, podrían afectar los derechos territoriales de colonos campesinos de las últimas seis décadas, en estrategias de estigmatización y generalización irresponsable, que enmascaran la explotación de hidrocarburos y monocultivos permanentes en ascenso.

Producto de los recorridos en campo, se identificaron problemáticas en torno al papel del Estado en el Posacuerdo: la ZRC del Pato Balsillas, por sus recientes tensiones en torno a la certeza jurídica de la sustracción de la reserva amazónica para la titulación colectiva; las áreas de protección, conservación y recuperación ambiental en las cuales se han desarrollado procesos de colonización campesina; los Resguardos Indígenas, debido a su involucramiento con otras figuras legales del territorio; y los motores de deforestación causados por actividades de la economía informal.

## Mapa 9

## Intervención estatal del Posacuerdo en San Vicente del Caguán (2018)



Fuente y elaboración: propia con información de Alto Comisionado de Paz (2017), IGAC (2016), MinAgricultura (2013, 2017) y MOE (2018).

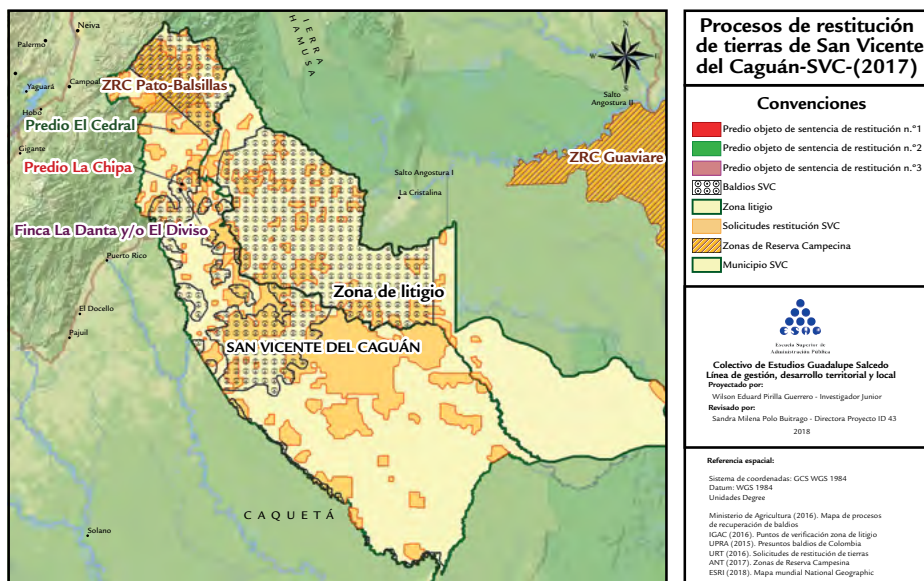
El mapa 10 representa la distribución de predios solicitados como parte de la restitución de derechos civiles sobre la propiedad rural vulnerados durante la guerra. Estos procesos sociales y administrativos involucran porciones municipales con condicionantes legales como la presunción de baldíos y las zonificaciones legales ambientales. Los resultados en la etapa judicial de restitución localizan tres sentencias en SVC:

- Sentencia N.º SR18-02 de julio de 2018. Juzgado primero de descongestión civil del circuito especializado en restitución de tierras de Florencia, Caquetá “Predio La Chipa”;
- Sentencia N.º SR18-01 de julio de 2018. Juzgado primero de descongestión civil del circuito especializado de Florencia “Predio El Cedral”; y

- Sentencia N.º 16 de julio de 2018. Juzgado segundo especializado en restitución de tierras del circuito de Ibagué, Tolima “Finca La Danta o El Diviso”.

Mapa 10

Procesos de restitución de tierras en San Vicente del Caguán (2018)



Fuente y elaboración: propia con datos de URT (2016), IGAC (2016) y las sentencias en materia.

## 5. Conclusiones

La investigación caracterizó las modalidades de regulación estatal en el municipio de cara a las intervenciones estatales, la reestructuración de los actores armados y la agudización de los conflictos socioambientales, incorporando la perspectiva de los actores sociales al estudio mediante el trabajo de campo y el mapeo social, vislumbrando las nuevas disputas por el territorio y el papel jugado por la espacialidad del Estado en lo local a través de representaciones cartográficas. Encontrando que las principales motivaciones del cambio territorial se asocian a un impulso extractivista desatado por la pérdida de

control insurgente de la selva, un recrudecimiento de violencia basada en las economías de la droga y la dinamización del campo social en torno a los programas del Posacuerdo, la lucha por la tierra y la reactivación de conflictos limítrofes, ambientales y culturales.

El Posacuerdo transforma la dinámica de conflicto en la sociedad colombiana. El Acuerdo se concibió para desarrollar (aunque de manera restringida) el régimen constitucional de 1991 (garantía de derechos sociales, reforma agraria para la modernización capitalista, pluralismo cultural y político, derechos a la vida y a la convivencia en paz, descentralización territorial, jurisdicciones especiales, entre otros), conciliando una nueva fase de acumulación neoliberal, que aunque hace crisis a nivel global, ubica espacios para la valorización del capital financiero, la satisfacción de las necesidades energéticas y el decrecimiento de la rentabilidad, en territorios excluidos del mercado por la persistencia e intensidad del conflicto armado.

Muestras de que no es un proceso fácil son algunos resultados de implementación. El rechazo legislativo a las Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz 2018-2022 y 2022-2026, que incluían la representación política excepcional de las comunidades victimizadas, y que fue excluida por la clase política tradicional. El aumento de la oleada criminal contra líderes sociales, ambientalistas y excombatientes en la región se correlaciona con la presencia de cultivos ilícitos, las tareas de implementación de solución al narcotráfico y ejecución de PDET, las actividades de explotación minero-energética, la presencia de grupos paramilitares y las votaciones del Plebiscito (IEPRI, 2018), en las que SVC votó *Sí* a los acuerdos alcanzados.

A pesar de problemas de ratificación legal, la implementación administrativa, el despliegue del sistema especial de justicia (JEP), y los hechos de la reincorporación y el desarme, han cambiado la situación humanitaria en las regiones de alta densidad del conflicto. De ahí que el proceso merezca la defensa organizada y entusiasta de la sociedad civil, como una oportunidad para reinventar los esquemas de planificación e inversión, trasladar esfuerzos hacia la producción sustentable y distribuir la riqueza en arreglos democráticos, preparando las sociedades ante las amenazas naturales y antrópicas del siglo XXI.

Es así que el estudio corroboró como en contextos sociopolíticos particulares de las periferias rurales de Colombia, las modalidades de regulación del Estado colombiano contribuyen en la configuración y profundización de conflictos territoriales, en la imposición de visiones dominantes de la clase de propietarios y la gestación de dificultades para alcanzar una paz territorial, ante la ausencia de un reconocimiento de los derechos territoriales de campesinos colonos e indígenas, la continuación del auspicio estatal de los extractivismos ganadero, mineral, agroindustrial, y la incapacidad histórica de establecer soluciones al problema de la tierra y al extractivismo cocalero.

Todo ello bajo las relaciones históricas de dominación de una clase política clientelista, las desconfianzas y heridas dejadas por la guerra frente al Estado y guerrilla, la expansión de los extractivismos sobre territorios y poblaciones, y la persistencia de espacios en que el control territorial se consigue violentamente. De modo que la construcción de paz es un campo complejo en el que las fuerzas políticas buscan articular los procesos culturales y las formas tradicionales para tramitar conflictos, para mediar los problemas del desarrollo económico que trascienden las fronteras nacionales y locales.

Por lo que el fortalecimiento de las instituciones locales está determinado por la lógica de relacionamiento entre actores que se configure en el Posacuerdo de modo que, si se despliegan las relaciones sociales del Estado, únicamente para habilitar los territorios para la explotación económica, se terminará alimentando viejas desconfianzas y conflictividades. Y si de otro lado, no se gestan oportunidades de inserción social, económica y política de excombatientes, y se dejan de plantear soluciones alternativas al problema de la droga, la permanencia de repertorios violentos aprehendidos durante décadas estará al servicio de mercenarios nacionales y transnacionales.

Las relaciones entre el centro y la región continúan siendo asimétricas, dado que los habitantes del territorio ven con desconfianza las acciones del Estado central, en tanto los proyectos económicos se construyen de espaldas a las necesidades comunitarias y atentan contra la vocación del suelo. La ausencia de aprobación de los proyectos legislativos rurales del Acuerdo aumenta la perplejidad de las

comunidades que ven cómo se privilegian nuevamente medidas de erradicación forzada, y se rearticulan disidencias y bandas criminales por el control de los cultivos de coca.

De ahí que los resultados del estudio inviten a que la Administración pública y las formas locales de gobierno, la economía y la conservación, puedan asumir las prácticas, conocimientos y representaciones recientes de la paz territorial del Caguán, en el fortalecimiento de los Gobiernos locales y el acompañamiento a las comunidades en el diagnóstico de sus propias realidades, con miras al empoderamiento campesino como factor vital de una gestión pública democrática y transformadora. Una potencialidad regional para involucrar a todos los actores armados irregulares en la agenda de construcción de paz, mediante arreglos de sometimiento a la justicia, colaboración para el desmonte del negocio del narcotráfico y una regulación que evite el uso de los ejércitos privados en la acumulación de capital.

En SVC las disputas por tierra han determinado el modo de ordenación del territorio, en una configuración paisajística expresada en la expansión de la frontera agraria, por lo que los compromisos institucionales, sin la modificación del régimen de la propiedad rural, representan un marco de oportunidades para la expulsión de los colonos campesinos quienes al no acceder a la formalización, definen a corto plazo un caldo de cultivo para el surgimiento de nuevas formas de conflicto, convirtiendo el Posacuerdo en un sinsentido ante la necesidad social, el proyecto político avanzado y la construcción de un modelo local para lograr la paz territorial.

Los dilemas de la construcción territorial de paz desafían nuestra comprensión de las tradiciones y particularidades histórico-geográficas e institucionales, así como la capacidad de reinventar mecanismos de tratamiento de la diferencia desde la Administración pública. De esta manera, el Posacuerdo permite cuestionar los cimientos del sistema social, eliminando las salidas basadas en la aniquilación del otro, bajo la recomposición continua del territorio y la sustitución de sus sistemas de autoridad y convivencia.

El Gobierno de Iván Duque, del partido opositor al Acuerdo durante su negociación y ratificación, tiene en sus manos el control de

la agenda de implementación. Se cree va a garantizar su avance en el corto plazo, con la ampliación de tiempos de reincorporación, la definición de la situación jurídica de los ECTR, entre otros aspectos, en la “reestructuración unilateral de los acuerdos por parte del Estado” (Fundación Paz y Reconciliación, 2018), languideciendo las tareas de transformación de los territorios rurales, de cumplimiento de acuerdos comunitarios de sustitución, y de judicialización de los máximos responsables del conflicto armado.

Lo que invita a plantear cuestionamientos que no son de fácil respuesta sobre el devenir municipal: ¿Pueden las decisiones públicas resultantes del Posacuerdo consolidar un ordenamiento territorial inclusivo? ¿Cuáles son los desenvolvimientos de la nueva lógica territorial de los actores armados tras el Acuerdo? ¿Cómo conciliar un proceso que tiene el doble objetivo de una economía extractiva y el logro de la justicia territorial? ¿Es posible construir la paz manteniendo las actuales relaciones económicas e institucionales?

## 6. Referencias bibliográficas

- Alto Comisionado para la Paz (2017). Presencia militar FARC-EP y disidencias. Bogotá: Presidencia de la República.
- ANH (2017). Mapa de tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía de Colombia.
- Bejarano, J. (2011). *Antología Jesús Antonio Bejarano. Volumen 4 Estudios de historia e historiografía. Tomo II Historia agraria*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- CNMH (2013). *Guerrilla y población civil: Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Corpoica (2015). *Ciencia, Tecnología e Innovación en el Sector Agropecuario (Diagnóstico Misión para la Transformación del Campo)*. Bogotá: Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria.
- DANE (2017). Marco Geodésico Nacional del departamento de Caquetá. Bogotá: Departamento Nacional de Estadística.
- Ejército Nacional de Colombia (2017). Zonas y Distritos Militares del Ejército. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.

- Estrada, J. (2010). *Derechos del Capital. Dispositivos de protección e incentivos a la acumulación en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2015). Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. En CNMH, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Bogotá: Comisión Nacional de Memoria Histórica.
- Franco, S. (1996). *Contextos explicativos de la violencia en Colombia*. Bogotá: Tesis doctoral en Salud Pública.
- Fundación Paz y Reconciliación (2018). *La reestructuración unilateral del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Redprodepaz, USAID, entre otros.
- Godoy, R. (2001). Caquetá, Putumayo y Guaviare: Cultivos ilícitos y problemática socioeconómica. *Cuadernos de Geografía X (1)*, 7-89.
- Gómez, A. (2015). *Pioneros, colonos y pueblos: Memoria y testimonio de los procesos de colonización y urbanización de la Amazonía colombiana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Rosario.
- Guhl, E. (2017). *Colombia: bosquejo de su geografía tropical*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Los Andes y Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis.
- Hernández, A. (2015). El Ordenamiento Territorial Colombiano. Más allá de la Constitución de 1991. *Serie Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho Constitucional*, 1-24.
- Iepri (2018). *¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo*. Bogotá: UNAL, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Campesina del Catatumbo, Movimiento Ríos Vivos Antioquia, entre otros.
- IGAC (2016). Puntos de verificación de entidades territoriales en conflicto limítrofe (Sin publicar, parte de expediente del proceso entre Caquetá, Meta y Guaviare).
- \_\_\_\_\_ (2010). Caquetá, características geográficas. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- Jaramillo, J. (1989). Historia y dimensiones socioculturales del proceso colonizador. En J. Jaramillo, L. Mora, y F. Cubides, *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Jaramillo, J., Mora, L., y Cubides, F. (1989). *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá: Alianza Editorial Colombiana.
- Kuan, M. (2013). *La misión capuchina en el Caquetá y el Putumayo 1893 -1929* (Tesis maestría en Historia). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- LeGrand, C. (2016). *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850- 1950*. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia.
- MinAgricultura (2013). Mapeo de proceso de recuperación de baldíos de la nación. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- MOE (2018). Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz para la cámara de representantes. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- Molano, A. (1989). Aproximación al proceso de colonización de la región Ariari-Guayabero-Güejar. En A. Molano, y D. Fajardo, *La Macarena, Reserva biológica de la humanidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rincón, J. (2018). *La gente de La Macarena: Colonos, campesinos e institucionalidad local en la configuración social del territorio*. Bogotá: Odecofi, Cinep.
- Sinchi (2015). Estado legal de la Amazonía (Escala de análisis 1:100.000).  
 \_\_\_\_\_(1999). *Guaviare: Población y territorio*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Ministerio del Medio Ambiente, Tercer Mundo Editores.
- UPRA (2018a). Zonas de Interés para el Desarrollo Rural, Económico y Social. Bogotá: Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria.
- \_\_\_\_\_ (2018a). Áreas con probable presencia de agricultura familiar. Bogotá: Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria.
- \_\_\_\_\_ (2016). Frontera agropecuaria. Bogotá: Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria.
- Vásquez, T. (2014). *Esbozo para una explicación espacial y territorial del conflicto armado colombiano*. Bogotá: Cinep, Odecofi, Programa para la Paz.

- \_\_\_\_\_ (2015). *Territorios, conflicto armado y política en el Caquetá: 1910-2010*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Zárate, C. (2015). Estado, militares y conflicto en la frontera amazónica colombiana: Referentes históricos para la interpretación regional del conflicto. *Revista Mundo Amazónico* n.º 6 (1), 73-96.
- \_\_\_\_\_ (2011). Amazonía: la historia desde la frontera. En J. Echeverri (ed.), *Amazonía colombiana: Imaginarios y realidades-gobernanza y sociedad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

## Capítulo 3

# Tierra y Estado: Análisis del diseño institucional de la política de ordenamiento social de la propiedad rural

Javier Cadavid Ramírez y Leidy Kirley Rivera

### 1. Introducción

EL DOCUMENTO ANALIZA el diseño institucional de la política de ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia, diseño que se elaboró al mismo tiempo en que se daban las negociaciones de los seis puntos pactados, así como después de la firma final del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. El proceso de implementación del punto uno del acuerdo sobre política de desarrollo agrario integral requirió ajustes normativos e institucionales para cumplir con lo acordado. Muestra de ello, es la expedición del Decreto-Ley 902 de 2017 por vía rápida, que, como parte de las facultades extraordinarias concedidas al expresidente Santos por el Congreso de la República, aprueba para operativizar y poner en funcionamiento múltiples herramientas e instrumentos de planificación y gestión, orientados a la reorganización de los predios rurales a través de procesos y procedimientos administrativos y judiciales incorporados como mecanismos para la atención de las problemáticas sobre diagnosticadas del campo colombiano.

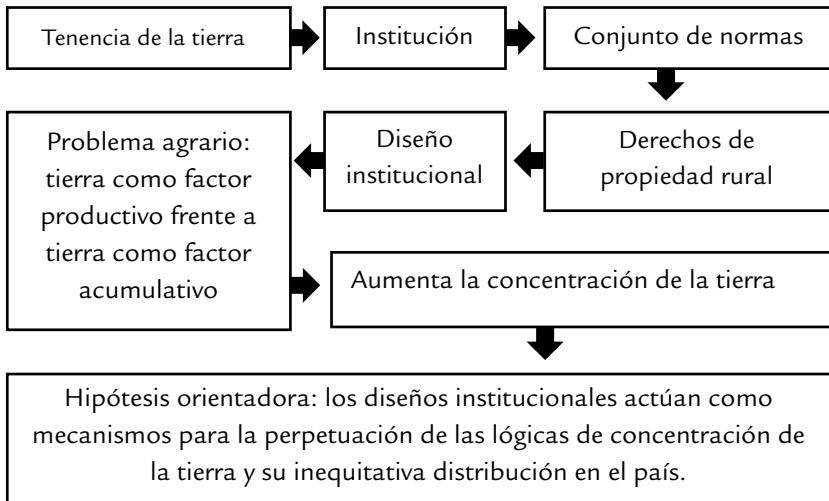
El esfuerzo de múltiples actores institucionales y no institucionales para sacar adelante las reformas que al final impulso e impuso el Gobierno Santos respecto a cómo se debería abordar el tema de la tierra en Colombia, es una muestra de gobernanza inversa, es decir, un ejercicio político de concertación en el que participan en diferentes momentos del acuerdo y en espacios distintos la institucionalidad, la

sociedad civil, la insurgencia y parte de los gremios, quienes con capacidades de negociación asimétricas y conocimientos técnicos disímiles, observan como se impone una nueva agenda discursiva denominada ordenamiento social de la propiedad rural y que con base en los argumentos del presente estudio se pretende demostrar que este enfoque busca, contrario a las pretensiones históricas del campesinado en Colombia, que la concentración e inequitativa distribución de la tierra siga inalterable.

Por esta razón, la investigación sugiere la siguiente hipótesis orientadora: los diseños institucionales actúan como mecanismos para la perpetuación de las lógicas de concentración de la tierra y su inequitativa distribución en el país. De allí que resulte pertinente en el marco de un posacuerdo, analizar el diseño de las políticas producto de las conversaciones de La Habana, pues estas deberían constituir apuestas para contrarrestar en alguna medida las causas generadoras del conflicto armado. A modo de síntesis se presenta el gráfico 1 que ilustra el planteamiento del problema que encauzó la investigación.

Gráfico 1

## Problema de investigación



## 2. Referentes conceptuales del diseño institucional

Para efectuar el presente estudio se tomó como referentes del diseño institucional a Goodin (2003), quien señala que “las instituciones introducen y refuerzan tendencias que favorecen a determinados agentes e interacciones y que perjudican a otros” (p. 24). En otras palabras, esta teoría se concentra en cómo afectan las posibilidades del individuo al entorno al cual se encuentra adscrito, como una suerte de combinación entre la agencia y estructura. Es decir, abocados a indagar sobre la conducta de los individuos, se evidencia que estos son moldeados por las estructuras organizacionales y las instituciones (March & Olsen, 1984). En este sentido, la aproximación teórica seleccionada permite un abordaje del problema de investigación a partir del aporte de diferentes disciplinas, desde la sociología contemporánea hasta la sociología de las organizaciones

En consecuencia, lo que los neoinstitucionalistas advierten es que “los modelos individualistas no alcanzan a explicar cabalmente las elecciones individuales, y mucho menos los resultados sociales, sin recurrir a cierta referencia al contexto socioinstitucional más amplio en el que se insertan las acciones de tales individuos” (Goodin, 2003, p. 30). Por eso, el marco de referencia conceptual seleccionado para la investigación permitió delimitar como variables explicativas claves en los diseños institucionales: la estructura, que contribuye a dar forma a los resultados y la agencia, como la manera en que los agentes actúan e interactúan entre ellos, dando lugar a una explicación más amplia de los resultados sociales.

Puesto que la necesidad de revisar los diseños elaborados en un marco institucional obedece en estricto sentido a un contexto de institucionalización en todas las esferas, en donde atributos como: estabilidad, recurrencia, repetición y pauta, caracterizan la naturaleza de las instituciones, es preciso señalar que gran parte de su proceso de creación permite conceder a estas “valor y estabilidad” (Huntington, 1997). Sin embargo, el origen de las instituciones se concentra probablemente en la intencionalidad, asimismo, los cambios vinculados a su estructuración y reestructuración son un producto de la intervención intencional; esto es, “el cambio puede ser efecto de una intervención deliberada por parte de agentes dotados de intención en búsqueda de un objetivo” (Goodin, 2003, p. 41).

En este sentido, es necesario tener en cuenta que no existe un único diseño, ni mucho menos un único diseñador. Se trata más bien de una recopilación de intentos de diseños parciales que se superponen entre sí, aparentemente igual que el perfeccionamiento legislativo, en donde cualquier esquematización racional del diseño debe tener en cuenta este aspecto para su análisis. Finalmente, la teoría neoinstitucionalista, fundamenta la investigación porque reconoce “desde un punto de vista colectivo e institucional, al igual que desde un punto de vista moral individual, es posible que existan razones externas al igual que internas para la acción” (Goodin, 2003, p. 56), esto es, que puedan configurarse razones para hacer que instituciones no se ajusten bien a su entorno y por el contrario no exista lo que podríamos denominar justa correspondencia.

## **2.1. Aspectos metodológicos**

La investigación se desarrolló desde un enfoque de carácter exploratorio-descriptivo con predominio del método cualitativo, dado que, “el proceso cualitativo no es lineal, sino iterativo o recurrente, las supuestas etapas en realidad son acciones para adentrarnos más en el problema de investigación y la tarea de recolectar y analizar datos es permanente” (Hernández, Fernández y Baptista, 2006, p. 523).

Por tanto, para la consecución de los objetivos específicos planteados se establece una estrategia metodológica fundamentada en dos técnicas de investigación cualitativa: análisis documental y entrevistas semiestructuradas. Puesto que el proceso cualitativo es dinámico y estuvo condicionado al desarrollo del estudio, se determinó el uso de una muestra no probabilística, en la que su tamaño no se fijó previamente a la recolección de los datos sino que se ajustó a partir de la combinación de dos tipos de muestras: evaluada y significativa.

Se determinaron por un lado criterios para la aproximación y búsqueda inicial de un subgrupo de funcionarios de organizaciones estatales con competencia en la formulación, ejecución e implementación de la política de ordenamiento; expertos y académicos a nivel nacional y local en el tema de tierras; consultores que conformaron el Consejo Directivo de la Misión para la Transformación del Campo dirigida por

el DNP (por constituirse como el antecedente inmediato de su diseño) y asesores independientes con amplio recorrido, influencia y reconocimiento sobre el diseño de políticas agrarias en el país.

### **3. Desarrollo**

#### **3.1. Análisis e interpretación de resultados**

En primera instancia, se dará inicio con la descripción del diseño institucional de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural, desde los antecedentes que constituyeron un insumo para su configuración hasta el diseño final. Posteriormente, se presentarán las limitaciones identificadas en su diseño institucional a fin de concluir el análisis con una aproximación sobre su alcance. Conviene subrayar una restricción propia de la investigación y es reiterar que la unidad de análisis, el Decreto-Ley 902, constituye una política pública de largo plazo y cuya expedición es del año 2017, por lo que indagar sobre su alcance no puede suponerse un asunto concluido.

#### **3.2. Diseño institucional de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural**

En Colombia la tierra ha sido sin duda el eje central del conflicto armado interno. El régimen de propiedad sobre la tierra “pobrememente estructurado y administrado” (Reyes, 2016, p. 15) ha dado lugar a una histórica disputa por el territorio entre aquellos que la consideran una renta privilegiada y fundamentan su poder a través de la acumulación y los que la exigen para su subsistencia, quienes constituyen los segmentos poblacionales más marginados en el país.

La conquista española en Colombia encontró un amplio marco de acción para imponer formas señoriales de dominación que fueron perfeccionadas a lo largo del tiempo y generaron los primeros desplazamientos de los pueblos originarios de sus territorios. Esto daría como resultado la configuración de nuevas formas de organización y producto de ellas, la adopción de la propiedad privada como institución y figura central del ordenamiento jurídico colombiano (Delgado, 2018).

Al respecto de las instituciones, Goodin (2003) advierte que “introducen y refuerzan tendencias que favorecen a determinados agentes e interacciones y que perjudican a otros” (p. 24). Por ello, desde la Independencia se expidieron leyes que fomentaban la entrega de baldíos a bajos precios para la agricultura; la tierra como recompensa a los militares por sus labores; la inmigración a cambio de tierras; y la eliminación de restricciones sobre los títulos colectivos de los resguardos, entre otras.

Advierte LeGrand que la política pública a finales del siglo XIX se había concentrado en dos vías para la adjudicación de baldíos: 1) a través del fomento de la colonización (dirigida a trabajadores); y 2) la venta de títulos de grandes extensiones territoriales para la financiación del Estado (como se cita en Delgado, 2018). Dicho lo anterior, la tabla 1 resume la legislación más relevante sobre la tierra en el último siglo, equivalente al marco referencial que antecede a la expedición del Decreto-Ley 902.

**Tabla 1**  
**Hitos legislativos sobre la tierra del siglo XX**

Ley 200 de 1936	Establece un régimen de tierras que cambia significativamente la legislación existente para tratar de solucionar los conflictos por la tierra, darles claridad a los títulos de propiedad y define qué es una propiedad privada y qué es un baldío.
Ley 135 de 1961	Esta ley que puede considerarse la primera en su género en cuanto busca eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica, o su fraccionamiento antieconómico, y dotar de tierras a quienes no las poseen. Crea el Incora para que realice la reforma agraria, establece un Consejo Social Agrario como órgano consultivo del gobierno, crea los cargos de procuradores agrarios y establece el Fondo Nacional Agrario.
Ley 160 de 1994	Esta ley permite la creación del sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, establece un subsidio para la compra de tierras, reforma el Incora, redefine las Unidades Agrícolas Familiares, establece las zonas de reserva campesina y las de desarrollo empresarial, expide normas sobre los resguardos indígenas, y dicta otras normas sobre procesos agrarios, que cambiaron los énfasis de las políticas de tierras del Estado.

Fuente: Adaptado a partir de la matriz de caracterización de leyes sobre tierras de Machado (2017).

No obstante, para la década de 1930 se había configurado en el país una estructura agraria bimodal cuyos efectos generaban precisamente las condiciones que facilitaban la concentración de la propiedad e impedían su reversión a corto plazo. Tal es el caso de la Ley 200 de 1936 que, de acuerdo con Delgado (2018), introdujo la idea francesa de función social pero terminó por permitir que a los grandes empresarios del sector agrícola se les adjudicaran baldíos.

De igual modo, la Ley 135 de 1961, pese a incluir importantes cambios, como la creación del primer instituto responsable de la ejecución de la política pública de tierras en el país, revela contradicciones conceptuales entre el derecho natural a la propiedad y la función social de la propiedad. Esto terminó por evidenciar que la explotación económica de un predio era garantía suficiente para su propiedad, por lo que muchas de sus disposiciones se orientaron a fortalecer la capacidad productiva de medianos y grandes empresarios, dejando de lado al pequeño trabajador.

Conforme a la Ley 160 de 1994, tal y como lo indica Delgado (2018) “se cambia totalmente el enfoque” (p. 26): se amplían los sujetos beneficiarios de la política, se diseñan o mejoran los mecanismos para el acceso a tierras para los campesinos, y promueve disposiciones para casi todas las partes interesadas en una suerte de “conciliación”, creando para ello diversas figuras jurídicas dentro del ordenamiento territorial, a fin de disminuir los conflictos por la tenencia de la tierra que se habían agudizado durante las últimas décadas en el país.

En el intervalo entre la Ley 160 de 1994 y los Gobiernos que preceden al del expresidente Santos se expiden los siguientes recursos legislativos que constituyen parte de los antecedentes para la formulación del Decreto 902. No obstante, el antecedente de mayor relevancia por su carácter político para la formulación del Decreto 902 es la Ley 1448 de 2011, puesto que permitió, según Machado (2017), “la discusión pública sobre el problema de tierras, la posibilidad de volver a diseñar una política integral de tierras y de desarrollo rural, además de visibilizar el despojo de tierras” (p. 86) que había quedado por fuera de la discusión desde que se encontraron evidencias del fenómeno. Esta ley no solo exigió previamente el reconocimiento

público a nivel nacional e internacional del conflicto armado interno en el país, sino de las víctimas y el despojo de sus tierras.

De ahí que los primeros diseños de la política de ordenamiento social de la propiedad rural hayan considerado la incorporación de la restitución como una estrategia en su marco de acción, puesto que el despojo constituyó una de las tantas problemáticas asociadas a la relación entre las personas y sus predios producto de múltiples factores en el marco del conflicto. Restrepo y Bernal (2014) lo denominan “el triángulo virtuoso”: restitución, formalización y políticas de desarrollo rural. Además de la reparación a las víctimas, el Gobierno de Santos se propuso en 2012, en el marco de la política externa, el inicio de las negociaciones de paz en Oslo y la Habana con las FARC-EP. Esto implicó un viraje en las políticas agrarias, por lo que pensar en la dotación de “la mayor cantidad posible de bienes públicos [deja] de un lado el enfoque simplista de reforma agraria que concentra sus esfuerzos de manera exclusiva en la tierra” (Restrepo y Bernal, 2014, p. 23).

No obstante, lo que los autores denominan un enfoque simplista, conserva la intención de iniciar un proceso de sustitución del concepto de reforma agraria que no había sido posible implementar con éxito. Esto sin duda, aunado con el discurso predominante que se instaló en el país desde la década del 2000 por organismos multilaterales que configuraron un Grupo Interagencial de Desarrollo Rural que promovió la construcción, difusión y financiación de un Enfoque de Desarrollo Rural Territorial en América Latina. El cual se sustenta en dos marcos de acción: 1) la modificación o creación de una nueva arquitectura institucional; y 2) la transformación del campo a fin de alcanzar altos niveles de competitividad y crecimiento económico.

Considerando esto y sin advertir aún los resultados de las negociaciones sobre todos los puntos de discusión para la firma de un acuerdo de cierre entre las partes, el Gobierno colombiano solicitó en 2014 al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) elaborar un informe detallado que contemplara un documento diagnóstico y las estrategias que darían lugar a los lineamientos de las políticas públicas sobre cinco temas específicos: habitabilidad; ordenamiento social de la propiedad; ciencia, tecnología e innovación; el sistema nacional de

crédito agropecuario; y los programas de desarrollo integral con enfoque territorial. Así como otras estrategias generales sobre los derechos sociales; inclusión productiva y agricultura familiar; competitividad agropecuaria; sostenibilidad ambiental, ordenamiento y desarrollo territorial; y ajuste institucional (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Este informe técnico, denominado *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*, se desagregó en tres tomos que incluían diagnósticos, estrategias y estimaciones del costo por implementación. Específicamente, el capítulo dieciséis del tercer tomo se titula “Estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural”, en el cual se presentan las bases conceptuales sobre el contenido de la política que se entregaría posteriormente a las partes firmantes a fin de materializar parte del punto uno del Acuerdo Final.

Como parte del análisis del capítulo, conviene subrayar que el objetivo de la estrategia no es plantear lineamientos sobre la inconclusa reforma agraria en el país, sino, por el contrario, conceptualizar en gran medida sobre el ordenamiento social de la propiedad rural, que empieza a evidenciar un discurso sustitutivo alineado con los intereses del EDTR. El siguiente apartado se extrae del Anexo 2 incluido en el Informe de la Misión, el cual titula *Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*, en el que se puede identificar la inclusión de un concepto de nueva ruralidad focalizado en la competitividad del territorio: “El enfoque territorial participativo adopta la concepción de nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana y mira más a las relaciones, sinergias y complementariedades que permiten aumentar la competitividad y cerrar las brechas de exclusión de la población rural” (DNP, 2015, p. 252).

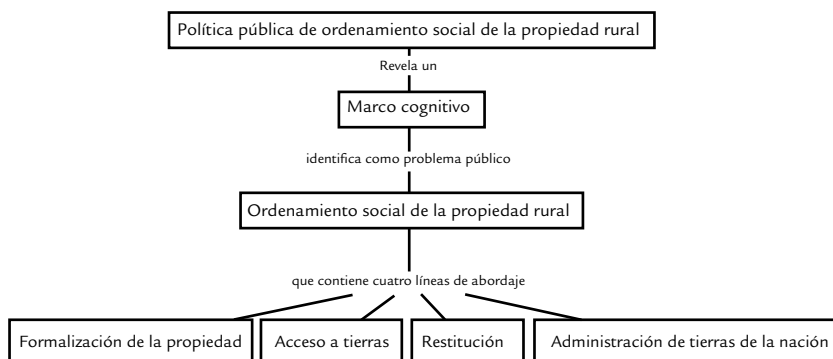
Por lo tanto, esto es uno de los primeros hallazgos en el marco de la investigación realizada, puesto que la base conceptual del Decreto está delineada por la estrategia incluida en el Informe para la Misión, en el que se omite el concepto de reforma agraria y su carácter político y se plantea el ordenamiento social de la propiedad rural como una estrategia de carácter tecnócrata, dando lugar a la despolitización de la cuestión agraria.

En este sentido, el documento de la estrategia manifiesta como parte de su diagnóstico los siguientes ejes problemáticos: 1) la tenencia informal de la tierra; 2) la tenencia desordenada e insegura de la tierra; 3) el difícil acceso a la tierra para emplearla como factor productivo; y 4) un marco institucional deficiente (DNP, 2015).

Sin embargo, como se ha señalado previamente, la restitución incluida en la Ley de Víctimas constituye un antecedente de suma importancia para el diseño institucional del Decreto-Ley 902. Eso se manifiesta y reitera a través de la información obtenida por parte de un exfuncionario de una organización estatal con competencia en la formulación de la estrategia contenida en el Informe de la Misión, que advierte que el diseño sí la considero: “acceso y distribución, administración de las tierras de la Nación, formalización y restitución, son las cuatro patas de lo que es la política de ordenamiento social de la propiedad” (Entrevista, 18 de septiembre, 2019). Esto permite inferir que la restitución estuvo integrada como parte de su marco cognitivo de interpretación del problema. A continuación, se presenta en el gráfico 2 un esquema preliminar del diseño institucional desarrollado a partir del contenido de la estrategia del Informe de la Misión.

Gráfico 2

Esquema preliminar de la POSPR



Nota: \*Proceso jurídico incluido en la Ley de Víctimas 1448 de 2011.

Fuente: Elaboración propia (2019).

De forma paralela a la entrega del Informe de la Misión a finales del año 2015, el Gobierno colombiano inició una amplia reforma institucional como parte de los avances entregados previamente. En estos se planteaban diversas recomendaciones en torno a los ajustes institucionales requeridos para el desarrollo rural y agropecuario. Conviene subrayar que no todas fueron consideradas, pero muchas de ellas implicaron importantes cambios para el sector, como la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y la subsecuente creación de tres agencias nacionales que por extensión recibieron las funciones y competencias que habían sido asignadas al instituto.

Es preciso señalar que si bien la unidad de análisis de la investigación es el Decreto-Ley 902, el análisis del diseño institucional debe incorporar como parte fundamental del mismo, la estructura que ejecuta las labores definidas en el marco de la política. Es decir, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) creada a través del Decreto 2363 de 2015 en la estructura estatal como *máxima autoridad de tierras*, cuya función es la de ejecutar la política de OSPR.

En consecuencia, parte de la descripción del diseño institucional de la política requiere evidenciar el rastreo de las modificaciones más relevantes en torno al sector, puesto que ellas inciden en la configuración de una nueva arquitectura institucional que tiene como propósito crear condiciones para la estabilidad, reproducción y permanencia de las instituciones que se establecen. Por ello, se expone en la tabla 2 las reformas que como parte de las recomendaciones del informe fueron efectuadas para una nueva arquitectura institucional del sector rural.

**Tabla 2**  
**Reformas para la nueva arquitectura institucional del sector rural**

Agencia Nacional de Tierras (ANT)	El Decreto 2363 de 2015 da lugar a la creación de la Agencia Nacional de Tierras adscrita al MADR, responsable de la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural.
Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	El Decreto 2364 de 2015 da lugar a la creación de la Agencia de Desarrollo Rural adscrita al MADR, responsable de la ejecución de la política de desarrollo rural y agropecuario con enfoque territorial.
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	El Decreto 2365 de 2015 da lugar a la liquidación del Incoder.
Agencia de Renovación del Territorio (ART)	El Decreto 2366 de 2015 da lugar a la creación de la Agencia de Renovación del Territorio Desarrollo Rural adscrita inicialmente al MADR.
Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural	El Decreto 2367 de 2015 da lugar a la creación del Consejo como un organismo del Gobierno colombiano, encargado de formular lineamientos generales de política, coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)	El Decreto 2369 de 2015 adiciona funciones al MADR. Sin embargo, se precisa solo la relacionada con la política agraria: a) formular la política y diseñar los instrumentos. De igual forma, este decreto hace adiciones al Decreto 1985 de 2013 y modifica la estructura del MADR, dando lugar a la creación de un Viceministerio de Desarrollo Rural y un Viceministerio de Asuntos Agropecuarios.

Fuente: Adaptado de Machado (2017).

Posterior a estas reformas, en el año 2016 se firma el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. En materia específica, la negociación del primer punto tardó diez ciclos desarrollados ente octubre de 2012 y mayo de 2013. Su duración se debe, entre otras, a los diferentes enfoques sobre la tierra que tenían las partes. El enfoque de las FARC persistía en una reforma agraria que no había sido concluida en el país, una agricultura predominantemente familiar y la continuidad de los mecanismos convencionales respecto a los proyectos productivos. Por el contrario, el Gobierno colombiano reitera un enfoque en el cual el conflicto y el narcotráfico

ha sido el causante del empobrecimiento de las poblaciones y la necesidad de una reforma rural, que supone para ellos, un concepto más amplio. Al respecto, uno de los entrevistados afirma:

el concepto de reforma agraria es muy limitado y tiende a concentrar el problema en la estructura de distribución (...) había un cierto anacronismo al hablar de reforma agraria, en vez de hablar de un concepto mucho más “abarcativo” y relacionado con el bienestar de la gente del campo. (Entrevista, 29 de octubre, 2019)

En contraste con lo anterior, Machado (2017) indica que “muchos de los sectores de las élites nunca quisieron asumir el costo que implica una verdadera reforma agraria: el costo político de modificar la estructura del poder en el sector rural y el resto de la sociedad” (p. 157). De ahí que no estén dispuestos a políticas públicas que eliminen los beneficios otorgados previamente por el Estado a sus actividades económicas (como Agro, Ingreso Seguro) o que inicien procesos agrarios que revelen el origen de sus títulos (no formalizados y adquiridos a través de trámites jurídicos viciados). Sin embargo, lo que ocurrió de fondo tras las conversaciones, fue que ambas partes coincidían en una visión del campo marcada por la desigualdad social y el atraso (Reyes, 2016).

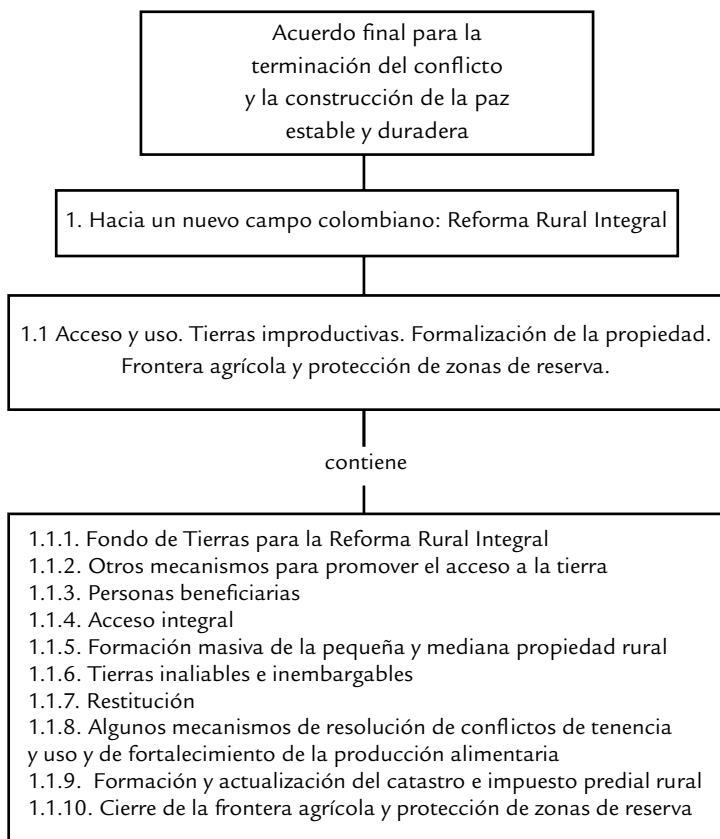
Como resultado, el punto del acuerdo terminó compilando algunas de las propuestas agrarias de las FARC que fueron avaladas y reconocidas como parte de su ideario político, pero que no iban en contravía del modelo de desarrollo o se cuestionara las estructuras de poder. De modo que gran parte del trabajo de la Misión para la Transformación del Campo dio forma y contenido a los compromisos derivados del primer punto. Asimismo, tuvo la responsabilidad de determinar la base conceptual que el Gobierno promovería en el Acuerdo como un criterio transversal, el EDTR.

Es necesario recalcar que el punto uno del Acuerdo, denominado Reforma Rural Integral, incluye tres estrategias: 1) acceso y uso de la tierra; 2) programas de desarrollo con enfoque territorial; y 3) planes sectoriales. No obstante, para los efectos del diseño institucional de la política de ordenamiento social de la propiedad rural se consideran solo los aspectos de la primera estrategia y conviene subrayar que

tras las primeras conversaciones en la Habana, el Gobierno colombiano venía desarrollando un Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural en el cual ya se estaban incluyendo líneas que serían abordadas en las discusiones con las FARC, pero que terminó siendo desestimado por el Congreso de la República. De ahí que el marco normativo siguiente intente recuperar algunos elementos de la formulación inicial. A continuación, el gráfico 3 ilustra el contenido final de la estrategia de acceso incorporada en el punto uno del Acuerdo.

Gráfico 3

## Esquema punto uno de la Reforma Rural Integral del Acuerdo



Fuente: Elaboración propia (2019).

Finalmente, tras la firma del Acuerdo en el 2016, el Congreso de la República otorgó al Gobierno colombiano la facultad extraordinaria durante 180 días para expedir los decretos que darían vía libre a los puntos del Acuerdo, esto con el fin de agilizar lo que por trámite convencional hubiese puesto en riesgo los compromisos pactados con las FARC. En primera instancia, cada una de las partes debía presentar una propuesta en la que se articularan los elementos incluidos en la figura anterior. Sin embargo, la propuesta entregada por las FARC, conservando su ideario político, integraba ampliamente aspectos de reforma que se oponían al enfoque conceptual dominante del Gobierno. Por lo que la propuesta de este retomó a su vez las recomendaciones realizadas por la Misión y los esfuerzos legislativos precedentes.

Sin embargo, el espíritu de consenso del Gobierno colombiano empezaba a declinar, puesto que, si bien habían conformado la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) como parte de los mecanismos de revisión del marco normativo expedido para el Acuerdo, dicha instancia, conformada por tres miembros de cada una de las partes, tenía competencia para la revisión de todo el articulado y debían emitir conceptos sobre cada uno, por lo que en ocasiones les superaba. De igual forma, se configuró un grupo de expertos cuya participación suponía ser mayor a la que se relata a continuación, a fin de facilitar un proceso más expedito:

Por mandato del Acuerdo Final, esos proyectos deberían surgir [como] propuesta de la comisión de expertos. Sin embargo, así no fue. El Gobierno tenía unos equipos de asesores que formulaban los proyectos y luego los sometían a consideración nuestra. En ese orden de ideas, el papel que se cumplió fue bastante más limitado de lo que se esperaba. (Entrevista, 30 de octubre, 2019)

No obstante, el documento del Decreto-Ley 902 fue aprobado el 29 de mayo de 2017 después de considerar incluidas las recomendaciones producto de los debates entre las partes y los juicios de la comisión de expertos. Se tituló “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”. Como

es posible observar su nombre evidencia los tres grandes focos a los que se dirige: el acceso, la formalización y el Fondo que incluye las fuentes para el acceso.

Pese a esto, el ordenamiento social de la propiedad rural como bandera de la política pública en la actualidad, constituye “un concepto que se fue acuñando a lo largo del tiempo y, más que cualquier otra cosa, pretendiendo ser una especie de evolución de la idea de reforma agraria y de desarrollo rural” (Entrevista, 17 de septiembre, 2019). Por ello, según la Agencia Nacional de Tierras, el OSPR implica un giro en el diseño institucional, por lo que se concentra no solo en la atención de la demanda puntual de los interesados, sino que la institucionalidad pública determina su oferta en terreno a través de la focalización de las necesidades identificadas a partir de los barridos prediales a fin que de “forma masiva, coordinada, desconcentrada y progresiva se atiendan los requerimientos originados en las diversas relaciones entre las personas y la tierra” (2017, p. 1).

En síntesis, el diseño institucional de la POSPR está definido por dos grandes procesos: el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad rural. En cuanto a los instrumentos o herramientas diseñadas para contribuir a estos, se encuentran: el Fondo de Tierras y el Registro de sujetos de ordenamiento. Conforme a su componente de agencia, que orienta la acción institucional respecto a la interacción Estado-sociedad, se identifica un valor como la forma en la que se determina la cadena de medios-fines, el cual es denominado intervención focalizada por oferta.

### **3.3. Limitaciones y alcance del diseño institucional de la POSPR**

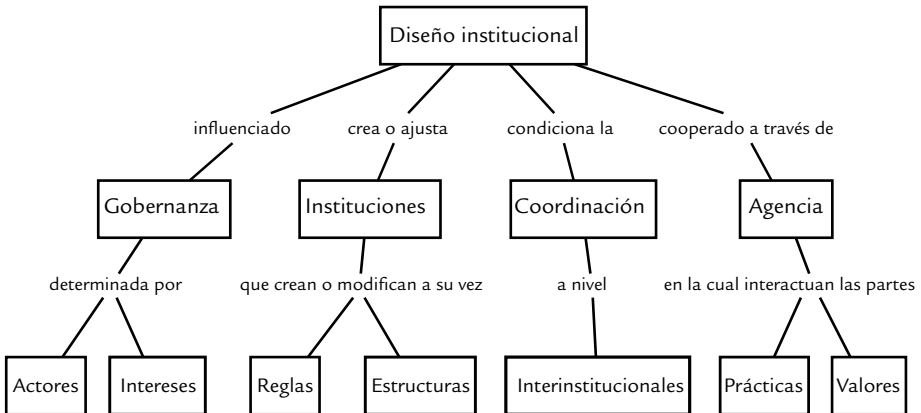
Las limitaciones del diseño institucional de la política pueden ser entendidas como las barreras autoimpuestas respecto a sus propias instituciones (determinadas por ciertas estructuras de poder en el marco de negociaciones políticas); las cuales pueden acotar en gran medida el alcance de la política pública. La identificación de estas es producto del análisis de ocho entrevistas a diferentes personas, las cuales representan los siguientes subgrupos por su proximidad con el objeto de investigación: 1) exfuncionarios de organizaciones

estatales con competencia en la formulación de la POSPR; 2) funcionarios de organizaciones estatales con competencia en la implementación de la POSPR; 3) expertos y académicos a nivel nacional y local sobre el tema; 4) exmiembros del Consejo Directivo de la Misión para la Transformación del Campo dirigida por el Departamento Nacional de Planeación; y 5) asesores y consultores independientes a nivel nacional.

Una vez se concluyó el trabajo de campo, se seleccionaron, a través de una muestra significativa, las entrevistas que además de representar los subgrupos establecidos en la metodología, contribuyeran a ejemplificar las posibles limitaciones del diseño y a partir de ellas se da lugar a la aproximación del alcance preliminar de la política, entendiendo que se encuentra en ejecución y que los resultados aquí expuestos no pueden ser definitivos. A continuación, el en gráfico 4 se presentan las categorías de análisis que integran el diseño institucional en la investigación y que fueron seleccionados del marco de referencia que más se adecuaba a los objetivos del estudio, tratando de hacer un contraste entre los supuestos conceptuales y los resultados empíricos.

**Gráfico 4**

**Categorías y subcategorías del diseño institucional de la POSPR**



Fuente: Elaboración propia (2019).

Dicho lo anterior, se realiza la tabla 3, en la cual se exponen las limitaciones identificadas respecto a cada una de las categorías, a partir de la muestra significativa de las entrevistas analizadas.

**Tabla 3**  
Identificación de las limitaciones del diseño institucional de la POSPR por categoría

Categoría	Subcategoría	Limitación
Gobernanza	Actores	Intervención de terceros en la ejecución Ausencia institucional en el territorio Esquema de participación local Presencia de conflicto armado Desacuerdo entre actores Centralización
	Intereses	Conflicto de intereses
Instituciones	Reglas	Instauración de la justicia agraria Fuentes del Fondo de Tierras Enfoque distributivo Falta de información Zonas excluidas de intervención Política de alto costo Rezago por gestión previa Planificación focalizada para intervenir Gestión por resultados Procedimiento único Falta de incentivos
	Estructura	Deficiente capacidad técnica Deficiente capacidad operativa Deficiente capacidad presupuestal
Coordinación	Interinstitucional	Desarticulación
Agencia	Prácticas	Informalidad
	Valores	Intervención por oferta limitada Intervención masiva Formalización

Fuente: elaboración propia (2019).

Para efectos de los resultados expuestos en la tabla anterior, se presentarán los aportes que ejemplifican cada una de las limitaciones encontradas a través del análisis. No obstante, se precisará a lo largo del documento la definición adoptada para cada una de las categorías. De acuerdo con Alexander (2005) “la gobernanza se dirige no solo al Estado, sino a todos los sectores y actores involucrados en los “procesos de regulación, coordinación y control” que permiten o restringen las acciones de los miembros de una sociedad” (Pierre, 1999, Alexander, 2005, p. 216). En consecuencia, se incluyen dos subcategorías: actores e intereses, que por definición están estrechamente vinculados no solo en la fase de formulación de una política pública, en la que puede evidenciarse el dominio de un discurso sobre otro, sino en la implementación de la misma, escenario en el que es posible que su incidencia sea mayor.

Por lo tanto, una de las limitaciones más relevantes que se identifica en primera instancia se relaciona con la intervención de terceros en la ejecución, esto se debe a que la Agencia Nacional de Tierras con competencia y responsabilidad en la formulación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural ha establecido múltiples convenios con organizaciones de carácter internacional a las cuales ha delegado su misión.

Particularmente, en el caso de los municipios del Valle del Cauca, el Tolima y el Cauca, los planes han sido formulados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que como operadores realizan el trabajo de campo para el levantamiento de información y estructuran el documento técnico. Esto se debe, entre otras, a que en el articulado del Decreto no se restringe dicha posibilidad y, por el contrario, solo se advierte que el documento final de formulación de un plan debe contener la aprobación de la ANT, pero no define en estricto sentido que es su competencia exclusiva. Al respecto, agrega uno de los entrevistados: “Al final lo que pasa es que todas esas lecciones aprendidas se quedan en el particular y la entidad queda un poco en el aire, si no hace un proceso muy juicioso de seguimiento” (Entrevista, 17 de septiembre, 2019).

En consecuencia, la tercerización constituye una estrategia flexible para resolver en muchos casos la incapacidad institucional en las organizaciones sobre sus funciones y competencias. Sin embargo, delegar aspectos que son de orden misional produce una fragmentación que le exige asumir altos costos en muchos ámbitos: la pérdida de información, el desconocimiento de los procesos en términos de sus dinámicas, la apropiación de su figura respecto a las comunidades, entre otras.

Con la tercerización a la que se ve sometida la función principal sobre la intervención focalizada por oferta se encuentra otra limitación importante y que precisamente constituyó un fuerte argumento que dio lugar a la consolidación del conflicto armado en gran parte del territorio colombiano: la ausencia estatal. Ausencia que pretendía ser subsanada por el Acuerdo Final y la nueva arquitectura institucional, pero que en la práctica expone un territorio desprovisto del Estado, que solo gobierna para el centro del país. Sobre su necesidad, afirma un exfuncionario que:

Lo que sí es indiscutible es [que], mientras nosotros no tengamos presencia institucional a nivel municipal [...] va a ser muy difícil que la gente se monte en la política y que los que se montan en barrido predial luego se mantengan (Entrevista, 18 de septiembre, 2019).

A pesar de ello, se han formulado en 42 municipios sus respectivos planes de ordenamiento social de la propiedad rural, que fueron priorizados por el MADR. Uno de los criterios del diseño del Decreto que mayor debate ha suscitado es el de participación comunitaria, precisamente porque lo circunscribe a una paradoja: necesita de la participación comunitaria en todo el proceso por múltiples razones, pero al mismo tiempo ocasiona la dilatación del proceso mismo, lo que deriva en una afectación a las comunidades. Conforme a esto, indica una funcionaria encargada de la formulación de un plan que:

Cuando llegábamos al territorio a través de un ejercicio de cartografía social, nosotros nos dábamos cuenta que todo lo que decían las bases de datos estaba muy alejado de la realidad de los territorios y a partir de eso

decíamos que los índices de informalidad son mucho más altos de lo que las instituciones tienen en su radar (Entrevista, 20 de septiembre, 2019).

Como resultado se tienen 41 planes sin ejecución en territorio, momento en el cual, por el incumplimiento del Gobierno colombiano sobre algunos compromisos del Acuerdo Final y la instalación de políticas en contravía de las diseñadas como parte de los arreglos institucionales fijados, se evidencia nuevamente la influencia en territorio de grupos disidentes de las antiguas FARC y el rearme de otros. Lo que no solo es una preocupación política por la supervivencia de las comunidades y excombatientes que habían apoyado el Acuerdo, sino por la creación de escenarios de incertidumbre para la puesta en marcha de la política de ordenamiento. Sobre su retorno señala un profesor:

El conflicto realmente ya volvió, los indicadores de finales de año y de todo este año nos dicen que hay una reorganización de las estructuras de los actores armados y pues el asunto de la tierra es fundamental, no solamente por la tierra en sí misma, sino por el control de los recursos tanto humanos como de materias primas que allí están (Entrevista, 30 de septiembre, 2019).

Considerando este escenario, apenas parece pertinente evidenciar que una limitación propia del diseño institucional de una política sobre tierras o desarrollo rural (que encuentra su giro argumentativo en la sustitución de la reforma por el ordenamiento), se relaciona con la existencia de un discurso que predomina sobre otro, y que finalmente atiende a unos intereses y motivaciones que suelen estar confrontados con aquellos que quedan por fuera, lo que hemos denominado desacuerdo entre actores. Muestra de ello, se relata a continuación:

Una élite liberal en la ruralidad anclada a las industrias, al agro-negocio que, si uno lo ve, se opone de alguna manera a los otros dos tipos de sectores: de un lado a los pequeños campesinos sin tierra, porque los ve como trabajadores; y de otro lado, al sector de terratenientes latifundistas que genera mucha tensión en el sector ganadero, que ven en la tierra un servicio distinto (Entrevista, 30 de septiembre, 2019).

Finalmente, respecto a la subcategoría de actores, la última limitación se relaciona con la centralización promovida por el mismo diseño del Decreto (y antes de él por una suerte de desmantelamiento del sector), en el cual no se plantean mecanismos para integrar nuevas autonomías al sector rural. Puesto que, por su naturaleza y objeto de análisis, requiere delegar gran parte de ellas en los territorios. Conforme a esto, una funcionaria manifiesta respecto a la entidad que antecedió a la ANT que: “La entidad estaba descentralizada, teníamos autonomía en lo regional, poder de decisión y poder de ejecución, cosa que a medida del tiempo se ha recogido más esta descentralización y estamos hoy de centralización” (Entrevista, 20 de septiembre, 2019).

Respecto a los intereses, en la segunda subcategoría en el marco de la gobernanza, se establece que, al encontrarse una multiplicidad de actores e intereses diferenciados sobre el asunto agrario, las políticas públicas deben integrar en sus marcos cognitivos la amplitud de los diversos discursos presentes. En consecuencia, una de las mayores limitaciones del diseño del Decreto se refiere al esfuerzo por integrar los intereses de por los menos tres grupos: campesinos y trabajadores agrarios; empresarios del sector agrícola; y los dueños de la gran propiedad. A fin de evidenciar dichos conflictos de interés y la limitación heredada desde el Acuerdo Final, se presenta el siguiente fragmento:

En todo el proceso de construcción del Acuerdo, pues claro, los actores que estaban jugando en la redacción del documento, del Acuerdo, tenían una intención de redistribución de riqueza muy fuerte, a través de la distribución de tierras. Los actores de la Misión, algunos tenían este interés, pero la mayoría no [...] y José Antonio Campo, primero, es una persona muy pragmática, él tenía que entregar la Misión al presidente y pues, tenía que lograr consensos [...] [José Félix] Lafaurie se refirió a él como un Decreto “castrochavista” (Entrevista, 18 de septiembre, 2019).

Por otro lado, respecto a la segunda categoría incluida en la definición del diseño institucional de la política de ordenamiento, la cual se refiere a las instituciones integradas al diseño, se precisa que estas son entendidas como un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento en torno a distintos

asuntos. En cuyo caso preciso, se refiere a la interacción entre el Estado y los sujetos de ordenamiento que hacen parte del marco de aplicación del Decreto. De acuerdo con esto, las subcategorías incluidas en instituciones como parte del diseño son: reglas y estructura, para las cuales se expondrán igual que antes las limitaciones identificadas por cada una.

En relación con las reglas, conviene subrayar que estas constituyen “elementos simbólicos capaces de afectar las formas organizacionales independientemente de las corrientes de recursos y los requerimientos técnicos” (Powell & DiMaggio, 1999, p. 217). No obstante, las reglas trascienden del símbolo a hechos concretos por afectar la definición de la conducta, orientando así a las personas y su actividad. Por ello, en torno a la política de ordenamiento, se evidencian múltiples limitaciones que obedecen a las reglas creadas sobre condiciones y supuestos que el sector no ha generado.

La primera y, sin duda, una de las más importantes limitaciones, hace referencia a la instauración de la justicia agraria que como parte del Acuerdo debía establecerse a fin de garantizar la celeridad de los procesos agrarios heredados por el Decreto en su ámbito de aplicación, a través de la Ley 160. Al respecto, uno de los entrevistados señala:

El 902 de 2017, le encomendó a la justicia agraria una responsabilidad tan enorme, como la de tomar esas decisiones desfavorables [...] porque la administración en general lo que hace es que instruye el procedimiento hasta una cierta fase, y cuando encuentra que hay mérito para extinguir el dominio por incumplir la función social, o cuando hay que clarificar la propiedad, porque se encuentra que el bien pudo no haber salido del dominio público de la Nación, o cuando hay que recuperar el baldío indebidamente ocupado, o cuando hay que hacer un deslinde; la administración ya no tiene la facultad de tomar una decisión que sea ejecutiva y ejecutoria, sino que debe presentar una demanda para que sea un juez de la República quien disponga eso (Entrevista, 30 de octubre, 2019).

Esto permite inferir que el Decreto obvia la naturaleza de los procesos agrarios en el país y al momento del diseño, no plantea ajustes estructurales que respondan a una problemática que desde la década

de 1990 había sido expresada con la expedición de la Ley 160. De acuerdo con Reyes (2016): “la jurisdicción agraria no se instaló y los conflictos de tenencia fueron remitidos a jueces civiles que no aplican el criterio social de beneficiar a la parte débil de los litigios, propio del derecho agrario” (p. 28), sino que promueve su carácter formalista, protegiendo los derechos formales de los grandes propietarios. Hecho que termina por legitimar la concentración de la propiedad bajo el argumento formal de la defensa de la propiedad privada. Sin embargo, la limitación no solo se encuentra en la inexistencia de la justicia agraria sino en la congestión y eficacia de la justicia a la que por defecto hay que apelar, sea civil o administrativa.

En este mismo sentido, se plantea la segunda limitación encontrada respecto al Fondo de Tierras incorporado en el diseño institucional. Inicialmente, la conversación entre las FARC y el Gobierno en La Habana se centró en los latifundios existentes en el país y su redistribución, como resultado de ello, el Régimen se comprometió con la creación de un “fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas” (Presidencia de la República, 2017, p. 23).

No obstante, las fuentes destinadas a crear la base de predios para la posterior adjudicación se centran en procesos agrarios derivadas de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales, tales como extinción de dominio por incumplimiento de la función social; expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados; las tierras provenientes de sustracción; y tierras baldías. Procesos que en la práctica representan grandes desafíos, tal como el caso de la recuperación de baldíos que se expone a continuación:

El tema del fondo se volvía un problema. Se pensaba que había ocupación ilegal de baldíos de la Nación; que iba a ser relativamente fácil o expedito, la posibilidad de recuperar tierras que estaban ilegalmente ocupadas por personas que no cumplen los requisitos para ser adjudicatarios de baldíos. Se pensaba que ahí se podía. Claro, en el INCODER había unas personas que a ellos les parecía que eso había que quitarle

tierras a unos que habían ocupado tierras, que eran dueños de grandes extensiones; por ejemplo, en los Llanos, en el Meta, y que eso iba a ser fácil (Entrevista, 29 de octubre, 2019).

Esto demuestra una importante desconexión con la situación real de las tierras en el país y la heterogeneidad de las dinámicas en distintas regiones del territorio, en las que por su extensión y características físicas se promovieron ciertas lógicas de apropiación y concentración de la tierra, tal es el caso de los llanos orientales, que a lo largo de la historia fueron sujeto de colonización dirigida y el Estado prometió la formalización y titulación de los predios, pero esto no se cumplió. Así mismo, las fuentes del fondo adolecen al igual que los otros procesos agrarios de procedimientos judiciales que no dan garantías de celeridad en un contexto en el que urge adquirir los predios para atender la oferta que el mismo Gobierno estableció. Sobre esto, el siguiente fragmento sintetiza la problemática:

El punto número 1 crea un Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y le confía a esos procedimientos agrarios un papel relevante, y es proveer tierras para ese fondo. Pero cuando esa provisión de tierras va a estar mediada por la necesidad de que exista una sentencia judicial de un juez que no es parte de nuestro aparato judicial, porque no ha sido creado; pues ahí hay una gran barrera (Entrevista, 30 de octubre, 2019).

Por consiguiente, gran parte de los procesos agrarios considerados en el diseño de la política quedan excluidos en el ejercicio práctico, puesto que, si bien pueden iniciarse en una fase administrativa no consiguen llegar a término por la complejidad y la necesidad de elevarse a un procedimiento judicial. Lo que implica sumar muchos años a un trámite de alto costo respecto a la demanda. Por lo tanto, “más allá de lo que es formalización, el Fondo de Tierras realmente no existe. Lo que existen son programas de formalización [como piedra angular del ordenamiento]” (Entrevista, 30 de septiembre, 2019).

La tercera limitación identificada tiene que ver con el enfoque predominantemente distributivo de la política, que configura en sí mismo una limitación de base, puesto que, se inicia la sustitución del concepto de reforma agraria por el concepto de ordenamiento social

de la propiedad rural. Teniendo el segundo un efecto despolitizador sobre el asunto de la distribución inequitativa de la tierra en el país, le otorga además al problema de la tierra un carácter tecnócrata que legitima el discurso del conflicto armado como causa de los altos niveles de pobreza, especialmente en las zonas rurales, para lo cual constituye una “gran” apuesta dirigir la intervención para enfrentar los “efectos” y no las “causas” de la desigualdad social. Al respecto, el siguiente fragmento ilustra parte de la discusión previa, exponiendo un interés deliberado del gobierno:

¿Por qué en el acuerdo no incidió una noción de redistribución sino una noción de ordenamiento? Por tres cosas: primero, porque se perdió el referendo; segundo, por la interpretación de la Corte Constitucional respecto a los acuerdos, y tercero, porque en el proyecto de Fajardo y la CSIVI sí había una orientación más redistributiva, pero en ese marco de la Corte y el Referendo hizo que perdiera toda validez (Entrevista, 30 de octubre, 2019).

De ahí que sea absolutamente funcional hablar vaciamente de la distribución y eliminar la más remota posibilidad de un planteamiento de redistribución a través de la imposición de un nuevo concepto en el discurso institucional. Sin embargo, uno de los funcionarios manifiesta respecto a esto que: “dejé todas las advertencias, les dije: eso no existe, esas tierras no están, aquí si no hay redistribución eso no lo vamos a solucionar” (Entrevista, 18 de septiembre, 2019). En ese mismo sentido, precisa un asesor un importante aspecto sobre el enfoque distributivo incorporado en el diseño:

A eso responde la adjudicación de baldíos o de bienes de la Nación, que no necesariamente es una redistribución, porque la gente ha llegado ahí, ha hecho [...] normalmente esas tierras se negocian en el mercado de manera informal [...] la gente ha tenido acceso a tierra por sus propios esfuerzos. Lo que hace el Estado es formalizar esa situación (Entrevista, 17 de septiembre, 2019).

Finalmente, la continuidad de un enfoque distributivo permite al Gobierno superar la discusión política sobre la siempre inconclusa reforma agraria en el país y posibilita la discusión sobre un nuevo

concepto que genera expectativas en las poblaciones, pero que resulta siendo la misma fórmula de fondo sobre la necesidad de llevar la oferta del Estado al territorio nacional.

Frente a la cuarta limitación identificada en torno a las reglas establecidas en el marco de las instituciones del diseño, se tiene la falta de información, respecto a la cual una funcionaria señala que: “es una tendencia en los escenarios rurales los vacíos de información. Nosotros nos enfrentamos a bases de datos desactualizadas y vacíos de información, lo que es información IGAC, lo que es información de Supernotariado de Registro” (Entrevista, 20 de septiembre, 2019). Esta limitación es sumamente significativa no solo para garantizar algún nivel de eficacia en la formulación e implementación de planes o la información objetiva que permita justificar un proceso agrario sino para la creación o ajustes de diseños institucionales que siguen siendo elaborados sin información exacta.

La quinta limitación hace referencia a la exclusión de zonas para la intervención. Conforme a esto, el Decreto 902 señala que para definir las rutas de atención sobre los posibles procesos agrarios a iniciar en un territorio se debe formular el plan de ordenamiento social de la propiedad a nivel municipal, este constituirá un diagnóstico inicial para identificar el estado de los predios y las relaciones existentes con la población. Sin embargo, el análisis preliminar a la formulación del plan consiste en una revisión de los títulos, lo que deriva en una clasificación de aquellos que son sujeto de un proceso agrario y los que por diversas restricciones se eximen de intervención.

Esto resulta contradictorio, puesto que el ordenamiento supone una visión “amplia” del territorio, que justamente donde existen restricciones se presentan dinámicas que deben ser subsanadas para garantizar las condiciones apropiadas en el territorio (sea para ampliar una zona de reserva o para sustraer porque el uso del suelo se modificó hace mucho tiempo). Acerca de esto, una funcionaria indica que: “en zonas de restricciones ambientales (Ley 2 de 1959) o rondas de río, o sea, la gente vive en esas zonas, vive en zonas que no se podrían adjudicar, pero ya se configuró el territorio, y son sujetos de derecho” (Entrevista, 20 de septiembre, 2019). Por lo que parece necesario no

solo atender las áreas cuya competencia se resuelva a través de fases administrativas del procedimiento sino aplicar lo que discursivamente se presume es un enfoque “integral”.

Precisamente porque son estos predios los que enfrentan mayores complejidades respecto a un posible proceso agrario, es que se justifica que la exclusión de zonas para intervención no se reduzca a facilitar la implementación por cuenta de escenarios flexibles, sino que de verdad atienda las múltiples problemáticas existentes en el territorio.

La sexta limitación identificada se asocia a lo inherente de cualquier política pública dirigida al problema de la tierra, el alto costo. Sobre esto, indica un asesor que: “ya visto desde lo crítico y desde la realidad, estos son procesos altísimamente costosos” (Entrevista, 17 de septiembre, 2019). Esto se debe en gran medida a las condiciones del ámbito de aplicación que integra un carácter geográfico, jurídico, político, social, técnico y administrativo; en el que se requiere una visión holística propia de su naturaleza. Una funcionaria de la Agencia considera que: “Tiene que confluir otra serie de factores para que se pueda lograr desarrollo, pero lo que pasa es que eso es supremamente costoso, si solamente en la formulación se ha gastado mucho dinero” (Entrevista, 20 de septiembre, 2019). Dinero que al igual que otros recursos de inversión ha sido producto de los empréstitos que el Gobierno nacional ha adquirido a lo largo de los dos últimos años.

Vinculada a la limitación que antecede, se encuentra lo que podría denominarse un reducto de la implementación de las políticas públicas sobre tierras (cuyos presupuestos han sido ínfimos en razón de sus competencias), denominado a nivel institucional como el rezago por gestión, que además de ser una falla heredada del diseño por no proveer mecanismos que permitan un procedimiento exclusivo que procure enmendar parte de la deuda histórica con el campo, exigió la combinación de intervención por oferta y demanda a la Agencia Nacional de Tierras. Lo que equivale posteriormente al aumento del mismo rezago que hoy no ha tenido trámite alguno por cuenta de la entidad. Al respecto señala una exfuncionaria lo siguiente:

cuando nosotros empezamos había noventa mil expedientes, hoy hay trescientos mil expedientes en nueve mil cajas en el sótano de la Agencia Nacional de Tierras, eso es una bomba que nadie sabe [...] tenemos nueve mil cajas en la Agencia Nacional de Tierras que están a la espera de que los resolvamos (Entrevista, 18 de septiembre, 2019).

De igual forma, la octava limitación en torno a las reglas establecidas en el diseño, es la planificación focalizada; que como otras previamente mencionadas, se vincula con el alto costo y las zonas excluidas de intervención. En primera instancia, la planificación focalizada presupone una intervención delimitada, esta no debería ser excluyente con su criterio de integralidad. Sin embargo, se observa el siguiente fenómeno descrito por un asesor:

La titulación de baldíos para entidades de derecho público debía ser parte de ese procedimiento único y se dejó por fuera del Decreto 902 [...] lo lógico es que yo formalizara las escuelas, los colegios, los hospitales que están en terrenos baldíos y que son para entidades de derecho público (Entrevista, 17 de septiembre, 2019).

Esta limitación señala también que la planificación focalizada de la política no excede de su atributo técnico; y por el contrario, no se han considerado lecciones aprendidas de su puesta en marcha y su alcance se reduce al ámbito exclusivo de la formulación de los planes de ordenamiento. De ahí que uno de los indicadores bandera que de forma permanente reitera la dirección de la ANT verse sobre la formulación de los planes. No obstante, la implementación da lugar a importantes debates sobre la eficacia de la entidad.

La novena limitación sobre las reglas se refiere a la gestión por resultados, más precisamente sobre las barreras autoimpuestas a propósito de la medición de sus resultados. Si bien no es absolutamente exclusivo de la política pública, este enfoque es considerado el de mayor relevancia y aplicación para efectos de la verificación, seguimiento y control de la administración pública en el país. De forma particular, acerca de la estrategia de administración incluida en la política, se tiene que:

El tema de administración, es claro, los indicadores de política tienen que cambiar [...] en vez de nosotros estar hablando solamente de hectáreas o familias formalizadas, deberíamos estar hablando de playones delimitados y reglamentados, sabanas delimitadas y reglamentadas, deberíamos estar hablando de parques nacionales (por decirlo así) subsanados (Entrevista, 18 de septiembre, 2019).

Esta apreciación desvirtúa que la medición de sus resultados se ajuste realmente a las funciones, competencias y planes de acción elaborados en el marco del desarrollo de la política, puesto que la unidad de análisis vuelve a redireccionarse al sujeto y convierte el territorio en algo accesorio y secundario a él, cuando constituye en estricto sentido la unidad de análisis en un enfoque integral.

Por otro lado, la novena limitación se refiere al procedimiento único creado en el diseño institucional de la política para unificar, como su nombre lo indica, el procedimiento de los procesos agrarios, que incluye una fase administrativa por cuenta de la ANT y una posible fase judicial en caso de que se eleve petición ante juez. En consecuencia, los asuntos a tratar con este instrumento van desde la asignación y reconocimiento de derechos de propiedad; la asignación de recursos subsidiados; la formalización de predios privados (excluidos como ya se ilustra los de derecho público); clarificación, deslinde y recuperación de baldíos; la extinción judicial de dominio; la expropiación judicial; la reversión de titulación de baldíos; la acción de nulidad agraria y los demás asuntos de acumulación procesal. En síntesis, el instrumento de la política pretende simplificar y hacer más expedito gran parte de los procesos agrarios y sus trámites. No obstante, un experto manifiesta claramente la limitación sobre ello:

A ese mismo procedimiento [único] se le confió la responsabilidad de impulsar decisiones que van a permitir formalizar derechos en cabeza de las personas u otorgar el acceso a tierras, o subsidios; que son decisiones favorables y que todo el mundo va a recibir sin oposición. A eso se le sumó la lógica de los procedimientos para tomar decisiones represivas (si se quiere) o para tomar decisiones desfavorables para los particulares; relativas a la extinción del dominio, a la clarificación de la propiedad, la recuperación de baldíos indebidamente ocupados (Entrevista, 30 de octubre, 2019).

Respecto a la última limitación en torno a las instituciones, se le identifica como falta de incentivos, estos son importantes porque contribuyen a la reproducción de los comportamientos esperados en el marco de un diseño institucional, de forma que constituyen recompensas (casi siempre socioemocionales) para promover la participación de los individuos en un marco de acción preestablecido. No obstante, los incentivos han sido tema de debate por encontrarse en el origen del problema y configurar un argumento racional para la concentración de la gran propiedad:

Ese es el problema que existe de fondo; es que hay un incentivo, en el marco, en la estructura tributaria sobre la tierra que estimula a que la gente invierta en tierra, no para ponerla a producir, sino para acumular tierra y ganarse una tasa de valorización que es muy alta por el desarrollo de infraestructura (Entrevista, 29 de octubre, 2019).

Asimismo, las políticas públicas, especialmente aquellas que impliquen una regulación sobre la propiedad como es el caso, resulta de suma relevancia la creación de incentivos, puesto que, suelen estar asociadas a escenarios “desfavorables” desde el punto de vista fiscal (sin mencionar situaciones jurídicas derivadas del origen de su acceso). Sobre ello, manifiesta su preocupación un entrevistado: “la formalización de un predio privado (en estricto sentido) lo hace cada cual, el punto es que acá en Colombia no hay incentivos para hacerlo” (Entrevista, 18 de septiembre, 2019). Justamente es en ese escenario sin control alguno, en el que las políticas públicas han terminado por favorecer un mercado de tierras informal y no ofrece garantías sobre la seguridad jurídica de los precios, es que se han producido diversos fenómenos de apropiación con la contemplación del Estado.

Conforme a la segunda subcategoría incluida en las instituciones denominada estructura, se tiene que esta debe ser comprendida como una suerte de jerarquía burocrática que se establece para transformar la capacidad en acción, otorgándole así un significado a ésta (Powell & DiMaggio, 1999). La estructura responde por definición a un diseño institucional al interior del diseño institucional y su importancia se debe, entre otras, a que es su máxima representación

y fuente de reproducción de las reglas definidas. De ahí que se hayan identificado tres limitaciones propias de la estructura que se encuentran interrelacionadas: deficiente capacidad técnica, operativa y presupuestal.

En cuanto a la primera advierte un exfuncionario que “si la agencia interiorizara el tema de la masividad (no es fácil), tienen un rezago importante que mantener, tienen la demanda y es un monstruo, eso se requiere mucha capacidad técnica” (Entrevista, 18 de septiembre, 2019). Capacidad que termina por verse reducida considerando el efecto de las otras limitaciones del diseño institucional, pues su capacidad pasa por la disposición de recursos de los cuales justamente carece. Sobre su deficiente capacidad operativa (reducida a la formulación de planes y no su implementación), un exfuncionario señala una reflexión:

Hay que ponerle mucho el ojo a la forma cómo opera la Agencia de Tierras, cómo se hacen los procesos, si se hacen de manera eficiente, ¿cuánto se está demorando un proceso de extinción de dominio?, ¿cuánto se demora?, ¿qué etapas cubre?, ¿cuándo se van a territorio? (Entrevista, 18 de septiembre, 2019).

En razón de su deficiente capacidad presupuestal resulta ilustrativo el siguiente fragmento, en el cual se cuestiona la forma en que los recursos han sido ejecutados frente a las evidentes necesidades propias de su competencia:

En términos generales, como en capacidad de la Agencia para responder a las metas del acuerdo, creo que ha habido una desaceleración. Lo otro, es que, presupuestalmente hablando, la Agencia es muy mal ejecutor, entonces no tiene cómo mostrar que necesita más plata (Entrevista, 18 de septiembre, 2019).

Y finalmente concluye un profesor las consecuencias de estas tres limitaciones interrelacionadas sobre los referentes que se crean en el entorno y que se convierten en un marco explicativo de la estructura para justificar sus niveles de eficacia:

En este momento, no tienen la capacidad administrativa, los cuadros de personal no son suficientes, los recursos no permiten atender todas las responsabilidades que supone aplicar el procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en todo el país, o por lo menos ir priorizando; generar unas reglas de priorización adecuadas. Entonces vemos que ahí hay como una sensación de que se avanza muy poco, de que hay parálisis; todo eso puede ser la confirmación de que el 902 es difícil de aplicar y que genera trabas (Entrevista, 30 de octubre, 2019).

Se han expuesto hasta ahora las limitaciones en torno a la gobernanza y las instituciones. Sin embargo, uno de los aspectos más relevantes de los diseños se relaciona con la coordinación que “involucra redes interorganizacionales y organizaciones complejas, que se extienden al nivel micro como organizaciones simples, unidades intraorganizacionales y unidades sociales informales. En estos niveles, el concepto de estructuras de coordinación interorganizacional proporciona los elementos de una arquitectura de diseño institucional” (Alexander, 2005, p. 216).

La necesidad un pensamiento sistémico sobre las estructuras establecidas para responder a un problema público, han constituido en el ejercicio práctico un reto de notables dimensiones. Justamente la reincidente desarticulación en los esquemas constituye una limitación del diseño, que para el caso concreto del Decreto 902, no es resuelta y por el contrario se reduce al siguiente enunciado: “la Agencia Nacional de Tierras se coordinará con las demás agencias del Gobierno Nacional competentes en temas rurales” (Presidencia de la República, 2017, p. 28). No se advierte entonces cómo se alcanzará y cuáles son los mecanismos institucionales para superar los efectos paralizantes de comités desarrollados en los cuales cada una de las entidades solo reproduce un discurso propio fundamentado en “no es mi competencia”. Al respecto advierte un entrevistado sobre los efectos de la desarticulación en territorio que:

Esa falta de articulación y demás, está dada con que, además, no solamente quitaron presencia, sino fuerza de esas [entidades]... cada vez tienen menos competencias, entonces las decisiones se toman en Bogotá y pues, si yo me sigo trayendo [todo aquí]... qué voy a tener, un proceso que en territorio va a ser muy difícil que funcione Entrevista, 17 de septiembre, 2019).

De igual forma, esta limitación no solo se referencia en el nivel nacional, sino en la interlocución entre este y el nivel local, donde finalmente se procede a realizar la intervención (que entre otras cosas ha sido tercerizada). Asimismo, plantea un entrevistado en razón de la naturaleza del enfoque que fundamenta el diseño institucional, que la integralidad requiere de altos niveles de coordinación, “porque en las intervenciones integrales tienen que concurrir las distintas instituciones del Estado, para que cada una proporcione los servicios que le corresponde; educación, salud, carreteras, electrificación, pero van concurriendo en las zonas donde se va interviniendo” (Entrevista, 29 de octubre, 2019).

Por consiguiente, alcanzar los niveles de integralidad esperados como parte del enfoque conceptual de la política y la atención a las demandas de las poblaciones, especialmente las rurales, exige que la coordinación sea mucho más sólida de lo que se evidencia.

Por último, tras identificar las limitaciones autoimpuestas en el diseño institucional de la política pública, sobre el componente de gobernanza, las instituciones y la coordinación, se encuentra la agencia, que de acuerdo con Alexander (2005) “aborda las interacciones en roles de agente principal” (p. 216). Integrando dos subcategorías: las prácticas y los valores que median en la interacción entre los agentes (sociedad y Estado). Según Powell y DiMaggio (1999) “las prácticas informales pesan más y determinan el sentido que se le da a las reglas formales. Una misma norma jurídica puede tener implicaciones diversas de acuerdo con el conjunto de prácticas socialmente aceptadas que subsisten en una sociedad” (1999, p. 21). Por lo tanto, la limitación identificada respecto a las prácticas sobre los derechos de la propiedad rural, se relaciona con la informalidad.

De acuerdo con Reyes (2016), “la informalidad en la tenencia puede alcanzar hasta el 50 % en zonas de minifundio tradicional y es mayor en regiones de colonización reciente” (p. 16). Al respecto pone en evidencia un asesor la forma espontánea en la que se ha producido la ocupación de los predios: “la gente ha llegado ahí, ha hecho [...] normalmente esas tierras se negocian en el mercado de manera informal [...] la gente ha tenido acceso a tierra por sus propios esfuerzos. Lo que hace el Estado es formalizar esa situación (Entrevista, 17 de septiembre, 2019).

No obstante, la informalidad que constituye además de una realidad, una limitación propia promovida incluso por los diseños institucionales que anteceden a la política objeto de estudio, no se reduce exclusivamente a la forma espontánea de la ocupación o apropiación de los predios en el país, sino que también se manifiesta como un obstáculo para la garantía de los campesinos que tras explotar esos predios son ninguneados por el derecho.

Por lo que se refiere a los valores, estos resultan sumamente significativos en el marco de los diseños institucionales por cuanto se manifiestan a través de la estructura y la agencia de una política. De acuerdo con Powell & DiMaggio (1999) “la correspondencia de los valores que siguen las organizaciones debe ser congruente con los valores sociales más amplios si se quiere que la organización sea legítima y por tanto tenga derechos reconocidos sobre los recursos sociales” (p. 221). Por ello, las limitaciones identificadas hacen referencia a tres construcciones simbólicas del enfoque conceptual que fundamenta el diseño del Decreto, las cuales son: intervención por oferta; masiva; y dirigida esencialmente a la formalización como estrategia principal.

La primera de ellas denominada intervención por oferta limitada, no fue en estricto sentido elaborada en el marco del Decreto, sino que se tomó como referencia de la Unidad de Restitución de Tierras creada para la devolución de los predios de las víctimas que habían sido despojadas de sus tierras por la guerrilla o los paramilitares en el marco del conflicto. Transferir estrategias no constituye per se una limitación, pero es importante considerar estos aspectos para ilustrar que la intervención por oferta tomada de un régimen transicional como lo es el de la restitución, terminó siendo la hoja de ruta de un proceso que no es un fenómeno del conflicto sino la causa del mismo, por lo que una visión reduccionista motivada más por criterios técnicos (que disfrazan discusiones fiscales) termina por generar más problemas de los que consideró resolver. A continuación, se evidencia la transferencia del modelo de intervención desde la elaboración de los lineamientos de política pública de la Misión para la Transformación:

Como la Unidad de Restitución hacia intervenciones focalizadas, hay algo como que no cuadra [...] uno si ordena no lo hace por solicitudes individuales, sino que uno coge y arma un plan y va y barre [barrido predial], y hace todo. Ahí tuvimos que voltear este ejercicio para que se pudiera hacer por oferta (Entrevista, 18 de septiembre, 2019).

Esto permite inferir que la transferencia de un modelo de intervención de una entidad a otra no resulta de la prevalencia de la dimensión política del asunto sobre el cual se está interviniendo sino de otros criterios, cuya importancia termina siendo mayor a la dimensión social del problema público al que se orienta la política. Basta solo con pensar que un modelo de intervención implica una homogeneización de los procesos para un territorio, en donde el territorio es por sus condiciones, altamente heterogéneo.

Asociada con la anterior limitación se encuentra la intervención masiva, que fue incorporada al diseño institucional de la política a fin de atender la demanda producida por los intentos de reforma que no llegaron a término y los plazos que el mismo Acuerdo determinó para la implementación. Sobre esto señala una exfuncionaria que: “tenemos que tocarlo masivamente, tenemos que ponernos en modo para algo que hace cien años resolvieron nuestros vecinos, [para que] al menos nosotros podamos resolverlo en diez” (Entrevista, 18 de septiembre, 2019). En ese mismo sentido, precisa un experto que “ante la magnitud de los problemas que presenta la estructura de la propiedad rural en Colombia, la intervención caso por caso estaba llamada al fracaso. No podría dar nunca unos resultados satisfactorios, por la magnitud de los problemas que tenemos” (Entrevista, 30 de octubre, 2019). En contraste con lo anterior, un asesor manifiesta expresamente sobre el ámbito práctico que:

La entidad no estaba preparada. Si pensamos en la Agencia [ANT], que fue lo que pasó con Ovejas; la entidad no estaba preparada para recibir ese mundo de información, no tenía desde lo tecnológico cómo hacerlo. Cuando llegaron a territorio no había una red geodésica densificada lo suficiente para que el proceso de levantamientos topográficos funcionara como debía funcionar. Hay una cantidad de temas que desde lo institucional, están bastante lejos de hacer posible que un proceso masivo se dé (Entrevista, 17 de septiembre, 2019).

Ahora bien, la última limitación identificada en torno a los valores de la política pública enmarcada en el Decreto, se refiere a la formalización como estrategia principal del ordenamiento, no solo porque revela decisiones deliberadas por parte del Gobierno sino porque sigue sin resolver los dos asuntos problemáticos de fondo que dieron lugar al conflicto armado: ¿cómo permitir el acceso equitativo de la propiedad rural a las personas cuya economía familiar depende del sector? y ¿cómo desconcentrar la gran propiedad de la tierra?

En cuanto a las motivaciones del Gobierno, un exfuncionario revela que “la otra gran justificación de política pública de por qué el Estado tiene que invertir en formalizar la propiedad rural, es por el tema de ingresar al país a un mercado institucionalizado de tierras” (Entrevista, 18 de septiembre, 2019). Sin embargo, el marco de acción de la política “está principalmente fundamentado en la formalización y en ordenar lo que ya existe” (Entrevista, 30 de septiembre, 2019). Sin embargo, conviene precisar que la formalización no está siendo dirigida a todos los sujetos, tal y como lo revela el aporte de un experto:

El asunto es que el Decreto como está hoy en día no permite una formalización abierta a los grandes terratenientes [...] El Decreto tampoco toca de fondo las discusiones grandes que hay en ese sentido sobre la acumulación de UAF [Unidades Agrícolas Familiares], no se meten con eso básicamente, como está ahorita realmente no resuelve de fondo ninguno de esos problemas (Entrevista, 30 de septiembre, 2019).

Esto no solo permite evidenciar que la discusión política sobre la concentración de la gran propiedad fue hábilmente sustituida por un enfoque conceptual cuya “integralidad” se ve cuestionada por las limitaciones expuestas, sino que termina siendo un diseño institucional que a primera vista puede pasar por “innovador” (con la incorporación de criterios de intervención masiva, focalizada y por oferta) pero que revela importantes obstáculos por superar para aproximarse al alcance determinado por el Acuerdo Final. Sobre esto, un experto señala hábilmente la intención de fondo:

El tema de la formalización es que es lo más fácil; porque el tema de la formalización es legalizar situaciones que ya están consolidadas. Esa es

la razón de la predilección de la ANT [Agencia Nacional de Tierras] por esto, cuando uno formaliza no es tan frecuente que haya conflictos; sin duda puede haber objeciones a la formalización de un predio, pero no es la mayoría de los casos (Entrevista, 30 de octubre, 2019).

Por todo esto, el alcance definido inicialmente por la política pública, respecto a la exigencia del Acuerdo Final, además de ser reducido está llamado al fracaso. Las limitaciones expuestas permiten inferir que más que un ajuste sustancial de contenido, el Decreto presenta modificaciones de forma que terminan siendo vaciadas a la luz de la implementación.

#### **4. Conclusiones**

Este proyecto de investigación realizó un complejo análisis del diseño institucional de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, dado que dicho propósito cobra relevancia para la disciplina de la Administración pública, toda vez que pensar en el diseño institucional de las políticas públicas sobre la tierra en Colombia obliga a la consideración de las múltiples formas en que la acción del Estado se debe dirigir en torno a un problema público, sector o campo. Asimismo, esta investigación mantiene una relevancia política en la medida en que el acuerdo obliga al Estado colombiano a pensar en una nueva arquitectura institucional que incorpore mecanismos necesarios y suficientes para alcanzar los fines propuestos a lo largo de la agenda construida entre ambas partes involucradas.

Para llevar a cabo el objetivo general de la investigación, el proyecto partió por describir el diseño institucional de la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Para ello reconoció que el ordenamiento social de la propiedad rural es un objeto de estudio en cierta manera reciente, que para el caso nacional se relaciona con informes técnicos, políticas públicas y legislación; por lo tanto, se trata de un concepto nuevo en el ámbito académico. No obstante, la investigación logra la agrupación de investigaciones sobre los orígenes de los conflictos agrarios, las formas de apropiación y la tenencia de la tierra en distintas regiones del país, las políticas públicas que los Gobiernos a nivel nacional han diseñado para regular el acceso a la propiedad rural y estudios sobre el ordenamiento territorial.

En este sentido, sobre los orígenes de los conflictos agrarios es relevante afirmar que la relación conflictiva está vinculada a las contradicciones entre los beneficiarios de las condiciones de sobreexplotación en las relaciones de trabajo, la exclusión del acceso a tierra y participación política y las diferentes formas de resistencia de las poblaciones trabajadoras y campesinas, es decir, la existencia de relaciones sociales asimétricas. De igual forma, dinámicas como el narcotráfico y las propias del libre mercado, han favorecido inflación de predios rurales en el mercado de tierras; lo cual concluye en profundizar las tensiones que se dan en la población campesina y las problemáticas rurales.

Por otro lado, sobre las formas de apropiación y la tenencia de la tierra en distintas regiones del país, es evidente que permanecen características en los procesos e instituciones que regulan los derechos de propiedad sobre la tierra en Colombia, las cuales son traducidas en barreras y restricciones para el acceso a la población campesina. Es decir, que las oportunidades y restricciones cobran una mayor potencia en la capacidad que tienen los actores al momento de tomar las decisiones. Asimismo, uno de los más importantes factores de esta conflictividad es la discrecionalidad de los funcionarios, que ha sido una barrera infranqueable para que los campesinos perfeccionen el derecho de propiedad, causando así que su posición ante otros actores sea muy precaria.

Frente a las políticas agrarias y el acceso a la propiedad, se hace evidente que la cuestión agraria ha concentrado grandes esfuerzos en el análisis del problema de la alta concentración y distribución de la tierra, de igual forma es cierto que el régimen de derechos de propiedad de la tierra mantiene un carácter débil; es decir, que dicha forma facilita la acumulación para los poderosos y abandono para quienes no tienen garantías de subsistencia.

De igual forma, no pueden desconocerse la existencia de conflictos en las formas de propiedad, la ausencia de información pública que pueda ser consultada y la falta de apropiación por parte de la ciudadanía de conceptos que le orienten en la participación activa en procesos de planeación del ordenamiento territorial. Esto puede en

consecuencia constituir obstáculos reales en la relación de la gestión integral del territorio y el ordenamiento territorial.

En relación con los aspectos teóricos de la investigación es pertinente reconocer que se sustenta principalmente en la teoría del neoinstitucionalismo, específicamente en su enfoque sociológico; dado que asume la existencia de reglas como instituciones que dan lugar a los intercambios humanos, ya sean estos de orden político, social o económico. De esta manera, el caso específico de esta investigación se desarrolla en un campo político donde se pueden evidenciar diversos intereses entre los actores, lo cual consecuentemente suscita conflictos.

Sin embargo, las instituciones no solo son el contexto en el cual se efectúa la interacción, sino que juegan un papel mucho más importante en la determinación de la política, dado que presentan una relación entre el agente y la estructura para intentar aproximarse a la explicación del fenómeno social. En este sentido, la investigación concluye que, para el neoinstitucionalismo, las instituciones no solo son limitaciones sobre la agencia humana; son primero y ante todo producto de las acciones humanas, por lo tanto, las reglas que configuran los entramados de la acción del Estado, se construyen mediante el conflicto y la prueba.

Por otro lado, sobre el concepto de diseño institucional es pertinente reconocer que configuran una recopilación de intentos de diseños parciales que se superponen entre sí; dado que el origen de las instituciones se concentra en la intencionalidad, de igual forma, los cambios vinculados a su estructuración y reestructuración, son un producto de la intervención intencional. Bajo estas consideraciones, es por las cuales en la investigación se centra el concepto de política pública bajo un enfoque también institucional, en el cual analizar las políticas públicas implica cuestionar la estabilidad de dichas reglas de juego tanto formales como informales, así como los conflictos entre ellas y cómo esto puede influenciar en las conductas de los actores.

Ahora bien, con respecto a las limitaciones del diseño institucional de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, la investigación concluye que la primera limitación es la intervención por

oferta limitada; toda vez que tomar como referencia al modelo de la Unidad de Restitución de Tierras creada para la devolución de los predios de las víctimas que habían sido despojadas de sus tierras por la guerrilla o los paramilitares en el marco del conflicto terminó siendo la hoja de ruta de un proceso que no es un fenómeno del conflicto sino la causa del mismo. Asimismo, la intervención masiva limitó muchos aspectos para la consolidación de un proceso efectivo; sin embargo, la necesidad de resultados satisfactorios en temporalidades reales no permitía que bajo alguna circunstancia la intervención fuese caso a caso. Es de resaltar que la discusión política sobre la concentración de la gran propiedad fue sustituida por un enfoque que tiene una pretensión de integralidad, pero que se ve cuestionado por algunas limitaciones; de esta manera la aparente innovación también revela obstáculos para el alcance pretendido en el Acuerdo Final.

En síntesis, la descripción del diseño del Decreto-Ley 902 de 2017, y posteriormente las limitaciones del mismo, expuestas a lo largo del documento, permiten argumentar la pertinencia de la hipótesis orientadora de la investigación, que señalaba que los diseños institucionales actúan como mecanismos para la perpetuación de las lógicas de concentración de la tierra y su inequitativa distribución en el país. Puesto que, como se ha observado, todas estas no solo se encuentran estrechamente vinculadas entre sí, sino que parece existir una suerte de simbiosis que da como resultado su fijación en el entorno institucional. Razón por la cual, el posible alcance de la política pública en la intervención del problema es muy reducido; toda vez que la magnitud de la cuestión agraria, si bien ha sido caracterizada técnicamente, su naturaleza evolutiva no ha sido considerada como un factor dominante; por el contrario, el diseño institucional omite una verdadera integración de la situación real de la tierra y termina por configurar razones para hacer que las instituciones no se ajusten bien a su entorno y no exista lo que podríamos denominar una justa correspondencia.

## 5. Referencias bibliográficas

- Agencia Nacional de Tierras (2017). *Programación de zonas a intervenir por la Agencia Nacional de Tierras mediante Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*. Bogotá: Agencia Nacional de Tierras.
- Alexander, E. (2005). Institutional transformation and planning: from institutionalization theory to institutional design. *Planning theory*, 209-223.
- Bonilla, E., y Rodríguez, P. (1995). *Más allá del dilema de los métodos*. Bogotá: Editorial Norma.
- Delgado, P. (2018). *Estado crítico de la propiedad rural colectiva en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo. Tomo 1*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- \_\_\_\_\_ (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo. Tomo 3*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>.
- Echavarría, H. (1985). *El sentido común en la Reforma Agraria*. Bogotá: Editorial Andes.
- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A. Roth, *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Goodin, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Editorial Gedisa S.A.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill/Interamericana de Editores S.A.
- Huntington, S. (1997). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Lascoumes, P., y Le Gáles, P. (2013). *Sociología de la acción pública*. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos.

- Machado, A., Salgado, C., y Vásquez, R. (2004). *La academia y el sector rural 1*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra*. Bogotá: Debate.
- \_\_\_\_\_. (2009). *La Reforma Rural*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- March, J., & Olsen, J. (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 734-749.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (7 de diciembre de 2015). Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura. Bogotá.
- Muller, P. (2016). *Las Políticas Públicas*. (J. Jolly & C. Salazar, trads.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018). *Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*. Bogotá: Dirección Temática Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Powell, W., y DiMaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (R. Mazzone, Trad.) Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Universidad Autónoma de México y Colegio Nacional de Ciencias de la Administración Pública.
- Presidencia de la República (29 de mayo de 2017). Decreto 902 de 2017. *Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras*. Bogotá.
- Restrepo, J., y Bernal, A. (2014). *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Debate.
- Reyes, A. (2016). *La Reforma Rural para la Paz*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.
- \_\_\_\_\_. (1987). La violencia y el problema agrario en Colombia. *Análisis Político* No. 2, 30-46.



## Capítulo 4

# Entre el derecho del inmigrante y la percepción del local. Una paradoja para la administración pública en Ibagué, Colombia

Jeammy Julieth Sierra Hernández

### 1. Introducción

LA MIGRACIÓN MASIVA de los venezolanos a Colombia ha suscitado diferentes planteamientos, en especial en Ibagué (capital del departamento del Tolima), una ciudad que históricamente se ha reconocido por un alto índice de desempleo. Tan solo en el segundo trimestre del año 2019, fue la tercera ciudad con mayor tasa de desocupación, 16,6 % según el boletín técnico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2019). Entre tanto, de acuerdo con el reporte del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) hay 1700 inmigrantes venezolanos residentes en Ibagué (Ossa, 2018); pero la cifra real de residentes con este registro o no, es casi 3 veces este valor, aproximadamente 4 664 venezolanos, en una población proyectada para el año 2020 de 501 991 personas en la cabecera municipal y en el resto de municipio de 39 110 personas DANE (2018). Estas personas han llegado a la ciudad en busca de nuevas oportunidades, tratando de huir de la grave situación en la que se encuentra el país vecino, y en aras de obtener una vinculación laboral y de garantizar para sí mismos, otros derechos fundamentales como el de la salud.

Ahora bien, el Gobierno colombiano, ha propendido por el principio de solidaridad y el respeto por los derechos fundamentales que le atañen a cualquiera, y que no se condicionan a la ciudadanía si no

a la calidad de ser persona. Empero, obedecer y aceptar una norma no son equivalentes, tanto para quienes ejecutan la ley, como para el propio ciudadano. Sin embargo, algunas concepciones, como las de Cfr. Navarro, Pablo y Redondo (1991), sugieren que son lo mismo, con la diferencia de que el aceptante de la norma tiene la disposición a actuar conforme a ella sin más aditamentos. En contraposición Hart (1994) distingue entre obediente y aceptante, precisa al respecto que los aceptantes son aquellos que tienen la disposición a seguir las normas porque creen en su corrección moral, es decir, que internaliza la norma y adopta por convicción, mientras que los obedientes sencillamente siguen la norma por razones de hecho.

A partir de esta diferencia conceptual propuesta, se trata de reconocer el nivel de aceptación del ciudadano local respecto al compendio normativo emitido ante la inmigración de venezolanos a Colombia. Analizando la estructura normativa, desde ámbito nacional con la propia Constitución Política de Colombia, o Leyes Aprobatorias de los Tratados Públicos Internacionales sobre Derechos Humanos y Convenios, hasta el contexto municipal, con Acuerdos ordinarios de los concejos municipales, entre otros (García, 2008). Con lo que la calidad de aceptante u obediente puede configurarse gracias a otros factores como su percepción de la inmigración y esta a su vez, a variables demográficas, económicas y sociales.

De los efectos que produce el fenómeno migratorio, diversos trabajos se han enfocado en ello. Desde lo educativo hasta lo económico, con entornos escolares donde la proporción de inmigrantes en situación de pobreza supera a la local, o en la educación superior de la valoración del nacional respecto al término “inmigración” relacionada con la ideología, especialidad y situación económica del mismo (Alegre, 2008; Rodríguez, Álvarez y Gamez, 2017). También, en el contexto geográfico, la percepción de la ocupación en la localidad receptora es considerada superior a la real (Vargas, Rivas y Rodríguez, 2019). O de su oportunidad ocupacional frente a la población autóctona. Y de la apertura a espacios en participación política, proceso abanderado por las mujeres (Milkman y Terriquez, 2012).

Si bien, la literatura da cuenta de las relaciones entre el perfil académico, así como otros aspectos del ciudadano local y la percepción de la inmigración; una imagen negativa o positiva del ambiente físico y social en el que se desenvuelve el ciudadano local en medio del fenómeno migratorio (como ve: las calles del barrio, el entorno escolar de sus hijos y su propio contexto laboral) depende del nivel educativo, ocupación, grupo etario o estrato socioeconómico. Y a su vez, esta percepción puede influir sobre el asentamiento de las leyes, decretos y demás que tratan de abordar la problemática migratoria. Similar situación puede presentarse para el inmigrante. En razón a lo anterior surge como conjetura que, dependiendo de la percepción del fenómeno migratorio para el local y el inmigrante, entendida como proceso para la elaboración de juicios en torno a como se experimenta, le configura como aceptante u obediente de la norma. Es decir, una cadena entre perfil, la percepción y la aceptación de la norma.

A la vez, la percepción de justicia en la distribución de recursos desde dos referentes evaluativos: la equidad y la igualdad, sugiere que en la equidad el individuo recibe en proporción a sus contribuciones, mientras que en la igualdad todos reciben la misma parte sin considerar su esfuerzo (Marín, 1982). En este sentido, al parecer para el ciudadano local la idea de generar mecanismos que aseguren la implementación de la norma de forma igualitaria, en lo que respecta a los derechos de los residentes en Colombia, sin importar su nacionalidad, puede generar censura, o quizá la adopción sin convicción de la misma.

Por tanto, este trabajo busca analizar tales referentes, desde el paralelo de dos voces (ciudadanos locales y venezolanos) y cómo factores demográficos, socioeconómicos y las percepciones del fenómeno migratorio venezolano a Colombia pueden estar asociados a nivel de aceptación de la norma. Con la paridad entre el imaginario del inmigrante de su proceso de adaptación a la ciudad y la concepción del local ante la incursión de este en Ibagué. En consecuencia, se desea probar las siguientes hipótesis:

**H<sub>1</sub>:** el estrato socioeconómico y ocupación están asociados con la percepción del ciudadano local del impacto que genera el inmigrante venezolano en la tasa de ocupación de Ibagué.

**H<sub>2</sub>:** el segmento etario del ciudadano local está asociado al nivel de aceptación de leyes y decretos para enfrentar la diáspora venezolana.

**H<sub>3</sub>:** el nivel de aceptación y percepción del respeto por los derechos está asociado al nivel educativo y grupo acompañante en el ingreso a Colombia del inmigrante venezolano.

Entre los resultados, el trabajo identifica las necesidades de atención y las debilidades institucionales a nivel del Gobierno para afrontar fenómenos de este tipo. En cuanto a la posición de la ciudadanía local, el 36 % indica que el Gobierno debe tomar medidas como establecer límite en el tiempo de permanencia en el país. Por un lado, hay quienes plantean el cierre de la frontera para imposibilitar el ingreso a Colombia de los ciudadanos venezolanos. Por otro, se considera que el ingreso debe estar supeditado para las personas con mayor cualificación, atribuyendo tales características a los profesionales o personas con interés de realizar estudios en educación superior. Sin embargo, el proceso de adaptación pareciera ser más difícil para aquellos con niveles superiores de educación, una situación evidente derivada del contexto laboral que ha enfrentado la ciudad por tantos años.

Por tanto, partiendo de una detallada inspección del marco normativo que se ha gestado para atender el fenómeno migratorio, dentro de la teoría del derecho, universalismo y particularismo, contrastando igualdad y equidad, y del conflicto en el que entran los principios morales con las normas jurídicas, este trabajo mostrará las acciones del Gobierno bajo el amparo de los derechos humanos, y los mecanismos desarrollados en los diferentes niveles de la pirámide normativa, y el nivel de aceptación respecto a ello por parte del local, así como la aplicación efectiva desde la óptica del residente extranjero. Lo que servirá para explicar el efecto que pudiera tener entre el ciudadano local las disposiciones de la Administración pública regional circunscrita al mandato superior nacional, reconociendo el contenido de la norma jurídica mediante el uso del racionamiento moral como sugiere (Moreso, 2009).

## 1.1. Conceptos básicos

Es preciso señalar que en muchos casos los conceptos de migración e inmigración se usan de forma indistinta, si bien la segunda acepción encuentra cabida en la primera, existe una diferencia entre estas. La migración se concibe como el movimiento de una persona o grupo de un lugar a otro; específicamente desde el lugar que habitan (su residencia) hasta otro y por un tiempo considerable o indefinido. Es decir, a grandes rasgos, un cambio de residencia. En ese proceso, dependiendo de diversos factores, se puede reconocer diferentes tipos de migración (Ayuda en Acción, 2018), según: origen y destino, grado de libertad, período de tiempo, edad, causa y escala geográfica.

En atención a la última en mención, según la “escala geográfica” se reconoce: migración e inmigración. En ese contexto, la primera acepción hace alusión a movimientos que son a nivel de local (en el mismo país), mientras que la segunda es usada cuando se traspasan las fronteras del país en el que se reside, con la intención de permanecer en donde se llega. Los conceptos son relativos al lugar de salida y el de llegada; cuando se habla desde la región o país que se sale, se utiliza el término emigración “—implica siempre la percepción de un cambio de vida con mejores perspectivas económicas, políticas o sociales—, y, desde el país de destino, este fenómeno se entiende como inmigración, la llegada de personas a una región o país concreto” (Ayuda en Acción, 2018, párr. 2).

Para Arrieta (2018) las migraciones humanas no son un fenómeno reciente, la revisión literaria permite referir los primeros movimientos en la era del Paleolítico, con la salida del *Homo sapiens* de África hace 200 000 años y su expansión por todo el planeta hasta los inicios del Neolítico. Tales movimientos analizados no solo desde su etimología, sino de la aplicación y duración de estos, configuran tres conceptos diferentes: migración, emigración e inmigración.

Desde la etimología, la migración del latín *migrare*, que significa “cambiar de residencia, moverse”; la emigración del latín *emigrāre*, “trasladarse de un lugar a otro” e inmigración del latín *inmigrare* “venir de un lugar para establecerse en otro”. En cuanto a estos tres conceptos analizados a partir de su aplicación, solo la emigración

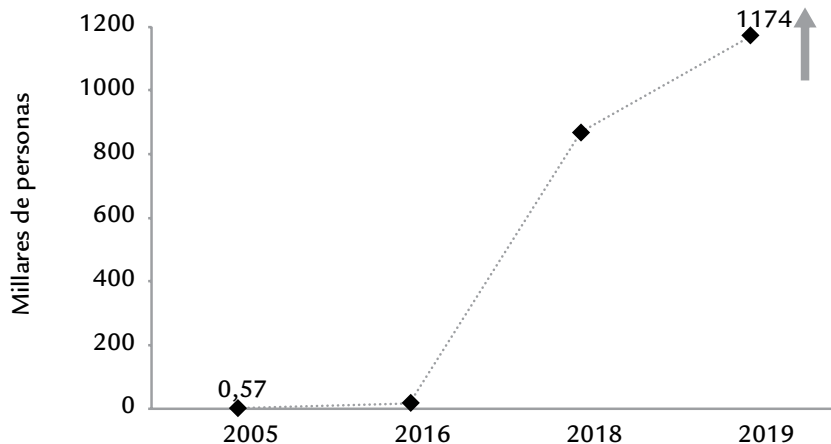
e inmigración se acuñan exclusivamente a los seres humanos, en cuanto a su temporalidad se conciben como permanentes, mientras que la migración puede darse inclusive para animales y ser permanente o temporario.

## 2. Desarrollo

### 2.1. El éxodo venezolano

La actual situación económica y política de Venezuela ha permeado las fronteras, lo cual se refleja en el fenómeno de inmigración presentado. Como se evidencia en el gráfico 1, el éxodo aumenta exponencialmente para Colombia, nación que pasó de recibir 570 personas provenientes de Venezuela en el 2005 a 15 444 en el 2016, y a junio de 2018 los reportes señalaban 870 093 personas, cerrando ese año con 1 174 000 inmigrantes (Migración Colombia, 2018, 2019).

Gráfico 1  
Volumen migratorio de Venezuela hacia Colombia



Fuente y elaboración: el autor (2019) a partir de datos de Migración Colombia. Los valores están en millares, de modo que el valor de 0,57 representa 570 personas.

Sin embargo, esta última cifra puede estar por debajo del guarismo real; ya que en muchos casos los inmigrantes venezolanos ingresan omitiendo los protocolos establecidos por migración, lo cual eleva los subregistros.

La movilización de venezolanos hacia Colombia ha tomado múltiples matices, y en ese sentido, se configura en diferentes tipos de inmigración, a saber: pendular, con vocación de permanencia, regular y de tránsito. *El inmigrante pendular* es aquel que reside en zona de frontera y se mueve habitualmente entre los dos países, registrando, incluso, varios ingresos y salidas al día. Entre tanto, *el inmigrante regular* es aquella persona que ingresa al territorio colombiano con pasaporte por un puesto de control migratorio habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos por la autoridad migratoria. Están quienes desean quedarse a vivir en Colombia, o con *vocación de permanencia*. Por último, *el migrante de tránsito* es quien usa a Colombia como puente para alcanzar su lugar de destino, el cual es otro país (Migración Colombia, 2018).

Al respecto de esta última forma de migración, se reconoce que Ecuador es el destino con mayor afluencia, el 52 % de los venezolanos que salen de Colombia se dirigen allí; donde la ruta a partir del ingreso al país inicia en la ciudad de Cúcuta (departamento de Santander) y culmina en Rumichaca (departamento de la Guajira) (Migración Colombia, 2018).

Representantes de los diferentes Gobiernos de países latinoamericanos reunidos en Quito (Ecuador) firman lo que se dio a conocer como “Declaración sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región”, acuerdo por el cual se manifiesta la firme intención de abordar la problemática de la diáspora venezolana y con el objetivo de intercambiar información y buenas prácticas al interior de cada uno de los territorios, y así articular una coordinación regional. Entre otros acuerdan:

Reconocer que un volumen considerable de migración pendular y en tránsito, requiere del apoyo y la cooperación regional para el fortalecimiento de medidas para Colombia, dada su condición limítrofe con Venezuela, así como para Ecuador y Perú, dado que se genera un corredor migratorio para esos dos países.

De encontrarlo necesario, fortalecer la normativa jurídica –legal, reglamentaria y administrativa– de los Estados de la región a fin de optimizar las políticas diseñadas para promover y respetar los derechos de los migrantes venezolanos en los países de tránsito y acogida (Cancillería Colombiana, 2018).

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur) crearon el Plan Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes 2020 (RMRP) como una medida para enfrentar el éxodo venezolano, cuyo objetivo es coordinar y recaudar fondos para diecisiete países que se han visto afectados con la llegada masiva de ciudadanos venezolanos. En el año 2019 se asignaron 730 millones de dólares, cifra que se duplicó en el presupuesto proyectado para el 2020 asignándose alrededor de 1350 millones de dólares, en congruencia a que el número de refugiados en los países sigue aumentando (Stein, 2019). Pero, paradójicamente, en las cuentas fiscales colombianas el peso de la migración venezolana se acerca a los 1 500 millones de dólares, es decir, el costo solo para para Colombia supera la asignación del RMRP para todos los 17 países.

El Gobierno colombiano estableció el Documento Conpes 3950 para atender el fenómeno de migración de venezolanos a Colombia, haciendo énfasis en las políticas de los últimos tres años y la elaboración de un diagnóstico, en el que se caracterizó a la población inmigrante, como una radiografía de la situación desde diferentes ámbitos: salud, educación y trabajo, entre otros.

En aras de coadyuvar a la legalización de la permanencia de los inmigrantes venezolanos en Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores con el Decreto 5797 (2017) crea un permiso especial de permanencia (PEP), otorgándole a nacionales venezolanos que cumplan los siguientes requisitos:

1. Encontrarse en el territorio colombiano a la fecha de publicación de la presente resolución.
2. Haber ingresado al territorio nacional por puesto de control migratorio habilitado con pasaporte.
3. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional.
4. No tener una medida de expulsión o deportación vigente.

La vigencia del PEP es de 90 días prorrogables automáticamente hasta completar dos años. Una vez finalizado este término, el ciudadano venezolano deberá haber tramitado una visa ante la Cancillería o bien abandonar el país, ya que de lo contrario incurrirá en permanencia irregular. El PEP como mecanismo para regularizar la permanencia en Colombia le brinda otros beneficios a los ciudadanos venezolanos, como son el acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y también poder abrir cuentas bancarias, entre otros.

Desde el año 2017, el ingreso de los inmigrantes venezolanos a Colombia se da por diversos puntos, tanto por los puestos oficiales de control fronterizo como también por rutas de acceso irregular al país, motivo por el que no ha sido posible su registro completo según la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UNGDR). Así, esta unidad crea el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) de acuerdo con el considerando del Decreto 542 (2018) emitido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en el cual se indica:

Que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRD, cuenta con una herramienta para el Registro Único de Damnificados, RUD, para uso del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que tiene como objetivo caracterizar a las personas damnificadas por los eventos naturales o antropogénicos no intencionales; y puede adaptar esta herramienta para que sea el instrumento de recolección de información sobre migrantes venezolanos en territorio colombiano, en coordinación con el Departamento Nacional de Estadística, DANE (párr. 4)

Este proceso a cargo de la UNGRD se realizaba con el apoyo de otras entidades del Estado, como las Personerías Municipales, la Defensoría del Pueblo, alcaldías y gobernaciones, y entidades del Gobierno nacional como el SENA, entre otras. En Ibagué, fue la Personería Municipal la encargada de brindar esta colaboración, contando con dos puntos de registro de los estipulados para la ciudad, del total de 523 puestos proyectados para el censo en Colombia. Las estadísticas, consolidadas al 8 de junio de 2018, indican que con el plazo estipulado para registro en el RAMV que iba desde el 6 de abril

hasta el 8 de junio, se logró la inscripción a nivel nacional de 442 462 ciudadanos venezolanos. Y del proceso se obtuvo 1700 registros de venezolanos en el RAMV residentes en Ibagué (Ossa, 2018). Ya para el año 2019, el reporte presenta una cifra cercana a los cinco mil venezolanos en Ibagué.

El PEP se ha emitido en tres oportunidades, las dos primeras para ciudadanos venezolanos que entraron de forma regular entre el 3 de agosto y el 21 de octubre de 2017, y entre 6 de febrero y el 7 de julio de 2018 y que buscaban permanecer en Colombia. La tercera, fue para aquellos venezolanos que se encontraban en Colombia de forma irregular y que censaron en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), reiterando un censo de 1700 venezolanos en Ibagué, (considerando que luego en el 2019 llegó cerca a los 4664 venezolanos. La entrega en esta tercera versión del PEP empezó el 2 de agosto hasta el 2 de diciembre del mismo año. Pero, el 4 de diciembre del 2018, en comunicado oficial de Migración 2018, fue ampliado el plazo para tramitar el PEP hasta 21 de diciembre de ese mismo año (Migración Colombia, 2018).

Este tipo de permiso les concede a los inmigrantes venezolanos acceder a ofertas institucionales sobre todo en cobertura en salud, inclusión en la fuerza laboral, atención para las niñas y adolescentes, así como la apertura de cuentas bancarias. Sin embargo, para los inmigrantes venezolanos el temor que la información suministrada para el trámite del PEP, fuese a repercutir de forma negativa en ellos (como por ejemplo ser deportados) no permitió que se alcanzara una cifra significativa en el número de registros, impactando a nivel nacional solo el 40 % (415 298 personas) del total de 1 032 016 venezolanos con ingreso en el país con corte al 30 de septiembre del año 2018, según Migración de Colombia (2018). Para la Ibagué aún no se tiene conocimiento de la cifra. Entonces, la estadística nacional muestra que 442 462 ciudadanos venezolanos se censaron en el RAMV, pero solo 415 298 personas adquirieron el PEP.

## 2.2. Los beneficios obtenidos a partir de la normatividad adaptada o creada

Al contar con el PEP, el ciudadano venezolano puede recibir atención para las necesidades de salud más allá de la inicial de urgencias. Conforme a la normativa aplicable que todos los ciudadanos deben tener un documento de identidad válido para poderse afiliar al SGSSS, como lo es el salvoconducto de permanencia. Así, el Ministerio de Salud y Protección Social (2019) según el estado migratorio:

- ***Estatus migratorio regularizado (incluyendo PEP).*** Garantiza, previo trámite de afiliación, afiliación al régimen contributivo o subsidiado del SGSSS.
- ***De paso o que no han regularizado su estatus migratorio.*** Informa que el SGSSS no ha previsto una cobertura especial. Se requiere de póliza de salud de lo contrario la prestación del servicio debe ser sufragada con sus recursos propios.

El PEP le otorga al inmigrante venezolano legalmente un servicio de salud más amplio, la mayoría de los servicios, incluyendo los de inmigrantes que no cuentan con este permiso, que alcanzan niveles de complejidad II, III y IV, pues se reconocen pacientes pediátricos, neonatales, crónicos, con diagnóstico con alto riesgo obstétrico, infección respiratoria aguda, enfermedad diarreica, mal formaciones congénitas e inclusive VIH. Así como otros politraumatismos que requieren de servicios de especialidades como lo sugieren esos niveles de mediana y alta complejidad, entre ellas: ginecobstetricia, pediatría, UCIS neonatal, unidad de diálisis, oncología, traumatología y neurocirugía (Monitor de la Salud, 2017).

La normatividad colombiana contenida la Ley 1438 (2011) Art. 3, es clara en lo que respecta a la atención en salud, propendiendo entre otros por el principio de universalidad, el cual plantea un sistema general de seguridad social en salud con cobertura a todos los residentes en el país, en todas las etapas de la vida. De modo que, la atención no está condicionada a la ciudadanía sino al hecho de ser persona, desde luego con residencia en el país.

En tal contexto, vale la pena analizar qué plantea la Ley en términos de cobertura del servicio y preguntarse ¿cuál es el alcance de la atención desde la normatividad colombiana? En primer lugar, en el derecho internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000) Art. 12, reconoce “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. A partir de esta disposición, la Observación General 14 del año 2000 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estipula que como obligaciones básicas en relación con este derecho los Estados se tiene la de asegurar, como mínimo, la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el pacto, incluida la atención primaria básica de la salud. Por tanto, la atención inicial de urgencias en Colombia que señala la Ley 100 (1993) en su artículo 168 es congruente con esta obligación:

La atención inicial de urgencias debe ser prestada en forma obligatoria por todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud, a todas las personas, independientemente de la capacidad de pago. Su prestación no requiere contrato ni orden previa. El costo de estos servicios será pagado por el Fondo de Solidaridad y Garantía en los casos previstos en el artículo anterior, o por la Entidad Promotora de Salud al cual esté afiliado, en cualquier otro evento.

Por otro lado, la atención en salud prestada a quienes no tienen capacidad de pago, reiterada y complementada por la Ley 715 (2001) Art. 67, no la constituye como un hecho cumplido de la institución prestadora del servicio para efectos presupuestales y debe cancelarse máximo en los tres meses siguientes a la radicación de la factura de cobro. Además, cuando la condición del paciente lo amerite, el servicio debe prestarse sin que sea exigible el documento o cancelación anticipada por este, como reza el artículo 10 de la Ley 715 (2015). Inclusive, la atención inicial en urgencias no está supeditada a la previa afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Además, el proceso de afiliación a dicho sistema no excluye de modo alguno al extranjero, ya que como forma compilatoria de normas reglamentarias preexistentes se expide el Decreto 780 (2016), en donde en el artículo 2.1.3.2 establece la obligatoriedad de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS),

y en el artículo 2.1.3.5 los documentos requeridos para la afiliación de personas extranjeras son por lo menos uno de estos: cédula de extranjería, pasaporte, carné diplomático o salvoconducto de permanencia. En relación con la afiliación de los nacionales colombianos por nacimiento o adopción como sugiere la Constitución Política de Colombia (1991, Art. 96), se solicita uno de los siguientes:

- Registro Civil Nacimiento o en su defecto, el certificado de nacido vivo para menores de tres meses.
- Registro Civil Nacimiento para los mayores de tres meses y menores de siete años edad.
- Tarjeta de identidad para los mayores de siete años y menores de dieciocho años.
- Cédula de ciudadanía para los mayores de edad

Sin embargo, la situación económica de Venezuela hace casi imposible para los inmigrantes adquirir un pasaporte, ya que los costos para ello son superiores al ingreso que tiene una familia promedio. Puesto que, por un lado, aún con todos los cambios en el primer trimestre de 2019, en materia de salario mínimo, que según lo emitido en Decreto del 25 de abril lo ancló en 40 000 B/; y en congruencia con el factor de corrección a la Unidad de Cuenta “Petro”, donde 1 Petro = 80 000 B/ (*El Universal*, 2019), el trámite del pasaporte que se fijó en dos petros a partir del 1 de noviembre de 2018, según lo manifestado por la vicepresidenta de Venezuela Delcy Rodríguez (Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2018), le costaría a una persona cuatro veces su salario. Por otro lado, adicional a los costos, sobreviene el proceso del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (Saime) (2019) para emitir el pasaporte. Dejando así limitados a quienes desean legalizar su permanencia en Colombia.

Cifras suministradas por el Ministerio de Educación y el Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media (Simat), a corte de octubre de 2018, revelan que en Colombia hay 31 226 estudiantes venezolanos inscritos en colegios públicos; 1313 en educación contratada (cuando los cupos en las instituciones oficiales se acaban, se contratan matrículas en colegios privados); y 966, en

privada. En total, hay 33 506 estudiantes venezolanos en Colombia. La circular n.º 16 del 10 de abril de 2018 es la que regula cómo es el procedimiento. Se destaca de allí que no es obligatorio solicitar visa a los menores de edad para iniciar sus estudios de educación preescolar, básica y media, pese a que la norma lo exija.

Ahora bien, para iniciar el proceso de matrícula de un niño, niña o adolescente venezolano en el Simat, se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Primero, si el estudiante cuenta con el Permiso Especial de Permanencia (PEP), deberá ser registrado con ese documento.
- Segundo, si el estudiante venezolano no cuenta con ningún documento de identificación válido, deberá ser registrado con el Número Establecido por la Secretaría (NES). Ese número se emite automáticamente a través del Simat.
- Por último, si el menor “tiene una situación migratoria legalizada deberá registrarse con la cédula de extranjería-CE”, que expide Migración Colombia, según la ley.

El PEP como un mecanismo de facilitación migratoria como se mencionó ya, permite a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia hasta por dos años de manera regular y ordenada, con el cumplimiento de determinados requisitos. El PEP es un documento otorgado por Migración Colombia con el fin de autorizar la permanencia de migrantes venezolanos que se encuentren en el territorio nacional sin la intención de establecerse, razón por la cual, no equivale a una visa, ni tiene efectos en el cómputo de tiempo para la visa de residencia tipo “R”. A diferencia de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), el PEP sí permite a los migrantes estudiar y trabajar en Colombia, así como afiliarse al SGSSS.

### **2.3. Impacto en la región**

Desde el contexto geográfico, la emigración de los países latinoamericanos se da principalmente entre los que comparten frontera (Banco Mundial [BM], 2015). Tal incursión modifica significativamente la estructura demográfica del país destino, pues tiene un impacto directo sobre la población en edad de trabajar y otros indicadores, como

la natalidad, se ven alterados. En este contexto, la entrada de inmigrantes afectará a los ingresos y gastos públicos del país receptor (García, 2004). Es lógico pensar que una diáspora como la venezolana debe traer consigo cambios en la economía del país receptor. A nivel subnacional, Ibagué se ha reconocido por ubicarse regularmente en los primeros lugares en lo que respecta a su tasa de desocupación, con aumento de 25,68 % en el primer trimestre del 2019 en relación con el mismo período del 2018, pasando de 14,8 % a 18,6 %; comportamiento similar que se presentó en los trimestres siguientes del año en referencia.

Las poblaciones inmigrantes llegan con bajos niveles de educación, lo que aumenta el segmento con formación básica, técnica y tecnológica en la ciudad. Según estadísticas del RAMV la población venezolana radicada en Ibagué se ubica en su mayoría entre los 18 y 40 años, con educación básica. Ahora bien, las cifras registradas para el departamento del Tolima en el Observatorio Laboral para la Educación-OLE (2019) permiten deducir que de los graduados en el último año registrado (2018), 2 de cada 5 se encuentran en el nivel técnico y tecnológico; llegando a representar el 41 % de la población con educación superior. Además, la tasa de graduación de mujeres es mayor que los hombres, siendo 56 %. Las tres áreas con mayor porcentaje de graduación son economía, administración, contaduría y afines; ingeniería y ciencias sociales y humanas.

Ibagué, con 4664 registros legales, es el municipio colombiano con la mayor ocupación de inmigrantes venezolanos según el reporte oficial del RAMV; esto ha llevado a que los índices de desempleo y ventas informales se incrementen. Para la administración municipal es un fenómeno complejo de abordar, ya que a la situación ocupacional de los ciudadanos locales se suma el desplazamiento de los vendedores informales, como lo señala el alcalde electo de Ibagué para el período 2020-2023.

Entre octubre, noviembre y diciembre del 2019, casi que podemos decir que en un 1200 % se llenó la carrera tercera de ventas informales y se analiza por parte de los mismos vendedores ambulantes de la ciudad de Ibagué de las calles 13 y 16, he inclusive de la famosa calle 14, donde

ahora son ellos mismos desplazados de las calles, porque la carrera tercera la invadieron venezolanos (Hurtado, 2020, párr.6).

El fenómeno venezolano empieza a engendrar una nueva forma de desplazamiento en la ciudad en un complejo escenario ocupacional ya existente; derivado de múltiples factores económicos, pero que se le ha exacerbado por la llegada a la ciudad de personas venezolanas en busca de trabajo. Los jóvenes de la ciudad no se están quedando porque no encuentran oportunidades laborales, impeliendo una pirámide poblacional regresiva; los quintiles de menores edades se están contrayendo, la inversión en capital humano se fuga, puesto que el recurso humano que se forma en la ciudad está dirigiendo su mirada a la capital (Bogotá) o a ciudades aledañas donde avistan un mejor horizonte laboral. Se perderán las inversiones realizadas en el capital humano esperando un retorno al capital social (Reyes, 2019).

Esta población parece no aportar a la economía local. Las remesas profundizan la crisis del sector empresarial en Ibagué; en el sector textil, por ejemplo, donde se fungió en otrora el desarrollo de la ciudad, es uno de los preocupados por el impacto de este fenómeno en la región. Como sugiere Lozano (2019) “los residentes venezolanos obtienen sus ingresos acá, limitándose a satisfacer las necesidades como la alimentación, no realizan otro tipo de compras. Adicional a ello, algunos empresarios optan por emplear a estas personas para disminuir costos” (párr. 12).

El servicio de salud es prestado sin distinción alguna para locales como ciudadanos venezolanos, los centros asistenciales del departamento están brindando atención prioritaria a los miles de ciudadanos del vecino país que residen en la región. Los hospitales brindan atención con prioridad a mujeres gestantes, lactantes y niños menores de 17 años, provenientes de Venezuela y que no están sujetos al sistema de salud colombiano. Según cifras de la dirección Social de la Secretaría de Salud “los centros asistenciales de la capital del Tolima atienden unos 1900 ciudadanos venezolanos. Y ahora con la del Gobierno Nacional de entregar el PEP a quienes se hayan registrado en el RAMV, se ampliará la atención en los centros asistenciales del departamento” (González, 2019). Todo este marco normativo puede tornarse para la administración pública territorial de Ibagué en

un escenario complejo, donde aparece en escena simultáneamente el derecho del inmigrante y las necesidades ocupacionales, de salud y educación de sus ciudadanos autóctonos.

#### **2.4. Entre el obedecer y aceptar las normas**

Es evidente hasta este punto que el Gobierno colombiano ha dispuesto una serie de mecanismos institucionales, adaptado y modificado normas, de la misma forma que ha creado otras, todo en aras de enfrentar la problemática del ingreso exponencial de la población venezolana al país. Queda claro hasta acá que se ha propendido por la legalidad. Empero, obedecer y aceptar una norma no son equivalentes. Sin embargo, algunas concepciones, como las de Navarro y Redondo (1991), sugieren que son lo mismo, con la diferencia de que el aceptante de la norma tiene la disposición a actuar conforme a ella sin más aditamentos.

Bajo la idea que aceptar y obedecer son iguales, pudiera hacerse la distinción solo entre dos tipos, los que acatan sin importar circunstancia alguna, o los que ocasionalmente acatan la norma; o bien porque la adapta a su conveniencia, o quizá porque desconoce la existencia de la misma. En contraposición, Hart (1994) distingue entre obediente y aceptante, precisa al respecto que los aceptantes son aquellos que tienen la disposición a seguir las normas porque creen en su corrección moral, es decir, que internaliza la norma y adopta por convicción, mientras que los obedientes sencillamente siguen la norma por razones de hecho. Para Redondo (1995), en el ámbito de la epistemología hay consenso respecto a la necesidad de distinguir con precisión los conceptos de creencia y aceptación. Sin embargo, esta distinción generalmente es pasada por alto en el análisis jurídico. La noción de aceptación se refiere a un acto mental intencional (o a su resultado).

Toda sociedad requiere de un sistema institucional que posea normas predecibles que regulen la interacción social (Schmidt & Tomasello, 2012). La carta magna del Estado colombiano (Constitución Política de Colombia, 1991), establece un legado de principios y derechos de los ciudadanos y en su Art. 100 resalta que “los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. Igualmente, que

los extranjeros gozarán de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley y los derechos políticos se reservan solo a los nacionales”.

Lo anterior incita a reflexionar sobre la percepción que tiene el ciudadano local sobre la presencia y los derechos de los inmigrantes venezolanos, y a la vez conocer ¿cuál es la postura del venezolano del respeto de sus derechos en Colombia?

### 3. Metodología

Para tratar de conocer la percepción tanto del ciudadano local residente en Ibagué, sobre la presencia y los derechos de los inmigrantes venezolanos, como la del venezolano respeto de sus derechos en Colombia, entendiendo la *percepción* en el contexto que refiere Melgarejo (1994, p.48): “interpretación y significación para la elaboración de juicios en torno a las sensaciones obtenidas del ambiente físico y social, en el que intervienen otros procesos psíquicos entre los que se encuentran el aprendizaje, la memoria y la simbolización”, se realiza un estudio de corte transversal con enfoque mixto. Donde se busca identificar la existencia o no de relaciones entre las percepciones y las características de las dos poblaciones analizadas, de modo que se ajusta a los estudios de tipo correlacional. Siendo:

Población 1: inmigrantes venezolanos radicados en Ibagué. La aproximación del tamaño población para este grupo se obtuvo del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV), donde se tiene un registro de 1700 personas; lo que representa aproximadamente del 50 % de los reportados para el Tolima (3715 personas).

Población 2: ciudadanos colombianos mayores de edad. En este caso se definió como población objetiva a ciudadanos colombianos residentes en Ibagué con 18 o más años, según estimaciones poblacionales para el 2018 del DANE, corresponde a 397 381 personas.

Ya que el estudio pretende inferir respecto a dos poblaciones, y que el diseño del muestreo, por un lado, define la cantidad de individuos que se analizarán (el tamaño de muestra) y por otro, establece la

forma como serán seleccionados (tipo de muestreo a implementar), se calculó el tamaño de muestra en relación con el tamaño poblacional y usando OpenEpi, un software gratuito y de código abierto. Para la población 1, entre varios resultados se optó por un tamaño de muestra de 314 personas, bajo una confianza del 95 %, acudiendo al muestreo por cuotas. Para la población 2, el tamaño de la cuota es  $n_1=314$  y se aplicó el mismo tipo de muestreo.

Se realiza un análisis descriptivo que permite perfilar a los individuos analizados. Para ello, se proporciona a cada participante, previa aceptación de participación en estudio, un cuestionario cuyos ítems permiten obtener en su mayoría datos de tipo categórico, salvo el numeral “fecha de nacimiento”, del cual se deduce la edad del sujeto estudiado.

Por otro lado, se implementa una técnica multivariada como es el análisis de correspondencia, en aras de establecer el nivel de asociación entre las variables. Esta técnica estadística se utiliza para analizar, desde un punto de vista gráfico, las relaciones de dependencia e independencia de un conjunto de variables categóricas a partir de los datos de una tabla de contingencia. Para ello, asocia a cada una de las modalidades de la tabla, un punto en el espacio  $R_n$  (generalmente  $n=2$ ) de forma que las relaciones de cercanía/lejanía entre los puntos calculados reflejan las relaciones de dependencia y semejanza existentes entre ellas.

#### **4. Resultados**

A partir de la data obtenida de la muestra de inmigrantes venezolanos se realiza el respectivo análisis, el cual se estructura en dos partes: un análisis de tipo descriptivo, en el que se presentan las características sociodemográficas como la edad, el estado y ciudad de origen, la posición en el núcleo familiar y sexo; también otros factores como la forma de desplazamiento (forzado o no) y la participación en el censo del RAMV. Los desplazamientos desde Venezuela hacia Ibagué se han originado de diferentes poblaciones del país vecino. De tal modo que para la variable lugar de procedencia el estudio ha establecido por cercanía geográfica, ocho regiones, las cuales se presentan en la tabla

1. Aproximadamente un 50 % de las personas migró desde la región 1 y 5, con 34 % y 14 % de la población inmigrante respectivamente.

**Tabla 1**  
Lugar de procedencia de inmigrantes. Agrupación en regiones

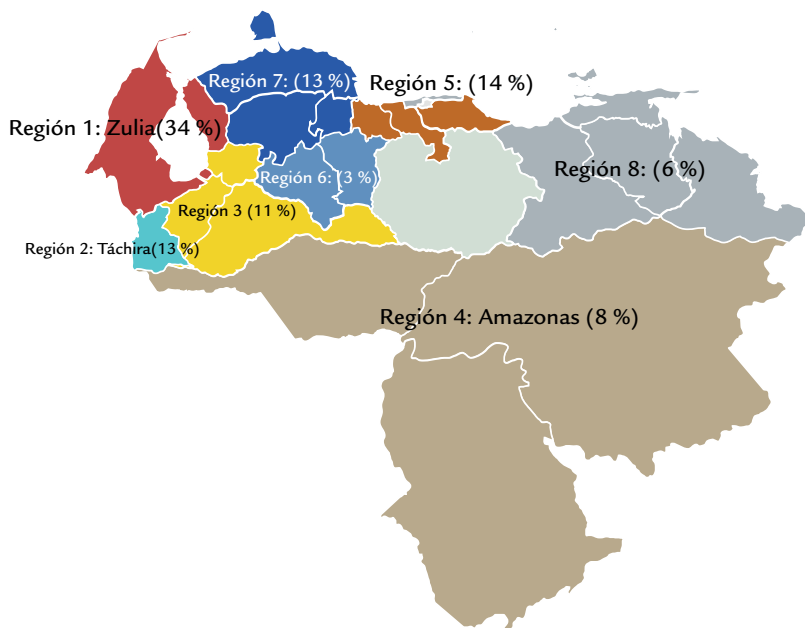
Id. Región	Estado
Región 1	Zulia
Región 2	Táchira
Región 3	Mérida, Trujillo, Barinas
Región 4	Amazonas. Apure, Bolívar
Región 5	Aragua. Carabobo, Miranda y Vargas
Región 6	Cojedes y Portuguesa
Región 7	Falcón, Lara y Yaracuy
Región 8	Anzoátegui, Delta Amacuro y Sucre

**Nota:** Elaboración del autor (2019) a partir de la data de los inmigrantes venezolanos residentes en Ibagué estudiados en la investigación. Según los resultados, se crearon ocho regiones las cuales agrupan personas originarias de los estados que se presentan en la Tabla 1. Así pues, la región 5 está conformado por inmigrantes procedentes de Aragua, Carabobo, Miranda y Vargas.

Si bien los desplazamientos se han originado desde toda Venezuela, el gráfico 1 muestra que el 86 % provienen de la zona noroccidente, y es el trasiego de Zulia el más evidente, donde la mayoría de las personas eran residentes en Maracaibo.

Gráfico 1

## Región de procedencia de los inmigrantes



Fuente y elaboración: el autor (2019) a partir de la data de los inmigrantes venezolanos residentes en Ibagué estudiados en la investigación.

Según el Banco Mundial (2015), “el desplazamiento forzado se refiere a la situación de las personas que dejan sus hogares o huyen debido a los conflictos, la violencia, las persecuciones y las violaciones de los derechos humanos” (párr. 1). Aunque se debe reconocer la diferencia entre migrantes económicos y desplazados por la fuerza, en relación con estos últimos huyen de los conflictos con el fin de encontrar seguridad y medios de subsistencia, la situación en Venezuela como las constantes fallas en el suministro eléctrico y la falta de agua generan enfermedades y condiciones precarias, que atentan contra los derechos humanos como un “nivel de vida adecuado”. Las protestas, entre las que se cuentan los llamados “Cacerolazos” llegaron a 10 477 en el primer semestre de 2019, de las cuales 4169 fueron protestas por servicios básicos (Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, 2019).

Por tanto, reconociendo las situaciones anteriormente mencionadas como una violación a los derechos humanos, se resalta que el 43 % de los inmigrantes consultados refieren su desplazamiento como forzado (ver tabla 2). Y bajo esta categoría, las dos regiones con mayor índice de este tipo de desplazamiento son el Zulia (región 1) con el 32 %. De esta misma región se resalta que 1 de cada 3 personas viene de Maracaibo. Entre tanto, los estados de Aragua, Carabobo, Miranda y Vargas (región 5), así como el Táchira (región 2), suman el 26 % de los desplazamientos forzados con igual proporción para las dos regiones. Las regiones 3 y 7 tienen el 22 % de los desplazamientos, con 11% para cada caso (gráfico 2).

**Tabla 2**  
**Porcentaje de personas según forma de desplazamiento**

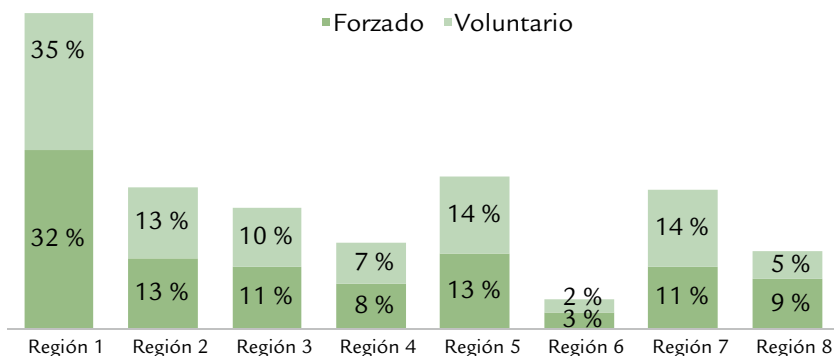
Forma migración	Región								Total general
	R 1	R 2	R 3	R 4	R 5	R 6	R 7	R 8	
Forzado	14 %	5,5 %	5 %	3,5 %	6 %	1,5 %	5 %	3 %	43 %
Voluntario	20 %	7,5 %	6 %	4,5 %	8 %	1,5 %	8 %	3 %	57 %
Total general	34 %	13 %	11 %	8 %	14 %	3 %	13 %	6 %	100 %

Fuente y elaboración: el autor (2019), a partir de la data de los inmigrantes venezolanos residentes en Ibagué participantes en la investigación. Cada celda corresponde al porcentaje de personas ubicadas en la región  $i$ , donde  $i=1...8$ , cuya forma de desplazamiento puede ser forzado o voluntario.

El gráfico 2 muestra cada forma de desplazamiento distribuido en las ocho diferentes regiones conformadas en el estudio, resaltando que, si bien el mayor número de inmigrantes provienen de la región 1, es decir, del Zulia, es precisamente esta región la que aporta la mayor proporción de desplazamientos forzados (32 %). Por otro lado, merece atención la región, 8 donde se presenta casi el doble de casos de desplazamiento forzado frente a los de tipo voluntario, aunque son pocos los inmigrantes de esa parte de Venezuela.

Gráfico 2

## Migración según forma de desplazamiento en cada región



Fuente y elaboración: el autor (2019). El desplazamiento forzado se distribuye porcentualmente en las ocho regiones así: 32, 13, 11, 8, 13, 3, 11 y 9; sumando 100 %. Igualmente se distribuye el 100 % del desplazamiento voluntario en las ocho regiones.

Las cifras muestran que aproximadamente 1 de cada 2 inmigrantes que llegan a Colombia tienen el rol de hijo dentro del núcleo familiar venezolano; 5 de cada 13 personas dicen ser la pareja, tales hogares incluyen parejas con y sin hijos, o hijos que no son los propios, en este grupo, 3 de cada 10 personas refieren ser el jefe de hogar. En la mínima proporción, pero de anotar, se ubican las madres cabeza de hogar con una participación del 1 % (ver tabla 3).

Tabla 3

## Participación del inmigrante en el núcleo familiar venezolano

Rol	Jefe de hogar		% Total
	No	Sí	
Madre Cabeza		1	1
Abuelo	1	1	2
Nieto	2		2
Otro	5	5	10
Pareja	9	29	38
Hijo	41	6	47
% total	57 %	43 %	100 %

Fuente y elaboración: el autor (2019), a partir de la data de los inmigrantes venezolanos residentes en Ibagué participantes en la investigación.

Según el nivel de escolaridad de las personas que llegan desde Venezuela se pueden dividir en dos grupos. Por un lado, los que no tienen educación superior, que corresponden al 48 % de la población, y del 52 % que sí tienen, la mayor proporción posee un título universitario (21 %) y otros tantos han realizado estudios como técnicos (17 %) como se presenta en la tabla 4.

Tabla 4  
Formación académica de inmigrantes en Ibagué (Colombia)

Educación superior	Nivel de escolaridad	% inmigrantes venezolanos	% acumulado
Sin	Ninguno	3	3
	Básica Primaria (1.º-6.º)	7	10
	Básica secundaria (6.º-9.º)	16	26
	Media (10.º-13.º)	22	48
Con	Técnico con/sin título	17	65
	Tecnológico sin título	1	66
	Tecnológico con título	8	74
	Universitario sin título	5	79
	Universitario con título	21	100
	Total	100	

Fuente: Elaboración del autor (2019) a partir de la data de los inmigrantes venezolanos residentes en Ibagué participantes en la investigación.

El fenómeno migratorio afecta de igual forma tanto a hombres como a mujeres, la proporción de hombres es solo de diez puntos porcentuales más que las mujeres. Se resalta que son más los jóvenes quienes llegan a Colombia y en su mayoría no superan los 30 años, encontrando que la edad mínima es 15 años; además se puede evidenciar que el 50 % de las personas tiene 27 años o menos (ver tabla 5).

La tabla 5 presenta las medidas de resumen para las variables numéricas: edad, ingreso y gastos diarios, giros de dinero hacia Venezuela e ingresos y gastos mensuales. Se puede evidenciar que el ingreso diario para esta población es en promedio de \$25 500 COP e inclusive la mediana indica que el 50 % de los inmigrantes obtienen ingresos hasta de \$24 000 COP, es decir, 7,3 dólares aproximadamente

al día (con respecto a la tasa de cambio promedio en Colombia de 2019: 3 288 COP = 1 dólar). Un ingreso similar al de casi la mitad de la población local de 7,6 dólares, según el Observatorio laboral de la Universidad del Tolima (2018). Por otro lado, el 52 % de venezolanos ubicados en Ibagué envía remesas, de estas el 50 % son superiores a \$100 000 COP (30,4 dólares, aprox.) y en promedio ascienden a \$141 100 COP (42,87 dólares).

Tabla 5  
Estadísticas ingresos y gastos de inmigrantes

Variable	n	Media	D.E	Min	Max	Q1	Mediana	Q3
Edad	317	2813	28.13	15	63	27	27	32
Ingreso diario (a)	275	25 491	14 443	4 000	150 000	18 000	24 000	30 000
Ingreso mensual (b)	292	667 397	453 831	100 000	5 100 000	500 000	600 000	780 000
Gasto diario	297	14 586	10 549	2000	100 000	8 000	12 000	20 000
Gasto mensual	298	396 842	271 614	90 000	2 500 000	200 000	350 000	540 000
Giros de dinero	165	141 100	194 934	20 000	1 800 000	60 000	100 000	130 000

Fuente: ingresos y gastos de los inmigrantes analizados.

(a) Ingreso promedio diario y demás medidas, basados en las personas que referían trabajar Valores en pesos colombianos (COP). Para conversión a dólares 3 288 COP = 1 dólar).

(b) Ingreso promedio mensual y demás medidas, incluye a quienes registran ingresos diarios y otras personas que reciben su pago quincenal o mensual.

En la muestra analizada dicen conocer el PEP un poco menos de la mitad del 57 % que diligenció el censo en el RAMV (tabla 6). Es decir, 1 de cada 4 inmigrantes conoce el PEP, lo que es disonante con las estadísticas nacionales en las que el 94 % de ciudadanos venezolanos que se censaron en el RAMV tiene PEP (415 298 de 442 462 personas registradas en el RAMV).

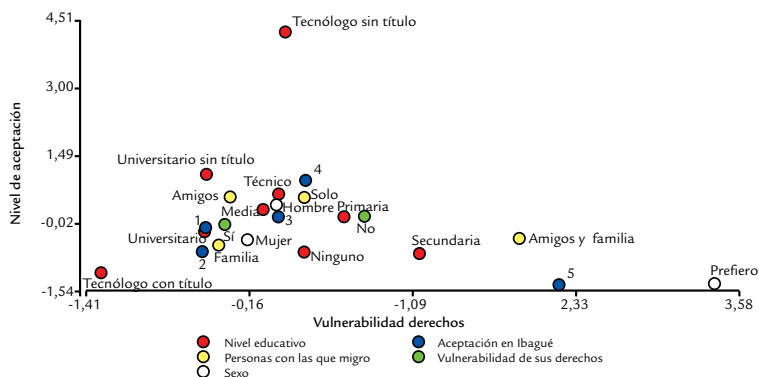
Tabla 6  
Porcentaje participación en el RAMV y conocimiento del PEP

PEP	CENSO		Total general
	% No	% Sí	
No	18	22	40
Quizá	2	9	11
Sí	24	25	49
Total general	44	57	100

Fuente y elaboración: el autor (2019), a partir de la data de los inmigrantes venezolanos residentes en Ibagué participantes en la investigación

Los resultados del trabajo muestran que las personas que migraron solas y cuyo perfil educativo es técnico, perciben un nivel de aceptación medio-alto (4), de manera casi similar para aquellos de educación media. Por el contrario, las mujeres que realizaron su entrada al país con familia refieren los niveles más bajos de aceptación, 1 y 2 respectivamente. Sumado a ello, este grupo considera vulnerados sus derechos, pese a que cuentan con niveles de formación más altos, siendo profesionales titulados. Se reconoce también en la periferia del gráfico 3 un segmento que ingresó a Colombia con amigos y familia, cuyo nivel de formación es secundaria, con la más alta aceptación de su incursión en la ciudad.

Gráfico 3  
Asociación entre la percepción del inmigrante y su perfil



Asociación entre los factores nivel educativo del inmigrante, acompañantes con los que ingresó a Colombia y sexo, frente a la percepción del nivel de aceptación en Ibagué y vulnerabilidad de sus derechos.

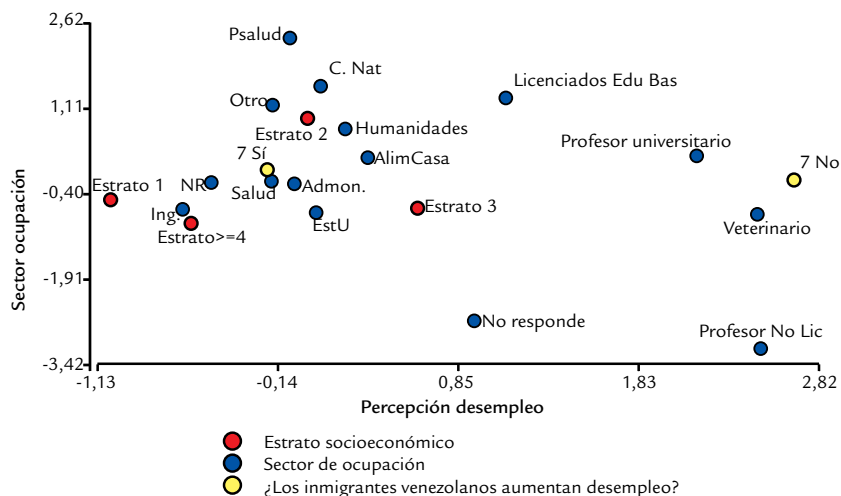
Fuente y elaboración: el autor (2019).

### 4.1. Percepciones locales (colombianos, Ibaguereños)

Al evaluar la relación entre la ocupación de las personas y la percepción que se tiene respecto a si la población de inmigrantes en Ibagué aumenta las tasas de desempleo; se encontró que quienes se dedican a enseñar, bien sea en la educación básica o en la superior, consideran que éste fenómeno no estimula la desocupación en la ciudad. Entre tanto, quienes se ocupan laboralmente en la ingeniería y afines, así como quienes trabajan en el sector salud (médicos, enfermeros, farmacéuticos, entre otros) y los que se desempeñan en la administración, piensan que la presencia de inmigrantes sí aumenta el nivel de desempleo, y de la misma manera personas vinculadas con las humanidades, como se puede apreciar en el gráfico 4.

Gráfico 4

Asociación entre el estrato socioeconómico, ocupación y la percepción del aumento de desempleo a causa del fenómeno de inmigración



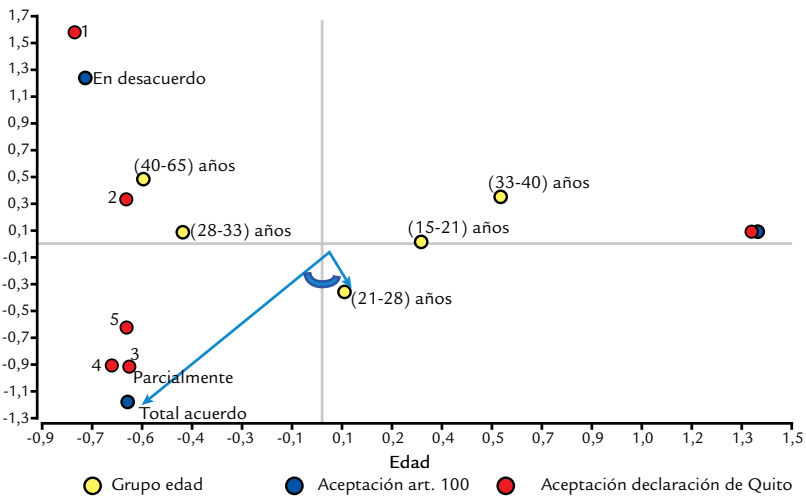
La variable nivel socioeconómico en Colombia es definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, estableciendo seis niveles: 1 (Bajo-bajo), 2 (Bajo), 3 (Medio-Bajo), 4 (Medio), 5 (Alto) y 6 (Alto-alto)

Fuente y elaboración: el autor (2019).

La relación entre la edad y el nivel de aceptación de las normas y acuerdos se puede ver en el gráfico 5. En cuanto al nivel de aceptación del Artículo 100 de la Constitución Política de Colombia, el cual expone que los extranjeros tendrán los mismos derechos que los colombianos, las personas de 40 a 65 años no están de acuerdo con lo referido. En ese mismo orden, con posiciones similares a tal calificación, se encuentran personas de 28 a 33 años. Y son los jóvenes entre los 21 a 28 años quienes presentan un mayor nivel de aceptación de la norma.

En lo que respecta a la “Declaración de Quito”, cuya escala de aceptación va de 1 (en desacuerdo) hasta 5 (en acuerdo), las personas mayores se caracterizan por estar en desacuerdo. El grupo de 28 a 33 años, aunque tiene un nivel bajo de aceptación respecto a lo estipulado en el acuerdo, es más flexible que las personas del ciclo más adulto. De nuevo, los más jóvenes (15 a 21 años) son quienes toman posiciones más favorables en lo que respecta a lo enunciado el 4 de septiembre de 2018 por los países latinoamericanos en Quito.

Gráfico 5  
Asociación entre la edad y nivel de aceptación



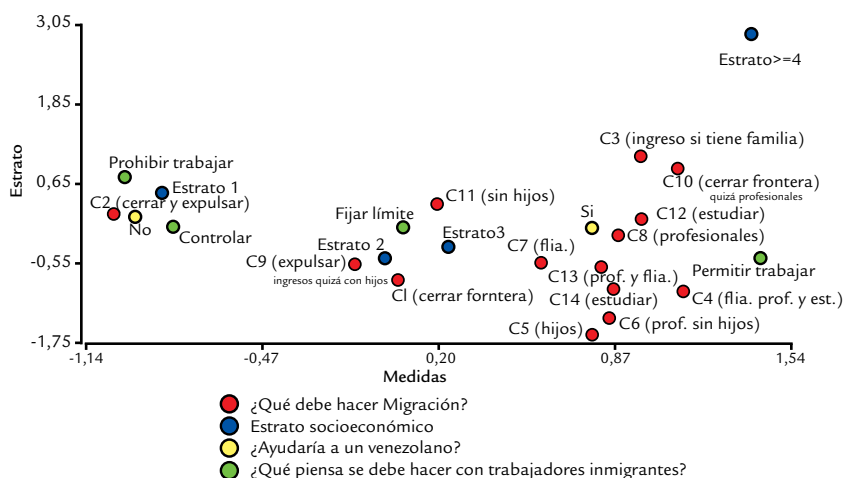
Asociación entre la edad y nivel de aceptación del art.100 de la Constitución Política de Colombia y la Declaración de Quito del 4 de septiembre del 2018. La escala de valoración para el art.100 es: total acuerdo, parcialmente de acuerdo y en desacuerdo. La escala de aceptación para lo manifestado en Quito va de 1 (en desacuerdo) hasta 5 (de acuerdo).

Fuente y elaboración: el autor (2019).

Las posiciones respecto a las medidas que se deben tomar para asumir el éxodo venezolano son diferentes. Por un lado, hay quienes plantean el cierre de la frontera para imposibilitar el ingreso a Colombia de los ciudadanos venezolanos. Por otro, se considera que el ingreso debe estar supeditado para las personas con mayor cualificación, atribuyendo tales características a los profesionales o personas con interés de realizar estudios en educación superior. En este abanico de supuestas actuaciones, las personas en los estratos socioeconómicos superiores (estrato cuatro o mayor) son quienes propenden porque se dé el ingreso a los inmigrantes que deseen estudiar en universidades o instituciones de orden superior; también para aquellos que cuenten con familia residiendo en Colombia; inclusive se plantean la idea de cerrar la frontera permitiendo el ingreso de profesionales.

Gráfico 6

Asociación entre sugerencias al Gobierno colombiano para afrontar el fenómeno de inmigración venezolano y el estrato socioeconómico



Fuente y elaboración: el autor (2019).

## 5. Conclusiones

La lista de normas, decretos y leyes que se han expedido en Colombia para tratar de atender el éxodo venezolano es larga y es evidente que las actuaciones desde las diferentes instituciones del Estado han procurado enarbolar los derechos de los ciudadanos, sin distinción alguna para nacionales y extranjeros. Por mencionar solo algunos, se han dispuesto mecanismos como los del RAMV, PEP, consideraciones especiales para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), circulares de la Registraduría Nacional que flexibilizan el proceso de registro de personas nacidas en el extranjero, así como comunicados de Migración tratando de que el ciudadano venezolano con permanencia irregular cambie tal condición y regularice su situación en el país, y muchas más que cuentan en las acciones de Colombia para enfrentar esta problemática.

Todo este marco normativo puede tornarse para la administración pública territorial de Ibagué en un escenario complejo, donde aparece en escena simultáneamente el derecho del inmigrante y las necesidades ocupacionales de sus ciudadanos autóctonos, que históricamente han sido manifiestas en los indicadores económicos en el comparativo nacional. En tanto que Ibagué no ha logrado mejorar la expectativa para la población que se forma en la municipalidad, con una creciente fuga de capital humano formado en las diferentes instituciones de educación superior, que sucumben ante horizontes más prometedores que los de la ciudad. Así, la inversión en capital humano no logra obtener el retorno social que se proyecta, ni mucho menos contribuye a la consolidación de un tejido empresarial.

Entonces, más allá de un compendio normativo, es imperativo reflexionar respecto a los factores o condiciones que se requieren para la adopción de este. Un elemento clave es la disponibilidad presupuestal para cumplir con acciones que buscan asegurar el derecho de la salud de los inmigrantes, pues el sistema de salud colombiano está colapsado. Pese a que entes internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur) han establecido mecanismos como el RMRP en aras de coordinar y recaudar fondos para los países que se

han visto afectados con la llegada masiva de ciudadanos venezolanos, no es suficiente, por lo menos no para Colombia, pues las cuentas fiscales de la nación respecto al peso de la migración venezolana son superiores a la asignación presupuestal de todas las naciones destinatarias del plan.

No basta con los protocolos que se crean para enfrentar tales problemáticas, es necesario que se procure la socialización de la norma con los actores implicados en la prestación de los servicios como la salud y educación. Como es el caso de los prestadores de servicios de salud, los cuales constantemente asimilan irregularidad migratoria con ilegalidad, pese a que la ilegalidad necesariamente hace referencia a una figura que enfrenta la ley.

La idea de generar mecanismos que aseguren la implementación de la norma de forma igualitaria, en lo que respecta a los derechos de los residentes en Colombia sin importar su nacionalidad, es objeto de censura. Especialmente la percepción de justicia en el referente de equidad en cuanto al derecho al trabajo se convierte en el punto de discusión. Pero no se pretende poner en tela de juicio las libertades de las que gozan no solo los extranjeros sino cualquier ciudadano de a pie, sino reflexionar sobre la capacidad del Gobierno colombiano de generar el desarrollo económico del país y, en este orden, propender por el bienestar de sus ciudadanos. Y es aquí que la Administración pública juega un papel importante para la planificación, gestión y asignación de los recursos que aseguren los derechos de los ciudadanos.

Plantear la idea de que el ingreso al país esté supeditado a ciudadanos altamente cualificados desvirtúa el principio de solidaridad. No obstante, se debe estimular la participación en la sociedad de que bien pudiera contribuir con sus habilidades y conocimientos al progreso de la nación, y bajo la impronta de la igualdad, se incentive tanto nacionales como extranjeros a la formación en educación superior y a la capacitación para el desarrollo económico de la región. Es imperativo resaltar en este aspecto que la ciudad ha enfrentado históricamente las tasas más altas de desocupación de la región y que este trabajo no pretende, con las estadísticas presentadas alrededor de los ingresos que obtienen los ciudadanos inmigrantes, despertar

animadversión con tal población, sino más bien reflexionar sobre la calidad de vida de los ciudadanos locales, que pese a su trayectoria laboral y de residencia, se equipara con una persona que afronta una situación tan compleja como es el desplazamiento de su terruño. Por otro lado, vale la pena preguntarse: ¿cuál es el efecto real que tiene la vinculación de los inmigrantes en el mercado laboral de la ciudad? Teniendo en cuenta que la mayor parte de su tejido empresarial se constituye por microempresas y pequeñas empresas.

En este orden, es necesario precisar, como lo confirman los resultados del trabajo, que es menos compleja (por así decirlo) la adaptación a un nuevo contexto laboral para aquellas personas cuyos niveles de formación se encuentran en la base, no así para quienes cuentan con formación posgradual o por lo menos a nivel universitario. Los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia (MEN), al igual que en muchas naciones del mundo, requieren de procesos de homologación y convalidación de los títulos que les permitan insertarse en el mercado laboral con estos reconocimientos educativos. Sin embargo, en la actualidad es el mismo MEN, que mediante la resolución 10687 del 9 de octubre de 2019, ha dispuesto de procesos que permitan a los inmigrantes la convalidación en Colombia de manera más fácil para sus programas de formación realizados en Venezuela.

Este trabajo finalmente pone sobre la mesa un fenómeno cada vez más creciente y que requiere de especial atención por parte del Gobierno no solo nacional sino local, más aún cuando se habla de lo que depara en términos económicos la década que se avecina. En definitiva, una verdadera paradoja.

## 6. Referencias bibliográficas

- Alegre, M. (2011). Educación e inmigración: ¿Un binomio problemático? *Población inmigrante y escuela: conocimientos y saberes de investigación*, 341-364.
- Arrieta, E. (2018). Diferencia entre emigración e inmigración. (E. Arrieta, productor). *Migración, emigración e inmigración*. Recuperado el enero de 2019, de: <https://www.diferenciador.com/diferencia-entre-emigracion-e-inmigracion/>
- Asociación de Universidades confiadas a la Compañía de Jesús (11 de abril de 2019). Seminario Internacional “Búsqueda de Alternativas Políticas a la Crisis de Venezuela”, entre el 4 al 6 de marzo de 2019. Recuperado de [https://issuu.com/ausjal/docs/libro-seminario-bu\\_squeda-solucion](https://issuu.com/ausjal/docs/libro-seminario-bu_squeda-solucion)
- Ayuda en Acción (20 de Julio de 2018). Tipos de migración humana. Recuperado de <https://ayudaenaccion.org/ong/blog/migraciones/tipos-de-migracion-humana/>
- Banco Mundial [BM] (2015). Indicadores. Datos del Banco Mundial. Recuperado de <http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators%23>
- \_\_\_\_\_ (16 de diciembre de 2015). Preguntas frecuentes: Desplazamiento forzado, una crisis mundial cada vez mayor. Recuperado de [https://www.bancomundial.org/es/topic/fragilityconflictviolence/brief/forced-displacement-a-growing-global-crisis-faqs?cid=EXT\\_WBEmailShare\\_EXT](https://www.bancomundial.org/es/topic/fragilityconflictviolence/brief/forced-displacement-a-growing-global-crisis-faqs?cid=EXT_WBEmailShare_EXT)
- Bitar, J. (14 de mayo de 2017). Migración venezolana y su impacto en el sector de la salud de Colombia. Parte I: IPS. Monitor de la salud. (C. Zarate, entrevistador).
- Cancillería Colombiana (4 de septiembre de 2018). Declaración de Quieto sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/sep.\\_42c\\_doc\\_1.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/sep._42c_doc_1.pdf)
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (11 de agosto de 2000). Artículo 12. Observación No. 14. Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Congreso de la República de Colombia. (6 de mayo de 2016). Artículo 2.5.3.2.3 [Capítulo 2]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Diario oficial No: 44865.

\_\_\_\_\_ (16 de febrero de 2015). Artículo 10. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. [Ley 1751 de 2015]. Diario oficial: No. 49427.

\_\_\_\_\_ (19 de enero de 2011). Artículo 3. Por medio de la cual se reforma el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones. [Ley 1438]. Diario oficial: 49957.

\_\_\_\_\_ (21 de diciembre de 2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01/01) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los ser. [Ley 715 de 2001]. Diario oficial: 44654.

\_\_\_\_\_ (23 de 12 de 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. [Ley 100 de 1993]. Diario oficial No. 41148.

\_\_\_\_\_ (23 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. [Ley 100 de 1993]. Diario oficial: 41148.

Constitución Política de Colombia (7 de julio de 1991). Constitución de la República de Colombia. Segunda edición legislativa.

Departamento Administrativo de la presidencia de la República (21 de marzo de 2018). Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de [...]. [Decreto 542 de 2018]. Diario oficial No: 50542.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019). Principales indicadores del mercado laboral. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_may\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_19.pdf)

- \_\_\_\_\_ (2019). Principales indicadores del mercado laboral. Mayo de 2019. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_may\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_19.pdf)
- \_\_\_\_\_ (s. f.). La estratificación socioeconómica en el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/Estratificacion\\_en\\_SPD.pdf](https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/Estratificacion_en_SPD.pdf)
- El Universal* (3 de mayo de 2019). Salario mínimo anclado al petro queda en Bs. 40.000. Recuperado de <http://www.eluniversal.com/economia/39049/salario-minimo-anclado-al-petro-queda-en-bs-40000>
- Euronews* (26 de marzo de 2018). El éxodo venezolano busca un refugio en Cúcuta. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=wD53GajjXX0>
- García, I. (febrero de 2004). La migración y su efecto en las finanzas públicas andaluzas. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/5000643\\_La\\_inmigracion\\_y\\_su\\_efecto\\_en\\_las\\_finanzas\\_publicas\\_andaluzas](https://www.researchgate.net/publication/5000643_La_inmigracion_y_su_efecto_en_las_finanzas_publicas_andaluzas)
- Giraldo, J. (4 de febrero de 2019). El impacto de la migración venezolana en el PIB colombiano sería de 0,3%. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/globoeconomia/el-impacto-de-la-migracion-venezolana-en-el-pib-colombiano-seria-de-03-este-ano-2823647>
- Hart, H. (1994). *The Concept of Law* [El concepto del derecho]. Oxford: Clarendon Press.
- Hurtado, A. (3 de marzo de 2020). ¿Son un problema los venezolanos en el Tolima? (E. d. Ondas de Ibagué, entrevistador). Ibagué, Colombia. Recuperado de [https://ondasdeibague.com/noticias/nacionales/26969-son-un-problema-los-venezolanos-en-el-tolima?fb\\_comment\\_id=2701050126674302\\_2710658789046769](https://ondasdeibague.com/noticias/nacionales/26969-son-un-problema-los-venezolanos-en-el-tolima?fb_comment_id=2701050126674302_2710658789046769)
- \_\_\_\_\_ (4 de marzo de 2020). Entre octubre y diciembre del 2019 se quintuplicó el número de vendedores ambulantes: Alcaldía de Ibagué. (E. d. Combeima, entrevistador) Ibagué, Colombia. Recuperado de [http://ecosdelcombeima.com/sites/default/files/andres\\_hurtado\\_comercio\\_informal.mp3](http://ecosdelcombeima.com/sites/default/files/andres_hurtado_comercio_informal.mp3)

- Lozano, I. (19 de mayo de 2019). Cuando compramos la empresa fue fiada, porque solamente tenía la cédula. Isaac Lozano: Empresario de Ibagué. (El Nuevo Día, entrevistador).
- Marín, G. (1982). La percepción de justicia distributiva en dos culturas. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 14(1), 29-36. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/805/80514103.pdf>
- Melgarejo, L. (1994). Sobre el concepto de percepción. *Alteridades*, 4(8), 47-53. Recuperado de <https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alte/article/viewFile/588/586>
- Mendoza, A. (2015). Nociones de justicia, legalidad y legitimidad de las normas entre jóvenes de cinco países de América Latina. *Soc. estado*, 30(1), 75-97. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922015000100006>
- Migración Colombia (1 de febrero de 2019). Colombia reconoce que se terminó el 2018 con más de un 1.174.000 venezolanos en el país. Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/noticias/381-asi-ven-los-medios-a-mc/prensa/comunicados-2019/enero-2019/9856>
- \_\_\_\_\_ (4 de diciembre de 2018). Se amplía plazo para que los venezolanos registrados en RAMV saquen su PEP. Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/noticias/380-asi-ven-los-medios-a-mc/prensa/comunicados-2018/diciembre-2018/9039-se-amplia-plazo-para-que-los-venezolanos-registrados-en-el-ramv-saquen-su-pep>
- \_\_\_\_\_ (2018, 2019). Extranjeros, Aproximación migratoria a sus trayectorias en Colombia. Bogotá: Migración Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2018). Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado. Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/Todo%20sobre%20Venezuela.pdf>
- Milkman, R., & Terriquez, V. (2012). We Are the Ones Who Are Out in Front: Women's Leadership in the Immigrant Rights Movement. *Feminist Studies*, 38(3), 723-752. Recuperado de [www.jstor.org/stable/23720205](http://www.jstor.org/stable/23720205)

- Ministerio de Relaciones Exteriores (25 de julio de 2017). Por medio de la cual se crea un permiso especial de permanencia. [Resolución 5797 de 2017]. Diario oficial No: 50307.
- Ministerio de Salud y Protección Social (20 de mayo de 2019). Afiliación al sistema general de seguridad social en salud de extranjeros y colombianos retornados. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/afiliacion-al-sistema-de-seguridad-social-en-salud-de-extranjeros-y-colombianos-retornados.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (5 de agosto de 1994). Por la cual se establece el manual de actividades, intervenciones y procedimientos del plan obligatorio de salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. [Resolución 5261 de 1994]. Diario oficial No. 41642.
- Monitor de la Salud (14 de mayo de 2017). Migración venezolana y su impacto en el sector salud de Colombia (parte I). IPS.
- Observatorio laboral de la Universidad del Tolima (2018). *Trabajo decente en Ibagué*. Ibagué: Universidad del Tolima.
- Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (15 de julio de 2019). 10.477 protestas registradas en el primer semestre. Recuperado de <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/>
- Ossa, C. (16 de agosto de 2018). Venezolanos en Ibagué obtienen permiso especial de permanencia: Personería. (Mc Noticias Ltda. [Audio en podcast]) Recuperado de <https://www.alertatolima.com/venezolanos-en-ibague-ya-pueden-acceder-a-permiso-de-permanencia-personeria/>
- Redonda, M. (1995). Normas jurídicas, aceptación y justificación: la noción de razón para la acción como instrumento de análisis conceptual. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.
- Reyes, J. (8 de julio de 2019). Análisis crecimiento población de Ibagué 2005-2018. (J. P. Sánchez, entrevistador).
- Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería [Saime] (30 de junio de 2019). Identificación-Pasaporte Ordinario. Recuperado de <http://www.saime.gob.ve/identificacion/pasaporte/ordinario>

- Stein, E. (14 de noviembre de 2019). Plan regional 2020 ACNUR-OIM duplica los fondos de 2019 porque el número de personas y su precariedad siguen aumentando.[Twitter post] (V. d. América, entrevistador). Recuperado de <https://twitter.com/i/status/1195098664626249735>.
- Vargas, R., Rivas, J., & Rodríguez, S. (2019). La percepción de los estudiantes universitarios sobre la distribución espacial de los inmigrantes en el ámbito urbano: Análisis exploratorio en el municipio de Málaga. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 58(2), 306-327.
- Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela (7 de octubre de 2018). Pasaporte Venezolano nuevos precios. Recuperado de [Archivo de video]: <https://www.youtube.com/watch?v=WxPKNTsT3sY>

## Capítulo 5

# La capacidad administrativa y su relación con el desempeño económico municipal: el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba, Ecuador

Gabriela Cuadrado Barreto, Víctor Mejía Cisneros  
y Geraldo Cuadrado Barreto

### 1. Introducción

LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA permite determinar el funcionamiento de los Gobiernos municipales al integrar el análisis de la gestión organizacional, disponibilidad y manejo de los recursos, las operaciones, control de captación de fondos públicos y las formas de aplicación de los fondos. A su vez, el Banco Mundial, como organismo promotor de la eficiencia y la eficacia organizacional de las instituciones públicas, enfatiza que la capacidad administrativa municipal encuentra su base en la medición de la capacitación de los servidores, el desarrollo de reglamentación y la autonomía financiera institucional del Gobierno local (World Bank Group, 2015), lo que se encuentra imprescindible para la indagación de la correcta forma de ejecutar los recursos desde el punto de vista del desempeño económico (Duarte, 2017; Zacarías y Hernández, 2018). En correspondencia con lo anterior, el desempeño económico del Gobierno municipal, en lo que respecta a la gestión del gasto, consiste en garantizar que los fondos disponibles de los Gobiernos locales sean destinados al logro de los objetivos gubernamentales en forma eficiente, eficaz y coherentes con la previsión de los ingresos (Morrell y Kopanyi, 2015). Por ello, el propósito de este artículo es establecer la relación entre

la capacidad administrativa y el desempeño económico. Para ello, se toma el caso de estudio del GAD de Riobamba, Ecuador, en el período 2014-2016.

El Ecuador se descentraliza por niveles de tipo central, regional, provincial, local y juntas parroquiales, según la Constitución de la República del Ecuador (2008). Los Gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador se encuentran en la capacidad de generar ingresos y ejecutar su presupuesto económico en planes, programas y proyectos vinculados con la sociedad local para llevar cabo sus funciones (Cootad, 2016). Así, la hipótesis de la investigación específica es que el desarrollo de reglamentación, capacitación de los servidores de niveles jerárquicos altos y autonomía financiera, como elementos de la capacidad financiera, influye de forma significativa en el desempeño económico financiero del GAD municipal de Riobamba, al considerar que las capacidades organizacionales generadas o adquiridas permiten a la institución brindar un servicio de calidad a la ciudadanía.

El presente artículo está dividido en cinco secciones. La primera contiene una revisión exhaustiva de la literatura desde el punto de vista de la teoría de la nueva gestión pública (NGP) acerca de la capacidad administrativa municipal. La segunda parte presenta una conceptualización del desempeño económico en Gobiernos locales municipales desde el punto de vista de la teoría de recursos y capacidades de la organización (TRC), con la intención de identificar sus elementos y formas de medición. La tercera sección da a conocer la metodología y el método de la investigación. La cuarta sección brinda un contexto general de la descentralización del Estado Ecuatoriano, caracteriza al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba, a su vez, presenta los resultados de la indagación acerca de la capacidad administrativa y el desempeño económico municipal. La quinta sección concluye de forma general en que la capacidad administrativa influye de forma significativa en

el desempeño económico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba.

## **2. Desarrollo**

### **2.1. La Capacidad administrativa municipal**

El apartado encuentra el propósito de definir la capacidad administrativa, a partir de la teoría de la nueva gestión pública (NGP) como base del buen Gobierno municipal, el desarrollo de reglamentación, la capacitación de los servidores y la autonomía financiera institucional como elementos base de las capacidades municipales.

La descentralización fiscal localiza su base en la distribución intergubernamental entre los diferentes tipos o niveles, las responsabilidades referentes tanto del gasto público, como al financiamiento de estos niveles, de forma tal que guarde armonía con el marco político de un país. A su vez, la descentralización integra los gastos, ingresos, transferencias intergubernamentales y la deuda pública en los distintos niveles subnacionales (Muwonge y Ebel, 2017). La asignación de gastos encuentra base en el principio de subsidiariedad, así las responsabilidades públicas necesitan ser ejercidas por las autoridades más cercanas a los ciudadanos a partir de la magnitud de la tarea, los requisitos de eficiencia, la capacidad de administrar e implementar la función. La asignación de ingresos corresponde a la determinación de qué recursos corresponden a quién, así, los Gobiernos locales deben ser capaces de generar ingresos de fuentes propias. A su vez, las transferencias intergubernamentales entre los diferentes tipos de gobierno encuentran razón en que la suma de los gastos equivaldrá al posible flujo de ingresos. La deuda pública se basa en el tipo de financiamiento de la infraestructura, por lo que el financiamiento de capital corresponde a razones de eficiencia y de equidad, distribuidos a lo largo de la vida útil del bien.

En este sentido, la capacidad administrativa refiere al buen funcionamiento de la institución pública, o buen gobierno, basado en la capacidad institucional de realizar una gestión transparente (Bojórquez,

Manzano y Heredia, 2015), por lo que se encuentra relacionada con la disponibilidad y manejo de los recursos, las operaciones de gestión y control de captación de los fondos públicos y las formas de aplicación de estos (Ledesma y Demuner, 2016). De esta forma, la presente investigación analiza la capacidad municipal desde las dimensiones de capacitación de los servidores, desarrollo de reglamentación y autonomía financiera institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba (GADMR), como caso de estudio, conceptos que se estudian en el período 2014-2016.

Zacarías y Hernández (2018) sugieren que el proceso de desarrollo profesional continuado se encuentra como una pieza clave para reforzar la actuación institucional. Así, la inversión en recursos humanos surge como un requerimiento de alineación del talento humanos a las estrategias organizacionales. A su vez se considera, el servicio público profesionalizado involucra competencias humanas de conocimientos/habilidades para ejercer un cargo y las estrategias organizacionales envuelven tanto las competencias técnicas, como las gerenciales para la ejecución de las actividades (Lieberman, Grin y Orbea, 2017; Herrera, 2018). De esta manera, el servidor público se establece como un pilar fundamental del desarrollo de las actividades dirigidas a mejorar el bienestar de los ciudadanos de las Administraciones públicas municipales.

A su vez, los directivos de nivel medio de la institución participan en programas de capacitación para el desarrollo de capacidades gerenciales, perfeccionamiento en el ejercicio de la función y como reconocimiento al desempeño exitoso (Weber, Lafuerte y Cortázar, 2017). Por lo que la presente indagación retoma como indicador para la medición de la capacitación de los servidores de nivel medio del GADMR de la forma Número de servidores con capacitación formal/Número de servidores.

El desarrollo de la reglamentación municipal permite medir la eficiencia de la administración pública al reconocer que estos instrumentos legales crean a partir de las competencias constitucionales otorgadas al gobierno local (Kaufmann, Sanginés y García, 2015). A su vez, las regulaciones creadas en el municipio permiten el desarrollo

económico local ya que la institución se encuentra cercana a la sociedad. La reglamentación puede ser elaborada alrededor de las temáticas de administración municipal, ordenamiento urbano y medioambiente, regulación y fomento de la actividad económica, seguridad y vialidad, la protección civil y la integración social (Barcelata, 2015). A su vez, la regulación correspondiente a la administración municipal propone regular el funcionamiento interno y mejorar la eficiencia del Gobierno municipal. Por lo que el ordenamiento urbano y el medioambiente, desde el punto de vista de legislación municipal, encuentra base en el manejo fiscal y los resultados financieros de recaudación de impuestos locales alrededor de la propiedad inmobiliaria.

En correspondencia con lo anterior, Quiroz (2016) sugiere que la regulación y fomento de la actividad económica desde la reglamentación municipal reconoce a los mercados y comercios, espectáculos y diversiones públicas, registro a la propiedad, expendio de bebidas alcohólicas, actividades industriales, prestación de servicios privados, anuncios comerciales y publicidad, como base de desarrollo de la sociedad y fuente de ingresos institucional. La seguridad y vialidad promueve el normar el orden público, la seguridad de la población, el derecho de propiedad, el ejercicio del comercio y del trabajo, la salud y medioambiente, seguridad pública municipal, tránsito, vialidad y transporte. La protección civil y la integración social involucra el prevenir, proteger y auxiliar a las personas ante la posibilidad de un desastre, salud pública, disposiciones sobre bomberos, participación ciudadana, así como la integración social de personas con discapacidad, por lo que la municipalidad se convierte en un eslabón social.

Así, las ciudades y municipalidades necesitan crear un marco regulador eficaz y transparente para las asociaciones entre los sectores público, privado y organizaciones sin fines de lucro, que encuentre correspondencia con las normas a nivel de país con el propósito de brindar productos y servicios de calidad a los ciudadanos (GPRBA, 2019). La indagación retoma el análisis de la reglamentación municipal desde las ordenanzas básicas generadas por el GADMR correspondientes a la reglamentación nacional de la forma: Número de reglamentos existentes/Número de reglamentos básicos.

Los municipios a través de la descentralización adquieren competencias y facultades, entre las que se presenta la autonomía. La autonomía de un Gobierno local encuentra base en la capacidad para recaudar ingresos propios, para establecer tasas impositivas, los cargos al usuario y las reducciones o exenciones impositivas, lo anterior a través de una la creación de reglamentación local entrelazada con las disposiciones nacionales (Kaza, Yao & Stowell, 2016). Entre las facultades que tiene el municipio se encuentra el recaudar impuestos, asignar o gastar sus ingresos y valuación del impuesto a la propiedad (Farvacque & Kopanyi, 2019). A su vez, los ingresos municipales pueden clasificarse como ingresos propios, transferencias intergubernamentales e ingresos externos (Venkateswaran, 2017). Los ingresos propios son los fondos que los Gobiernos locales recaudan directamente, pueden controlar, prever e incrementar mediante decisiones, procedimientos o medidas adoptadas en el nivel local.<sup>1</sup> Los ingresos provenientes de niveles superiores del Gobierno, transferencias o subvenciones no son controlados por las autoridades locales.<sup>2</sup> Los ingresos externos se relacionan con deuda y capital accionario<sup>3</sup> (Pimentel, 2014). El distinguir los ingresos propios, las transferencias y las subvenciones, fundamental para medir la autonomía y, por ende, la capacidad de recaudar ingresos y cubrir el gasto con estos ingresos del municipio (GPRBA, 2019). Por lo que, para el análisis de la autonomía financiera la indagación retoma el precisar los fondos propios generados por el GADMR que son ocupados en el gasto corriente, de la forma: Ingresos propios/Gasto corriente.

De esta forma, la capacidad administrativa municipal involucra el medir la capacitación formal de los servidores correspondiente al cargo que ocupan con base en el número de servidores. A su vez, el

---

1 Los ingresos propios de tipo ordinario se basan en impuestos, aranceles/cargos, aranceles por activos, otros; en cambio, los de capital encuentran base en venta de activos, dividendos, gravámenes por mejoras, contribuciones.

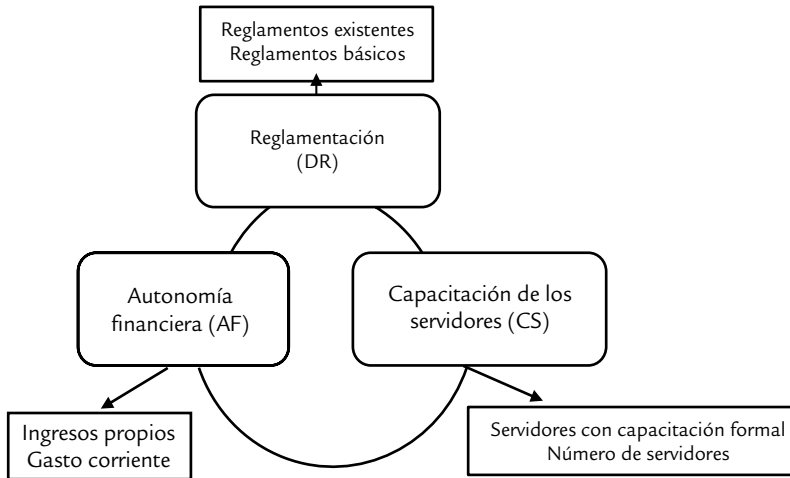
2 Los ingresos de transferencias intergubernamentales de base ordinaria se distribuyen en impuestos compartidos, transferencias generales, transferencias para fines específicos; los de capital se presentan como transferencia general de capital, transferencias para fines específicos.

3 Los ingresos externos de categoría ordinaria tienen base en préstamos de liquidez; mientras que los de categoría de capital se identifican como préstamos, bonos, capital accionario.

desarrollo de la reglamentación municipal se mide en correspondencia con la nacional. Por último, la autonomía financiera de la institución municipal se calcula a partir de la generación de fondos propios y ocupados en el gasto (véase gráfico 1).

Gráfico 1

Medición de los elementos de la capacidad administrativa municipal



Fuente y elaboración: propia (2019).

## 2.2. Desempeño económico en gobiernos locales municipales (DE)

La descentralización del Estado promueve la asignación eficiente de gastos a través del delegar cada función al nivel más bajo de gobierno y que sea consistente con su desempeño eficiente. Bajo esta premisa, los tomadores de decisiones locales actúan en nombre de los votantes para decidir los servicios que se brindan, a quién y la cantidad y calidad de éstos (Bahl y Bird, 2014). A su vez, los Gobiernos locales brindan servicios a los ciudadanos y a los residentes, los cuales pagan por los servicios que reciben (Uvalle, 2017). De esta forma, la Administración pública incentiva tanto la eficiencia de la gestión, como las atribuciones y funciones de la organización, para obtener la mejora del bienestar público general como resultado.

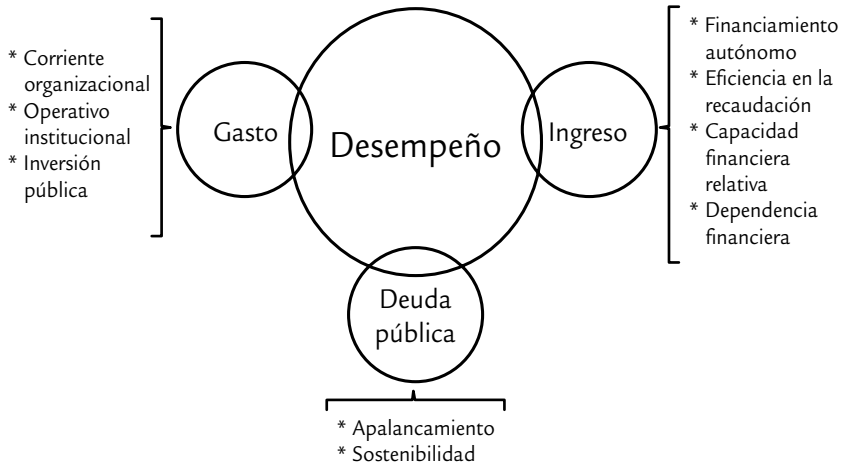
El Estado redistribuye las finanzas entre los distintos niveles jerárquicos a través del apego a la reglamentación que involucra la división del poder y la estructura que lo precede. La institución municipal, con el propósito de la no dependencia financiera total del Estado, incurre en una redirección de la administración financiera a través del apoyo desde la parte externa e interna de la institución y la apropiación de recursos como suyos (Duarte, 2017; PNUD, 2016). Entonces, la importancia de traducir los objetivos políticos en asignaciones presupuestarias y gasto efectivo implica realizar revisiones a las finanzas municipales, a las estrategias institucionales de inversión y financiamiento.

En concordancia con lo anterior, las finanzas públicas, bajo el proceso de descentralización, necesitan ser medidas, para lo cual, Smith (2013) sugiere determinar los niveles de ingresos y gastos de la institución municipal, como formas de evaluar la descentralización. La medición del desempeño en la obtención del ingreso integra el análisis del financiamiento autónomo, la recaudación, la capacidad financiera y la dependencia financiera a través de la determinación del porcentaje de la recaudación de impuestos generados por el Gobierno local.

Al considerar que el equilibrio presupuestal es la base de un Gobierno local saludable, la medición del desempeño del gasto implica el análisis del gasto corriente organizacional, operativo institucional y de la inversión pública que realiza la institución con el fin de proveer servicios públicos de una mejor manera (Romo y Gómez, 2016). Además, el análisis de la deuda pública, a través del precisar el apalancamiento y la sostenibilidad de la deuda, muestra la creatividad y la diversificación económica de la institución (Martínez, 2018). Así, desde el punto de vista de la teoría de la nueva gestión pública, Aguilar (2019) sugiere la evaluación del desempeño económico municipal relacionado con la capacidad institucional, ya que el municipio se encuentra llamado a resolver problemas públicos, responder a las aspiraciones, necesidades y derechos de los ciudadanos. De esta

forma, la evaluación del desempeño de la institución municipal involucra el indagar acerca de los ingresos (ordinarios, propios, directo), de los gastos (corriente y total), y de la deuda pública (pasivos, servicio de la deuda) (véase gráfico 2).

Gráfico 2  
Elementos del desempeño municipal



Fuente y elaboración: propia (2019).

### 3. Metodología

El propósito de la indagación se precisa en establecer la relación entre la capacidad administrativa y el desempeño económico municipal, para lo cual se determina al estudio como de tipo documental, cuantitativa, descriptiva, transversal, correlacional, no experimental (Creswell, 2013). Se define al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba GADMR-Ecuador como caso de estudio, se señala los años 2014, 2015, 2016, en total tres años, como período para el análisis.

A partir de las sugerencias de Bojórquez, Manzano y Heredia (2015), el estudio de la variable Capacidad Administrativa (CA)

involucra la observación del desarrollo de reglamentación (DR), capacitación a servidores (CS) y autonomía financiera (AF). La CS retoma a los servidores de nivel jerárquico superior, que presentan la característica de tomadores de decisiones en el GADMR, con un total de dieciocho funcionarios. A su vez, se precisa la capacitación desde las áreas que se encuentran como base para la ejecución de las actividades a realizar por los servidores municipales en cinco áreas financiera, proyectos, competencias municipales, servicio público, compras. Por lo que, los factores a obtener de los años 2014-2015-2016 se realiza entre el total de cursos de capacitación obtenidos y el total de cursos de capacitación esperados (véase tabla 1).

**Tabla 1**  
**Población de estudio de capacitación a servidores (CS)**

No.	Cargo: Director/a	No.	Cargo: Director/a
1	Financiero	10	Cultura, Deportes y Recreación
2	Talento Humano	11	Desarrollo, Social y Humano
3	Planificación y Proyectos	12	Turismo
4	Administrativo	13	Comunicación
5	Obras Públicas	14	Tecnologías de la Información
6	Ordenamiento Territorial	15	Servicios Municipales
7	Patrimonio	16	Policía y Control Municipal
8	Movilidad, Tránsito y Transporte	17	Registro de la Propiedad
9	Gestión Ambiental, Salubridad e Higiene	18	Procurador Síndico Municipal

Fuente y elaboración: propia (2019).

El Factor de análisis por capacitación y puesto de nivel jerárquico superior se mide a través de:  $\Sigma$  de cursos de capacitación obtenidos /  $\Sigma$  de cursos de capacitación esperados.

En el mismo sentido, se determina el factor de análisis del desarrollo de reglamentación (DR) a partir de:  $\Sigma$  Número de reglamentos existentes /  $\Sigma$  Número de reglamentos básicos.

La autonomía financiera (AF) se establece desde:  $\Sigma$  Ingresos Propios /  $\Sigma$  Gasto Corriente.

De esta forma, al obtener los factores del Desarrollo de Reglamentación (DR), capacitación de los servidores (CS) y autonomía financiera (AF) se logra el índice de capacidad administrativa del GADM de Riobamba de los años 2014-2015-2016 (véase tabla 2).

**Tabla 2**  
**Capacidad administrativa del GADMR años 2014, 2015 y 2016**

Dimensiones	Indicadores	2014	2015	2016
Desarrollo Reglamentación (DR)	Número de reglamentos existentes/ Número de reglamentos básicos	0,3571	0,5000	0,5714
Capacitación de los servidores (CS)	Número de servidores con capacitación formal / Número de servidores	0,3222	0,2444	0,4444
Autonomía financiera (AF)	Ingresos Propios /Gasto Corriente	0,6892	0,6228	0,7321
Índice Capacidad Administrativa		0,4562	0,4558	0,5827

Fuente y elaboración: propia (2019).

El estudio del Desempeño económico (DE) parte del análisis de series cronológicas transversales de un conjunto de datos de un panel de montos de los períodos 2014, 2015 y 2016 del presupuesto

municipal, los datos son retomados de las páginas oficiales institucionales. A su vez, se precisan los factores del desempeño económico en la obtención del ingreso (DEI), desempeño en la distribución del gasto (DDG), el desempeño de la deuda pública (DDP), como elementos y dimensiones de la variable del DE (véase tabla 3).

Tabla 3  
Desempeño económico municipal (DE) del GADMR

Dimensiones	Indicadores	2014	2015	2016
Desempeño económico en la obtención del ingreso (DEI)	Financiamiento autónomo total	0,5537	0,4289	0,5603
	Financiamiento autónomo	0,2261	0,1740	0,1463
	Eficiencia en la recaudación	0,2261	0,1740	0,1463
	Capacidad financiera relativa	0,3314	0,3039	0,4322
	Dependencia financiera relativa per cápita	0,7921	0,9134	0,9394
	<b>Desempeño obtención ingresos</b>	<b>0,4259</b>	<b>0,3988</b>	<b>0,4449</b>
Desempeño en la distribución del gasto (DDG)	Gasto corriente organizacional	0,6748	0,6366	0,5830
	Gasto operativo institucional	0,8175	0,7454	0,7401
	Gasto corriente municipal	0,3281	0,2794	0,1998
	Gasto total de la inversión pública	0,8648	0,7797	1,0028
	<b>Desempeño distribución gasto</b>	<b>0,6713</b>	<b>0,6103</b>	<b>0,6314</b>
Deuda pública (DP)	Apalancamiento	0,3423	0,2969	0,3034
	Sostenibilidad	0,0667	0,0590	0,0919
	<b>Desempeño deuda pública</b>	<b>0,2045</b>	<b>0,1779</b>	<b>0,1977</b>

Fuente y elaboración: propia (2019).

En complemento a lo anterior, con el propósito de explicar la relación entre la capacidad administrativa organizacional del GADMR y el desempeño económico municipal, se retoma el modelo general de regresión lineal propuesto por Peña y Bojórquez (2012):  $Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k X_k$ .

Así, mediante el modelo lineal se obtiene el Coeficiente de Pearson para relacionar capacidad administrativa (CA) y el desempeño económico municipal (DE). A su vez, se precisa la media, desviación estándar del desarrollo de reglamentación (DR), capacitación a

servidores (CS), autonomía financiera (AF), desempeño económico en la obtención del ingreso (DEI), desempeño en la distribución del gasto (DDG), el desempeño de la deuda pública (DDP). A su vez, se correlaciona la CA con el DEI, DDG y DDP de forma individual con el propósito de precisar el elemento que influye más significativamente en el desempeño institucional.

#### **4. La capacidad administrativa y el desempeño económico municipal: Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Riobamba**

La Constitución de la República del Ecuador (2008) prevé al Ecuador como un Estado de tipo unitario, con una organización del territorio basado en descentralización y desconcentración del poder con niveles de Gobierno que incluyen el nivel central y los Gobiernos regionales, provinciales, municipales, los distritos metropolitanos y las juntas parroquiales rurales. A su vez, la Carta Magna otorga autonomía política, administrativa y financiera a los distintos niveles de Gobierno o Gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Asimismo, la Constitución de la República del Ecuador (2008) se encuentra estrechamente relacionada con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, que establece los objetivos nacionales de mediano y largo plazo (Senplades, 2013), y con el presupuesto general del Estado para la asignación de recursos (COPF, 2010). En concordancia con lo anterior, las funciones y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GAD) se establecen en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (Cootad, 2016) entre los que se encuentran la regeneración y el desarrollo urbano, hábitat, vialidad urbana, agua potable, tránsito y transporte urbano, entre otros.

Los municipios ecuatorianos presentan presupuestos conformados por asignaciones estatales y por ingresos propios. Por una parte, el Cootad (2016) presenta los procedimientos para el cálculo y la distribución anual de los fondos que reciben los GAD provenientes del presupuesto general del Estado. Los ingresos propios se precisan como tributarios y no tributarios, que, a su vez, se determinan como

fondos no permanentes (Cootad, 2016). Por otra parte, las transferencias que efectúa el Gobierno central al Gobierno autónomo descentralizado pueden financiar, con relación a los gastos permanentes, hasta el 30 % y de los gastos no permanentes y mínimo el 70 %. A su vez, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial establece que al menos el 10 % de los ingresos no permanentes financiarán los egresos no permanentes.

En concomitancia con la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPF) del 2010 promueve la planificación de las finanzas públicas de los Gobiernos autónomos descentralizados municipales a través de precisar a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial como referentes para el desarrollo de los planes de inversión, presupuestos, entre otros instrumentos de gestión. En lo que concierne a las finanzas públicas del GAD, el COPF establece que el ciclo presupuestario está comprendido por la programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento, clausura y liquidación presupuestaria. La formulación consiste en la elaboración de las proformas presupuestarias que expresan la programación institucional (COPF, 2010, artículo 98).

A continuación, el proyecto de presupuesto, programas y subprogramas son estudiados, a través del verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo nacional y el de ordenamiento territorial, y aprobados en dos sesiones por el legislativo del Gobierno autónomo descentralizado.

Los presupuestos aprobados por el GAD se envían al Ministerio de Finanzas y al Consejo Nacional de Competencias (CNC) para la correspondiente revisión y aprobación (Cootad, 2016). Al considerar que los ingresos precisan ser igual a los gastos en el presupuesto institucional, el Ministerio de Finanzas encuentra necesario el verificar la programación financiera contra la ejecución a través del seguimiento y evaluación financiera de forma semestral y anual. Al mismo tiempo, los GAD analizan la ejecución presupuestaria institucional con el propósito de brindar bienes y servicios a la ciudadanía (COPF, 2010). De esta forma, el Gobierno local presenta informes semestrales acerca de la ejecución presupuestaria en el que se precisa el nivel de endeudamiento, la deuda pública y los ingresos totales anuales.

El cantón Riobamba se ubica en el centro del Ecuador, como zona de conexión entre Costa y Amazonía en la región Sierra Central, está situado a 2754 metros sobre el nivel del mar, es la capital de la provincia de Chimborazo, está constituido por las parroquias urbanas Maldonado, Veloz, Lizarzaburu, Velasco y Yaruquíes (cinco); y las parroquias rurales San Juan, Licto, Calpi, Quimiag, Cacha, Flores, Punín, Cubijíes, San Luis, Pungalá y Licán (once). A su vez, el cantón Riobamba cuenta con 225 741 habitantes (Municipio de Riobamba, 2014).

La indagación precisa analizar las variables capacidad administrativa (CA) y el desempeño económico (DE), que incluyen estándares de análisis de tipo compuesto y trece criterios, aplicado al caso de estudio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba (Ecuador). El período de análisis incluye los años 2014, 2015 y 2016, lo que refleja tres años como base del estudio (N). El análisis cuantitativo integra el precisar la media, desviación estándar de la capacidad administrativa (CA), desempeño económico en la obtención del ingreso (DEI), desempeño en la distribución del gasto (DDG) y deuda pública (DP). A su vez, se precisa la correlación de Pearson entre la CA y los indicadores del desempeño económico financiero DEI, DDG y DP (véase tabla 4).

**Tabla 4**  
La capacidad administrativa y el desempeño económico financiero del GAD de Riobamba

Criterios	Media	Desviación Std.	N		
Capacidad administrativa (CA)					
Desarrollo de reglamentación	0,4762	0,1091	3		
Capacitación a servidores	0,3370	0,1008	3		
Autonomía financiera	0,6814	0,0551	3		
Criterios	Media	Desviación Std.	N	Correlación Pearson	Significancia
Desempeño económico en la obtención del ingreso (DEI)					
Financiamiento autónomo total	0,5143	0,0740	3	0.993	0.000**
Financiamiento autónomo	0,1821	0,0406	3	0.979	0.001**
Eficiencia en la recaudación	0,1821	0,0406	3	0.853	0.031*
Capacidad financiera relativa	0,3558	0,0676	3	0.848	0.033*
Dependencia financiera relativa per cápita	0,8816	0,0786	3	0.931	0.007**

Desempeño en la distribución del gasto (DDG)					
Gasto corriente organizacional	0,6315	0,0461	3	0.876	0.022*
Gasto operativo institucional	0,7677	0,0432	3	0.940	0.005**
Gasto corriente municipal	0,2691	0,0648	3	0.905	0.013*
Gasto total de la inversión pública	0,8825	0,1126	3	0.908	0.012*
Deuda pública (DP)					
Apalancamiento	0,3142	0,0245	3	0.963	0.002**
Sostenibilidad	0,0725	0,0172	3	0.946	0.004**

Fuente: elaboración propia (2019), con la utilización de SPSS V.22.

Nota: \* La correlación es significativa a un nivel 0,05 (bilateral).

\*\* La correlación es significativa a un nivel 0,01 (bilateral).

La tabla 4, al indagar la capacidad administrativa municipal, muestra a la capacitación a los servidores con la media  $0,3370 \pm 0,1008$ , lo que evidencia el desinterés del GAD de Riobamba en la especialización del personal de nivel jerárquico medio alto que colabora con la institución, lo que contrasta con las sugerencias de Weber, Lafuerte y Cortázar (2017), que enfatizan en la necesidad de promover el desempeño destacado de los servidores públicos, el cumplimiento de resultados a través de programas de capacitación, desarrollo y retención de talento.

El desempeño económico en la obtención del ingreso (DEI) presenta, por una parte, que los promedios más altos pertenecen a la dependencia financiera relativa per cápita ( $0,8816 \pm 0,0786$ ) lo que demuestra que existe una alta dependencia de los recursos en el GAD municipal del cantón Riobamba, como parte de transferencias y donaciones de capital del Gobierno central, lo que contrasta con las sugerencias de Alessandro, Lafuerte y Santino (2014), que proponen que el generar recursos desde el Gobierno local promueve la autonomía y el desarrollo regional. Por otra parte, como parte del DEI, la eficiencia en la recaudación presenta valores mínimos ( $0,1821 \pm 0,0406$ ), lo que da a conocer que el GAD municipal de Riobamba no recauda ingresos propios de forma tal que le permita cubrir el gasto y reemplazar la dependencia a las asignaciones desde el Gobierno nacional; por lo que la gestión institucional precisa la revisión sistemática de las metas (Velásquez, 2016).

El desempeño en la distribución del gasto (DDG) manifiesta al gasto total de la inversión pública con un resultado alto ( $0,8825 \pm 0,1126$ ), expone que el municipio se encuentra en plena ejecución de los recursos financieros que posee, y demuestra los esfuerzos que realiza el Gobierno local (OCDE, 2016). La sostenibilidad, como parte de la deuda pública (DP), expone valores mínimos ( $0,0725 \pm 0,0172$ ), lo que expresa que el GAD municipal de Riobamba invierte en obra pública sin que el servicio de la deuda pública se encuentre representativo frente al ingreso ordinario, lo que promueve la salud financiera institucional (Walshe, 2019).

Con relación a lo anterior, el desempeño en la obtención de ingresos (DEI), el desempeño en la distribución del gasto (DDG), el desempeño de la deuda pública (DDP), como elementos del desempeño económico financiero de la institución municipal, encuentran una correlación significativa con la capacidad administrativa del municipio, lo que coincide con las afirmaciones de Smith y Benton (2017) acerca de la importancia del estudio de la capacidad administrativa del Gobierno local desde el punto de vista de la nueva gestión pública.

El DEI describe a la capacidad financiera relativa con un nivel bajo, así muestra un incremento del gasto corriente a través del tiempo con relación a los ingresos directos que percibe el GAD. El DDG da a conocer que el gasto corriente del municipio de Riobamba es significativo, con relación a los ingresos ordinarios. El DDP, desde el apalancamiento y la sostenibilidad de la deuda, muestra que el total de los pasivos, egresos ejercido y deuda pública del GAD encuentra niveles razonables, según lo sugerido por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del Ecuador (COPF, 2010) (véase tabla 5).

**Tabla 5**  
**Correlación entre la capacidad administrativa y el desempeño económico financiero municipal**

Capacidad administrativa	Desempeño ingreso	Desempeño gasto	Desempeño deuda	Desempeño económico financiero
Correlación Pearson	.992**	.945**	.969**	.985**
Sig. (bilateral)	.000	.004	.001	.000
N	3	3	3	3

Fuente y elaboración: propia (2019).

Nota: \* La correlación es significativa a un nivel 0,05 (bilateral).

\*\* La correlación es significativa a un nivel 0,01 (bilateral).

## 5. Conclusiones

La indagación pretende contribuir con la teoría de la nueva gestión pública tras establecer la relación entre la capacidad administrativa y el desempeño económico municipal. En concordancia, se precisa el caso de estudio del Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba, en el período 2014, 2015 y 2016.

Por una parte, la capacidad administrativa (CA) refiere al buen funcionamiento de la municipalidad basado en la gestión transparente de la disponibilidad y manejo de los recursos, las operaciones de gestión y control de captación de los fondos públicos y las formas de aplicación de estos. A su vez, la capacitación de los servidores (CS), el desarrollo de reglamentación (DR) y la autonomía financiera institucional (AF), como elementos de la capacidad administrativa municipal, muestran coeficientes altos en el año 2016.

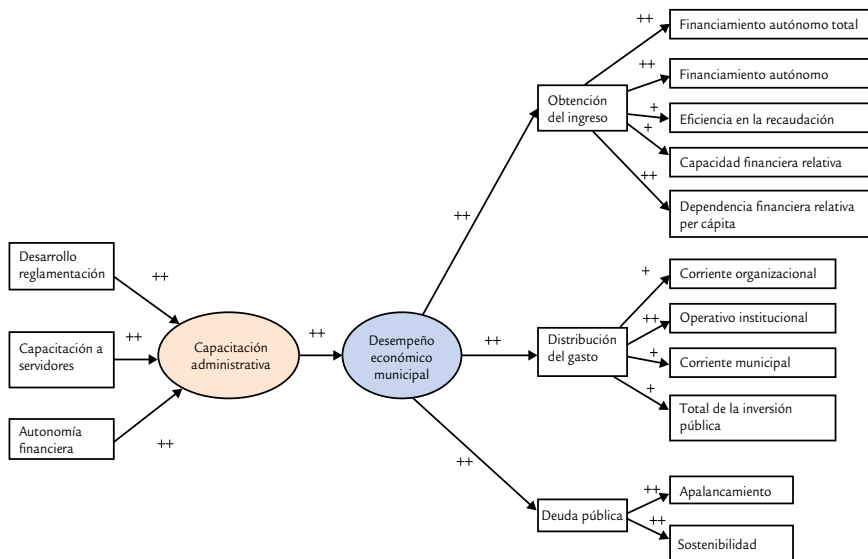
Por otra parte, el equilibrio presupuestal, como la base de un Gobierno local saludable, promueve el análisis del desempeño económico en la obtención del ingreso (DEI), la distribución del gasto (DDG) y la deuda pública (DP). El DEI se define como la proporción de riqueza que aporta el ciudadano al Estado y que se encuentra destinada a financiar el gasto público, la cual presenta el factor más alto en el año 2016. El DDG se concreta como la capacidad de la institución de establecer acciones enfocadas a efectivizar la planificación comprometida con la ciudadanía, presenta el índice más alto en

el año 2014. La deuda pública refiere al tipo de financiamiento que ejerce el Gobierno municipal en infraestructura, obedece a razones de eficiencia y equidad del financiamiento de capital; y, en su conjunto, muestra al año 2014 con el indicador más alto del período de análisis.

De esta forma, tras el análisis de tipo correlacional se comprueba la afirmación de la indagación precisada como el desarrollo de reglamentación (DR), capacitación de los servidores de niveles jerárquicos altos (CS) y la autonomía financiera (AF), como elementos de la capacidad financiera, influyen de forma significativa en el desempeño económico financiero del GAD de Riobamba en los períodos 2014, 2015 y 2016. Por lo que la capacidad administrativa municipal se muestra como fundamental para la mejora de la gestión de la organización con propósitos de obtención de ingresos, distribución del gasto y ejercicio de la deuda pública (véase gráfico 3).

Gráfico 3

La capacidad administrativa influye en el desempeño económico del gobierno local



Fuente: Elaboración propia (2019), mediante el uso de MindManager 2012.

## 6. Referencias bibliográficas

- Alessandro, M., Lafuente, M., y Santiso, C. (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barcelata, H. (2015). Círculos de pobreza y finanzas municipales en México. *Economía Teoría y Práctica*, 42(enero-junio), 69-103.
- Aguilar, L. (2019). Las implicaciones administrativas de la nueva gobernanza pública. en D. Barria, J. Culebro, M. Dussauge, M. García, R. Padiella, A. Plasencia, D. Vicher, H. Zamitiz (eds.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública* (tercera edición, pp. 213-232). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública A. C.
- Bahl, R., & Bird, R. (2014). *Decentralization and Infrastructure: Principles and Practice* (January). Atlanta.
- Bojórquez, A., Manzano, M., y Heredia, L. (2015). Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México. *Investigaciones Regionales -Journal of Regional Research*, 31, 101-118.
- Creswell, J. (2013). *Research design. Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. California: Sage Publications.
- Farvacque-Vitkovic, C., & Kopanyi, M. (2019). *Better Cities, Better World: A Handbook on Local Governments Self-Assessments*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1336-8>
- Duarte, N. (2017). Estructuras administrativas gubernamentales realidades y tendencias. *XII Jornadas Nacionales Del Sector Público*, 1-38. Buenos Aires: Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas.
- Global Partnership for Results-Based Approaches [GPRBA] (2019). *New Perspectives on Results-Based Blended Finance for Cities: Innovative Finance Solutions for Climate-Smart Infrastructure* (World Bank). Washington D. C.: License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Herrera, L. (2018). *V Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública. Informe de Conclusiones y Recomendaciones*. San Salvador.

- Kaufmann, J., Sanginés, M., y García, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kaza, S., Yao, L., y Stowell, A. (2016). Policies and Institutions. In Urban development series and knowledge papers (ed.), *Sustainable Financing and Policy Models for Municipal Composting* (pp. 39-47). Washington D. C.: World Bank.
- Ledesma, O., y Demuner, M. (2016). Análisis económico financiero en municipios del Estado de México durante. En R. Ojeda y L. López (ed.), *Gestión social organizaciones humanas para una sociedad incluyente* (pp. 3238-3259). Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán.
- Liberman, A., Grin, E., y Orbea, T. (2017). Gobierno moderno y de calidad para aumentar la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos. En N. De Freitas (ed.), *Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible* (pp. 109-136). Barcelona: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Martínez, R. (2018). Finanzas Públicas y Financiamiento de Ciudades. La Experiencia de Santa Fe. En R. González y R. Martínez (ed.), *Santa Fe. Una Mirada hacia el futuro. Desarrollo Urbano, Gobernanza y Administración Pública* (Primera, pp. 109-166). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Morrell, L., & Kopanyi, M. (2015). Gestión de gastos locales. En C. Farvacque-Vitkovic & M. Kopanyi (eds.), *Finanzas municipales: Manual para los gobiernos locales* (Primera, pp. 215-274). Washington D. C.: Banco Mundial.
- Muwonge, A., y Ebel, R. (2015). Finanzas intergubernamentales en un mundo descentralizado. en C. Farvacque-Vitkovic & Mi. Kopanyi (eds.), *Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales* (pp. 140). Recuperado de <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0691-9>
- Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*.

- Pimentel, N. (2014). De la teoría a la práctica del public y private management en los servicios públicos municipales. XVIII Congreso Internacional de Investigación En Ciencias Administrativas: Administración, Gestión de La Innovación y Desarrollo Sustentable, 1-31. Tijuana: Universidad Autónoma de Baja California.
- Programa de las Naciones para el Desarrollo [PNUD] (2016). *Apoyo del PNUD a las ciudades sostenibles, inclusivas y resilientes en los países en desarrollo*. New York.
- Quiroz, J. (2016). La gestión municipal: una mirada desde la descentralización y las formas de medir su desempeño. *Revista Política y Administración*, 27 y 28, 8-15.
- Romo, R., y Gómez, R. (2016). Descentralización fiscal, capacidades administrativas y recaudación del impuesto predial en los municipios de México: Una aproximación teórica. *Economía y Sociedad*, 20(35), 155-170.
- Smith, H. (2013). Descentralización fiscal y capacidad de gobiernos locales: los casos de México y Argentina 1990-2010. *Administración & Desarrollo*, 41(57), 77-95.
- Smith, H., & Benton, A. (2017). The Role of Metropolitan Cooperation and Administrative Capacity in Subnational Debt Dynamics: Evidence From Municipal Mexico. *Public Budgeting & Finance*, 37(2), 58-82. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12155>
- Uvalle, R. (2017). Estado y Administración Pública en los procesos de la sociedad contemporánea. En M. Alejandro, M. García, F. Moyado, R. Padilla, y H. Zamitiz (ed.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública* (segunda edición, pp. 103-130). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Velásquez, A. (2016). ¿Cómo usar la evidencia para mejorar programas y políticas? *Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública* (pp. 84-88). New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Venkateswaran, R. (2017). Gestión financiera municipal. En C. Farvacque-Vitkovic y M. Kopanyi (eds.), *Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales* (pp. 93-146). <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0691-9>

- Walshe, M. (2019). *Does Local Government Autonomy Promote Fiscal Sustainability? Lessons from Illinois's Home-Rule Municipalities* (No. 42). Toronto.
- Weber, A., Lafuente, M., y Cortázar, J. (2017). *¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado?: opciones para una gerencia pública "a la carta."* Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- World Bank Group (2015). *Competitive cities for job and growth*. Washington D. C.: World Bank.
- Zacarías, E., y Hernández, N. (2018). Profesionalización como instrumento para combatir la corrupción en la Administración Pública Federal. *Revista de Administración Pública INAP*, 53(3), 155.

### **Referencias normativas**

- Constitución de la República del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial Nro. 449.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPF) (22 de octubre de 2010). Registro Oficial Suplemento 306.
- Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) (25 de julio de 2016). Registro Oficial Nro. 804, Segundo suplemento.
- Municipio de Riobamba (2014). Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del Cantón Riobamba 2015 - 2030. Riobamba-Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 Ecuador. Recuperado de <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>



## Capítulo 6

# Evaluación social de proyectos a escala agregada del Estado y la sociedad, y su perspectiva estratégica en la formulación de política pública

Alexandra Elizabeth De Mora Marchán, Roberto Carlos Villacrés Arias, Dayanara de los Ángeles Peñafiel Salazar e Hítalo Bolívar Veloz Segovia

### 1. Introducción

EN LA ACTUALIDAD, la adecuada administración de la inversión pública es un verdadero desafío debido a que se encuentra ligada a decisiones sobre la asignación de recursos escasos, la maximización de beneficios sociales y el cumplimiento de metas macroeconómicas; sin embargo, cada vez se evidencia una mayor necesidad de priorizar la asignación de estos recursos para proyectos que aporten a la riqueza y el bienestar social. La evaluación social es una herramienta que contribuye a verificar si los proyectos son o no rentables desde el punto de vista social mediante la identificación, medición y valorización de los ahorros generados para las familias y los costos evitados para el Estado, con la finalidad de maximizar el bienestar colectivo, apuntar al mejoramiento de la calidad de vida o en definir una solución práctica para una problemática compleja.

El objetivo de la presente investigación es realizar una evaluación social del proyecto Zona Libre de Embarazo Adolescente, que la ONG Plan Internacional está implementando en comunidades del cantón Guamote, provincia de Chimborazo. Este estudio ha permitido identificar las fortalezas y oportunidades de mejora de acuerdo con los objetivos y resultados considerados en el marco lógico, analizar las estrategias, metodologías y herramientas utilizadas y su influencia

en los resultados obtenidos, examinar los niveles de participación y conocimiento de los y las adolescentes, de sus familias, dirigencia comunitaria y equipos técnicos sectoriales locales, analizar la rentabilidad social del proyecto y los beneficios monetarios en términos de ahorros generados y costos evitados que a su vez han permitido determinar los elementos para diseñar una metodología que permita medir la viabilidad social y económica como guía en la asignación de recursos a proyectos sociales.

La metodología empleada en esta investigación es sociocrítica participativa, se tomaron en cuenta las voces de los sujetos de derechos, de los corresponsables y de los garantes. Esta evaluación y propuesta tienen en consideración que el trabajo en conjunto contribuye a la optimización de recursos, a evitar la duplicación de esfuerzos y lograr un mayor impacto en término de resultados, además se han considerado los enfoques de género, intergeneracional e intercultural, con la finalidad de construir una metodología que se utilice como guía para realizar la evaluación social de proyectos a escala agregada del Estado y la sociedad.

## **2. Desarrollo**

Es inevitable pensar en bienestar social sin pensar en Gobiernos locales sostenibles, comprometidos a responder a los intereses de quienes viven en los marcos de la desigualdad económica y social, enfatizando que esto no es únicamente una responsabilidad del Estado sino en general de todos los actores sociales que apunten al mejoramiento del entorno, como son las organizaciones no gubernamentales y algunas empresas privadas que buscan contribuir a la formulación y ejecución de políticas públicas nacionales y locales. Cada vez se evidencia una mayor necesidad de priorizar la asignación de recursos para proyectos que aporten a la riqueza y bienestar social, no solo mediante programas asistenciales sino a través de utilizar la prospectiva estratégica en la formulación de política pública tendiente a definir normas, metodologías y procedimientos para erradicar todo tipo de exclusión.

La construcción de políticas públicas de manera participativa mejora la democracia, fortalece la gobernabilidad y el bienestar común. Adicionalmente, es muy importante que cuenten con sustento económico y que se operativicen a través de planes de acción que determinen los objetivos y acciones concretas para dar respuesta a problemas concretos y demandas sociales, con la finalidad de promover la integración social, la participación ciudadana y empoderamiento colectivo. Las políticas sociales no solo deben ir encaminadas a proteger a los ciudadanos sino a prepararlos para hacer frente a los desafíos de la vida. Es importante adaptar el estado de bienestar a las nuevas realidades sociales para garantizar la sostenibilidad y convertirlas en el motor de una economía inclusiva y competitiva, en la que la inversión social sea vista como una estrategia de desarrollo de un modelo innovador, inclusivo, productivo y competitivo.

Es indispensable comprobar la viabilidad social y económica para determinar las ventajas y desventajas de asignar recursos a proyectos sociales. La evaluación social es una herramienta que contribuye a verificar si los proyectos son o no rentables desde el punto de vista social, mediante la identificación, medición y valorización de los ahorros generados para las familias y los costos evitados para el Estado, con la finalidad de maximizar el bienestar colectivo, apuntar al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes o en definir una solución práctica para una problemática compleja. Adicionalmente coadyuva en detectar oportunidades de inversión que puedan crear valor, y contribuir así al crecimiento económico.

Ecuador mantiene profundas brechas estructurales que limitan el desarrollo humano y el cumplimiento integral de los derechos, con mayor incidencia en el no cumplimiento de los derechos de niñas, niños, y adolescentes, entre ellos los DSR (derechos sexuales y reproductivos). El Estado, las organizaciones no gubernamentales y algunas empresas privadas buscan contribuir a las políticas públicas nacionales y locales para prevenir el embarazo en la adolescencia, las infecciones de transmisión sexual y la violencia sexual. Es así que el embarazo adolescente en Ecuador aumentó en un 78 % en menores de 15 años entre el año 1990 y el 2009 (Ministerio de Salud Pública, 2011), 17 448 niñas menores de catorce años dieron a luz entre 2009

y 2016 (INEC, 2016). En promedio, cada año 2181 niñas menores de catorce dan a luz, todas ellas víctimas de violencia sexual (INEC, 2016). El 89 % de adolescentes menores de 15 años tuvieron su primera relación sexual con personas mayores que ellas y el 7,8 % de las adolescentes que se embarazaron antes de los 15 años fue con una persona mayor de 30 años (Ministerio de Salud Pública, 2014). El porcentaje de los compromisos en unión libre en el caso de mujeres adolescentes se eleva al 2 % a nivel nacional (Ministerio de Salud Pública, 2014).

El embarazo adolescente es un problema social en el que se evidencia una profunda brecha en el cumplimiento de los DSR de niñas, niños y adolescentes. Este problema está ligado a determinantes sociales de pobreza, limitado acceso a servicios de salud, falta de acceso al sistema educativo, violencia familiar y de género, patrones culturales perjudiciales y prácticas nocivas sobre sexualidad, como el abuso sexual y matrimonio precoz.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el objetivo 3 establece que se debe asegurar el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo la planificación familiar y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y programas nacionales. El objetivo 5 establece eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, y las prácticas perjudiciales como matrimonios precoces y forzados (Asamblea General de las Naciones Unidas-ONU, 2015). El artículo 43 de la Constitución del Ecuador establece los derechos de las mujeres embarazadas, su derecho a no ser discriminadas en los ámbitos educativo, social y laboral y a la protección prioritaria y cuidado de su salud integral durante el embarazo, parto y posparto (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008). El Código de la Niñez y Adolescencia, en su artículo 25, estipula que el sistema de salud pública y las instituciones de salud deberán crear las condiciones para dar la adecuada atención durante el embarazo y parto, especialmente tratándose de madres adolescentes. En su artículo 41 establece, dentro de las sanciones prohibitorias por parte de los centros educativos, las medidas discriminatorias por causa de embarazo o maternidad en adolescentes (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2014).

La Ley Orgánica de Educación Intercultural, en sus artículos 5 y 7, respectivamente, dispone que el sistema educativo debe crear y ejecutar adaptaciones curriculares que sean necesarias para garantizar la inclusión y permanencia de las adolescentes embarazadas en el sistema educativo, y que los adolescentes, por ningún motivo, deben ser sancionados por condiciones de embarazo, maternidad o paternidad, debiéndoles brindar apoyo académico, afectivo y psicológico para culminar sus estudios, garantizando una maternidad o paternidad saludable (Presidencia de la República del Ecuador, 2011).

El Plan Nacional de Desarrollo, “Plan Toda una Vida” 2017-2021, define que el Estado debe asegurar los medios para el ejercicio del derecho de la población a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su salud sexual y salud reproductiva, considerando el contexto geográfico, social y cultural, para lograr una vida digna y libre de violencia para todas las personas, en especial para las que se encuentran en situación de vulnerabilidad, incluyendo la promoción de un desarrollo inclusivo que empodere a las personas durante todo el ciclo de vida (Senplades, 2017-2021).

La Política intersectorial de prevención del embarazo, Ecuador 2018-2025, tiene como finalidad contribuir a la prevención y reducción del embarazo en niñas y adolescentes, en el marco del ejercicio de los DSR, del derecho a la integridad personal, a una vida libre de violencia y de la obligación del Estado de proteger a las niñas y adolescentes contra toda forma de violencia y abuso sexual (MSP, 2018). A pesar de contar con este marco legal, las adolescentes siguen desertando del sistema educativo debido a la presión de su familia y establecimientos educativos. Los servicios de salud son muy escasos y distantes, sobre todo en el área rural. Los padres y madres tienen capacidad limitada para responder dudas y educar sobre la sexualidad como derecho y sobre la violencia de género y abuso sexual.

Con el fin de contextualizar el problema del embarazo adolescente, es importante considerar los cambios en la sociedad ecuatoriana en los últimos años. Analizando el Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por las Naciones Unidas, el Índice de Desarrollo Humano para Ecuador (0,739) estuvo por debajo del promedio para América

Latina y el Caribe (0,751) (PNUD, 2016). Además, pese a que el Ecuador en los últimos años demostró un crecimiento económico, el índice de pobreza en diciembre del 2017 se sigue ubicando en 21,5 %, la pobreza extrema a nivel nacional se ubicó en 7,9 % y la pobreza a nivel rural en 39,3 % (INEC, 2017).

La diversidad étnica del país se ve reflejada en la infancia: el 15 % de niños, niñas y adolescentes viven en hogares indígenas, el 10 % en afrodescendiente, el 2 % en montuvios y una gran mayoría, el 73 %, en hogares blanco/mestizos (Observatorio Social del Ecuador, 2016). Esta diversidad también influye en la forma de vivir la sexualidad. En cuanto a la situación de las adolescentes indígenas, aunque se han incrementado los servicios de salud en todo el país, las desigualdades sociales y territoriales excluyen en mayor proporción a las mujeres indígenas embarazadas, pues no tienen acceso permanente a servicios de atención como cuidado prenatal, salud materna infantil y planificación familiar, estudios determinan que 6 de cada 10 adolescentes indígenas no conocen de métodos anticonceptivos (Observatorio Social del Ecuador, 2013).

El embarazo adolescente es un problema social global con duras consecuencias para las niñas, adolescentes y mujeres en general, pues tienen mayores dificultades al momento de exigir sus derechos, en relación con una vida libre de violencia y su libertad de elección en referencia a su sexualidad. La desigualdad de género y discriminación forman parte de las causas claves para la vulneración de derechos en general y para la existencia de brechas en el ejercicio de los DSR, pues no pueden elegir el momento adecuado para mantener relaciones sexuales, decidir cuándo utilizar métodos de anticoncepción y la cantidad de hijos a tener.

La tasa de embarazo adolescente en Latinoamérica y en el Caribe es de 66,5 por cada mil nacidos vivos (Burneo, Córdova, Gutiérrez, y Ordóñez, 2015). Según el último informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Ecuador ocupa el primer lugar de la región en las tasas más altas de fecundidad en adolescentes, registrando que 111 de cada mil jóvenes entre 15 y 19 años han

estado embarazadas, le sigue en el índice Honduras (103) y Venezuela (95) con las mayores tasas (UNFPA, 2018).

En la actualidad la mayoría de adolescentes han sido privados de educación integral, información y servicios de calidad, lo que ha generado que no cuenten con los activos necesarios para decidir en relación con el ejercicio de su sexualidad de manera segura y saludable. Un estudio realizado en seis países de la región afirma que “las niñas que quedan embarazadas antes de los 18 años rara vez pueden ejercer sus derechos a la educación, la salud, la protección y un nivel de vida adecuado. Pierden su niñez, asumen obligaciones de adultas y no siempre disfrutan de todos sus beneficios” (Salinas, Castro y Fernández, 2014).

Los problemas en relación con la salud sexual y salud reproductiva en la adolescencia se han agravado silenciosamente, llegando a situaciones alarmantes. La dinámica individual, comunitaria, cultural y social de la sexualidad ha cambiado, evidenciándose que mientras las personas adultas han mejorado su acceso a métodos anticonceptivos en los últimos años, las y los adolescentes no han sido parte de estos beneficios. El sector rural se ve mayormente afectado por la falta de acceso a servicios de justicia y salud, no hay centros de salud cercanos, ni profesionales especializados en relación con el tema de prevención y manejo de embarazos adolescentes, sumado al factor de falta de acceso a métodos anticonceptivos, ya sea por prejuicios sociales, culturales, desconocimiento, miedo o vergüenza. En Ecuador el embarazo en menores de 17 años es un grave problema de salud pública, en el 2013 hubo 14 238 partos, mientras que en el 2017 la cifra subió a 15 386, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Ecuavisa, 2018). Las consecuencias del embarazo adolescente tanto para la madre y para su bebé pueden ser muy complicadas, por lo general el trabajo de parto en embarazadas adolescentes es más prolongado; según afirman los expertos, del total de muertes maternas ocurridas en el 2011 el 14 % correspondió a adolescentes (Burneo, Córdova, Gutiérrez y Ordóñez, 2015).

La falta de acceso al sistema educativo también está relacionada con el embarazo adolescente, las niñas que no van a la escuela

tienen mayor probabilidad de quedar embarazadas, por lo que es muy importante que la educación sexual sea impartida de forma integral dentro de la malla curricular y sin emitir juicios de valor, con el fin de poder contextualizar experiencias que generen en las niñas y adolescentes activos con los que puedan negociar sus relaciones con otros. El embarazo adolescente influye negativamente en el ejercicio del derecho a la educación, pues las niñas y adolescentes embarazadas se ven obligadas a salir del sistema escolar, por los patrones socioculturales y las presiones sociales, o en otras ocasiones las adolescentes madres que logran reinsertarse al sistema educativo continúan asistiendo pero permanecen aisladas, lo que no permite el ejercicio integral de este derecho. Según Unicef, el nivel de educación para madres en el 2013 es del 48 % con educación primaria y apenas un 30 % con educación secundaria (Burneo, Córdova, Gutiérrez y Ordóñez, 2015).

Según varias investigaciones existentes en el país, el embarazo adolescente se presenta en las poblaciones más pobres, en mujeres con menos nivel educativo y que viven predominantemente en áreas rurales. Es así que en el estudio “Niñez excluida en el Ecuador contemporáneo”, se revela que el porcentaje de embarazo durante la adolescencia crece en las mujeres de escasos recursos económicos y que viven en zonas rurales, esto se ve evidenciado en el grupo de estudio 3 de la investigación, en el que están considerados los niños, niñas y adolescentes de los cantones que enfrentan graves exclusiones por el incumplimiento de sus derechos y en los que se puede observar una alta presencia de embarazo adolescente, con un indicador promedio del 12 % en relación con el grupo 1 que presenta un indicador promedio del 8 %; además de un alto número de mujeres en edad fértil sin educación básica que llega al 47 % (Observatorio Social del Ecuador, 2013).

En la “Política intersectorial de prevención del embarazo en el Ecuador”, las tasas de fecundidad específica es mayor en adolescentes que pertenecen al quintil de menor ingresos, con bajo nivel de educación o sin educación, por pertinencia étnica, siendo mayor en adolescentes indígenas o afrodescendientes y que viven el área rural comparada con adolescentes que pertenecen al quintil

mayor de ingresos o han terminado la secundaria (Ministerio de Salud Pública, 2018).

Según el estudio “Embarazo Adolescente y Pobreza en Ecuador”, el grupo de mayor riesgo de embarazo adolescente está compuesto por adolescentes de zonas rurales, de nivel socioeconómico bajo, sin instrucción o primaria incompleta, bajos conocimientos sobre sexualidad y que no utilizan un método anticonceptivo (González, 2010).

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) en 2017 refleja que 6487 adolescentes abandonaron sus estudios por un embarazo prematuro (MSP, 2018). Las razones por las cuales las adolescentes embarazadas o madres están fuera del sistema educativo en la mayoría de casos se debe a que se ven obligadas a realizar quehaceres domésticos o por la falta de recursos económicos, que a su vez incide en que suelen obtener trabajos precarios, mal pagados, sin seguridad social. De esta forma el círculo de pobreza se extiende de generación en generación, un hijo o hija de una madre adolescente tiene más posibilidades de no estudiar y de vivir en pobreza que un hijo de una madre joven o adulta.

La relación educación y embarazo de las adolescentes señala que el 100 % estudiaba antes de embarazarse y luego del parto el 30 % volvió a las aulas (INEC, 2010). El 75,2 % de las madres adolescentes forma parte de la población económicamente inactiva del país (Burneo, Córdova, Gutiérrez y Ordóñez, 2015). El embarazo adolescente puede impedir la trayectoria escolar de las adolescentes, lo que está directamente relacionado con menos oportunidades de acceso a empleo, por lo que se reproduce la pobreza intergeneracionalmente. Según el estudio Vivencias y Relatos sobre el embarazo en adolescentes, las respuestas desde las políticas públicas generalmente han sido fragmentadas, no integrales ni adecuadas a los contextos, limitándose a una visión sectorial desde salud, educación y, en algunos casos, trabajo (Unicef y Plan Internacional).

Para los adolescentes en ocasiones el embarazo es asumido con el fin de adquirir independencia de los padres, también puede ser obligado para así liberarse del estigma de la familia y la comunidad, o como una necesidad de negar cualquier manifestación cultural que

salga de sus costumbres religiosas. El embarazo adolescente es el factor principal que promueve el matrimonio precoz, y que a su vez se constituye en una nueva forma de vulneración de derechos que ocasiona que en la mayoría de casos las adolescentes madres estén expuestas a violencia física y sexual. Adicionalmente, el embarazo subsecuente es una consecuencia muy generalizada dentro del embarazo durante la adolescencia, este vulnera aún más los derechos de la mujer adolescente y profundiza las brechas de género, exclusión, discriminación y pobreza. Es notoria la tendencia con que se embarazan nuevamente luego de un parto o un aborto en la adolescencia.

Hay que tomar en cuenta que la salud sexual y reproductiva es un componente trascendental en la vida de las niñas y las adolescentes, y la forma de vivirla y experimentarla influirá en el resto de sus vidas, en su percepción sobre sexualidad, embarazo y proyecto de vida. Estudios realizados han demostrado que el principal “educador” en sexualidad son las familias, sin embargo en su mayoría los padres y madres no tienen una formación adecuada para abordar de manera asertiva y sin prejuicios estos temas con sus hijos e hijas. Tampoco se ha visto que se integren temas de sexualidad como parte de los planes de desarrollo de las organizaciones comunitarias. Las niñas, niños y adolescentes no cuentan con formas de ejercer sus DSR que estén culturalmente adaptadas y que faciliten su ejercicio, por lo que esta problemática incide directamente en sus condiciones de vida, en su participación, en la toma de decisiones, así como en el libre ejercicio de sus derechos. Enfrentar esta situación y hacerlo desde el enfoque de los derechos humanos, igualdad de género e interculturalidad es un gran reto. El embarazo a temprana edad contribuye directamente a incrementar la pobreza, disminuye las oportunidades de desarrollo basadas en la educación, que a su vez se ven reflejadas en menores posibilidades de inserción laboral y seguridad económica, por lo que es indispensable sensibilizar y generar conciencia en todos los sectores de la sociedad, promover la igualdad y no discriminación, mejorar las condiciones de vida de mujeres y niñas, e impulsar el ejercicio de derechos.

Actualmente Plan Internacional está ejecutando el Proyecto Zonas Libres de Embarazo Adolescente, el mismo que busca contribuir con

las políticas públicas nacionales y locales para prevenir el embarazo en la adolescencia, las infecciones de transmisión sexual y la violencia sexual. Esta propuesta promueve el fortalecimiento de la respuesta de la comunidad a la salud sexual y reproductiva a través del empoderamiento de los adolescentes y la promoción responsable de los DSR y la participación de las instituciones públicas locales, como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, y los Gobiernos locales. El trabajo con hombres y mujeres adolescentes se centrará en desarrollar autoestima y proyecto de vida. En consecuencia, fomentará el conocimiento y la comprensión de las cuestiones de la sexualidad, la promoción y el acceso a los servicios y suministros de salud sexual y reproductiva, a través de clubes de adolescentes, redes y agendas para sus DSR. El proyecto Zona Libre de Embarazo Adolescente es implementado por Plan Internacional en trece comunidades del cantón Guamote, provincia de Chimborazo. Sus beneficiarios directos son niñas, niños y adolescentes de 8 a 18 años, madres, padres de familia y otras personas tutoras, líderes y lideresas de las comunidades, personal del Ministerio de Educación y sus beneficiarios indirectos corresponden al personal del Ministerio de Salud, personas que trabajan en municipios y juntas parroquiales, personal técnico de ONG.

Chimborazo es una de las provincias con más niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza del Ecuador (89 %) y es la segunda provincia con mayor riesgo para la infancia y la adolescencia (66 %) en el país después de Bolívar. (Observatorio Social del Ecuador, 2013). En la provincia de Chimborazo, para el año 2013, la población de adolescentes es de 100 533 que representan al 20,44 % de la población total, lo que deja en evidencia la importancia que tiene este grupo poblacional para la salud pública y el bienestar de la población (Observatorio Social del Ecuador, 2013).

Tabla 1  
Comunidades participantes en el Proyecto ZLEA

#	ADC	Parroquia	Comunidad
1	ADC5	Matriz	Gramapamba
2	ADC5	Matriz	Larcapungo
3	ADC5	Matriz	Gualepite
4	ADC5	Matriz	Yacupamba
5	ADC5	Matriz	Chismaute Telán
6	ADC5	Matriz	San Pablo Guantug
7	ADC6	Matriz	Rodeo Vaquería
8	ADC6	Matriz	Pull Quishuar
9	ADC6	Matriz	Pull Manuel Lasso
10	ADC6	Palmira	Sarachupa
11	ADC7	Palmira	Atapo El Carmen
12	ADC7	Palmira	Atapo Quillotero
13	ADC7	Palmira	Atapo Santa Cruz

Fuente: Plan Internacional INC (2016).

El 94,49 % de la población de Guamote se autoidentifica como indígena, conserva la práctica de la medicina ancestral ejercida por curanderos que aún perduran pese a sus limitaciones debido a influencias externas de tipo social y religioso (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013). El informe sobre Niñez Excluida en el Ecuador ubica a Guamote entre los cantones con graves exclusiones a los derechos de educación, salud y protección de niñez y adolescencia y con menores exclusiones por incumplimiento de los derechos de niñas y adolescentes mujeres (Observatorio Social del Ecuador, 2013). La escolaridad promedio de la población de 24 años en adelante es de 4,85 años por habitante. Es decir que en promedio la población de 24 años llegó casi al quinto año de educación básica (INEC, 2010).

En los registros de población de embarazadas en general y embarazadas adolescentes del Hospital de Guamote del año 2017 se desprende que las adolescentes primerizas representan el 27,64 %

del total de mujeres embarazadas (Distrito de Salud Colta-Guamote, 2018), lo que indica que las estrategias de trabajo deben fortalecerse en algunos aspectos y de generar nuevas formas de acceso y educación en salud sexual y reproductiva. En Guamote, al ser una zona rural indígena, no existe la buena práctica de acudir a los servicios de salud que presta el Ministerio de Salud, lo cual pone en riesgo la vida de las adolescentes y la de sus hijos e hijas.

### **3. Metodología**

El estudio es de tipo descriptivo, no experimental, retrospectivo de prevalencia, pues evalúa la información planificada al inicio del proyecto con la situación actual a través del conocimiento de las percepciones de las y los adolescentes, sus familias, organizaciones comunitarias y funcionarios del nivel local, sobre la ejecución del Proyecto Zonas Libres de Embarazo Adolescente, para encontrar alternativas de mejora y mitigación de las situaciones que vulneran los derechos sexuales y reproductivos.

Se realizó una investigación bibliográfica a través de la revisión de las fuentes de información secundaria para la obtención de datos relacionados a los factores, intereses, brechas y necesidades, y una investigación de campo con la finalidad de obtener información de forma directa por lo que se trabajó en grupos focales con adolescentes, y con padres y madres de familia, mediante la realización de entrevistas para obtener información de primera mano de personas expertas en derechos de la niñez y adolescencia.

El presente trabajo de investigación tiene un enfoque cuantitativo y cualitativo. Se utilizaron técnicas cuantitativas para valorar los avances en términos de resultados, además se utilizaron técnicas cualitativas debido a la naturaleza del problema. Se utilizó la observación estructurada, el análisis de cualidad, atributos o características de las variables materia del estudio. Se utilizó una metodología sociocrítica participativa, que incluye comportamientos observados e interpretaciones asociadas, con base en la relación de la teoría y práctica. Se realizó una descripción de los sucesos encontrados durante el proceso de investigación, es importante

destacar que se utilizó un lenguaje y redacción de fácil comprensión para el lector.

Al ser esta una evaluación intermedia, la principal pregunta a responder es: ¿El proyecto está bien encaminado para alcanzar los resultados definidos en el marco lógico para incidir en la prevención del embarazo en adolescentes en las zonas y comunidades de intervención?, por lo que se diagnosticó la situación actual del proyecto para verificar su avance, se examinó los niveles de participación, conocimiento y prácticas de los involucrados directos e indirectos a fin de medir el grado de efectividad de las metodologías y estrategias aplicadas y proponer estrategias que mejoren los resultados previstos en el proyecto en relación con la promoción y fortalecimiento de zonas libres de embarazo adolescente en el territorio de intervención.

Cabe destacar que Plan Internacional tiene diseñado su plan de Monitoreo, Evaluación e Investigación (MEI), así como las herramientas respectivas utilizadas para el levantamiento y consolidación de la información, que contribuyen a reportar todo lo que se planifica. Se utilizó la información de estas herramientas y los reportes trimestrales de avance y de personas beneficiarias para contar con la información respecto al avance de todas las actividades del marco lógico, por lo que no fue necesario definir una muestra para el levantamiento de la información pues se cuenta con la información de toda la población beneficiaria del proyecto.

Para el análisis documental se utilizaron fuentes de información secundaria para la obtención de datos relacionados a los factores, intereses, brechas y necesidades. Se realizó el análisis de las herramientas de monitoreo y los informes trimestrales de seguimiento del proyecto para verificar su avance en función a los objetivos previstos en el marco lógico y en relación con la ejecución presupuestaria. Dentro de las actividades del marco lógico contempla la realización de pre test y post test en cada año del proyecto. Se tomó la información del pre test del primer año y el post test del segundo año, para analizar el avance en apropiación de conocimientos producto del fortalecimiento de capacidades planificado y ejecutado.

Posteriormente se realizaron entrevistas a profundidad, directas y semiestructuradas a actores clave utilizando un guión de entrevista con preguntas concretas/cerradas, seleccionadas según el objetivo de la investigación, combinadas con preguntas abiertas, que profundizaron los temas de mayor interés para determinar la perspectiva de género, intercultural e intergeneracional en la prevención del embarazo adolescente. Las entrevistas permitieron tomar información de primera mano de personas expertas en derechos de la niñez y adolescencia para considerar información que se ve reflejada en la propuesta de estrategias de promoción y fortalecimiento de comunidades libres de embarazo adolescente desde la visión del Estado, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Adicionalmente se obtuvo información a través de talleres con grupos focales o grupos de discusión, mediante una dinámica participativa que permitió visibilizar las percepciones de los adolescentes, padres y madres de familia frente al embarazo que contribuyó a la obtención de información cualitativa como aporte a la caracterización del grupo meta de estudio.

Para el procesamiento y análisis de datos cualitativos y cuantitativos, se categorizó y clasificó la información obtenida mediante los siguientes criterios de evaluación: pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad, apropiación, cobertura y participación y conforme a lo planificado en la matriz de Marco Lógico del Proyecto. Fue necesario establecer los parámetros para la adecuada valoración de estos criterios, los mismos que se resumen en la tabla a continuación:

Tabla 2

Equivalencia y calificación de los criterios de evaluación

%	Descripción
81 % al 100 % o % mayor	Muy alta
61 % al 80 %	Alta
41 % al 60 %	Media alta
21 % al 40 %	Media baja
1 % al 20 %	Baja

Fuente y elaboración: el autor (2019).

Esta evaluación permitió tomar una fotografía al estado actual del proyecto, se analizaron aquellos elementos que requerían ser ajustados o mejorados para fortalecer aquellas áreas y para promover mejoras futuras en este y otros proyectos similares, o para proponer la ampliación de sus escalas de intervención, con apoyo en las recomendaciones que se resumen en este informe. La metodología utilizada buscó responder a los enfoques de derechos, participación, género, interculturalidad, intergeneracional y de inclusión determinados en los términos de referencia de la evaluación.

Finalmente, se realizó una evaluación social y económica del proyecto, analizando las implicaciones individuales del embarazo precoz y las consecuencias a escala agregada para el Estado y la sociedad en general, con la finalidad de determinar qué tan rentable es invertir en programas de prevención y de esta manera comprobar la hipótesis de esta investigación. Se analizó el Valor Actual Neto (VAN), mismo que permitió estimar el valor monetario de los beneficios y costos para la sociedad, atribuibles al proyecto. El cálculo del VAN Social se realizó sobre un período de tres años conforme al diseño del proyecto y con una tasa de descuento social del 12 % (tasa estimada de descuento para evaluaciones económicas de proyectos sociales en el Ecuador 2004-2005, Departamento de manejos de Proyecto del Banco del Estado). Por último se realizó un análisis de la TIR para determinar si el proyecto es recomendable, es decir, socialmente rentable.

#### **4. Resultados y discusión**

En términos generales, existe un avance adecuado de las actividades del proyecto que se puede evidenciar por el seguimiento de los indicadores; sin embargo, al ser estos de producto, hace compleja la tarea de tener información sobre las transformaciones acontecidas en las comunidades intervenidas (impacto) de más largo plazo y alcance. Durante la ejecución del proyecto, se realizaron dos ajustes significativos: en el primer año se definió no ejecutar la actividad 4.1.1, referente a realizar reuniones para analizar información y tomar decisiones relacionadas a salud sexual y reproductiva, y la implementación de dichas decisiones (salas situacionales) debido a que la información manejada es altamente confidencial y delicada y puede ser manejada solo por el MSP. El presupuesto destinado a esta

actividad se consideró utilizarlo para la organización del concurso “Comunidades trabajando por una Zona Libre de Embarazo adolescente” a realizarse en el tercer año del proyecto como un evento de rendición de cuentas.

En el segundo año del proyecto se generó otra modificación debido a la variación del tipo de cambio de la moneda del donante (libras esterlinas), por lo que fue necesario disminuir el presupuesto inicial en 18 723 dólares. Se unificaron las actividades de resonancias y ferias debido a que estaban dirigidas a las mismas audiencias, y se podían cumplir en un mismo evento; de la misma manera, se unificaron las iniciativas de NNA con las iniciativas de las niñas y con las actividades de cartas, sueños o pintura de niñas. Mediante las entrevistas se pudo corroborar que el proyecto inició con un retraso de seis meses hasta obtener el financiamiento del donante. Algo que también retrasa la ejecución de las actividades en campo es la dispersión de las viviendas, las distancias entre una comunidad y otra, las condiciones climáticas debido a que a partir del mes de noviembre de cada año inicia la época invernal (lluvias), lo que genera el deterioro de los caminos y carreteras, dificultando el acceso lugares de concentración en las comunidades.

Para iniciar la ejecución, se realizó el taller de arranque del proyecto, se definieron acuerdos y compromisos para el desarrollo de las actividades a nivel comunitario y se conformó el Comité de Gestión del proyecto. A nivel comunitario se desarrollaron eventos de socialización del proyecto dirigidas a líderes lideresas, voluntarias, voluntarios, personal de salud de las unidades operativas, madres, padres y adolescentes de cada comunidad. En estos eventos las personas conocieron el proyecto, se sensibilizaron frente a la problemática del embarazo en adolescentes, y los padres y madres de familia se comprometieron a motivar a sus hijas e hijos a participar en el proyecto a través de los clubes de adolescentes.

#### **4.1. Resultado 1. Clubes de adolescentes conformados en cada comunidad, donde puedan reunirse para conversar de temas que afectan sus vidas y recibir apoyo por parte de sus familias y comunidades**

Se lograron conformar los clubes de adolescentes en las trece comunidades, en estos clubes participan un promedio de treinta adolescentes en sesiones formativas y recreativas. Se debe enfatizar que los clubes en cada comunidad en su mayoría están conformados por adolescentes tempranos (de 10 a 14 años), puesto a que los adolescentes tardíos (15 a 19 años) estudian fuera de su comunidad, migran a las ciudades o en algunos de los casos ya son padres, por lo que no acuden al club. De forma constante se realizaron reuniones en cada comunidad con las y los adolescentes para fortalecer los clubes, evaluar el plan de trabajo y para actualizar o reforzar a las directivas. Se ha contado con la participación activa de sus integrantes en las sesiones formativas, en el desarrollo de las resonancias comunitarias, y en la planificación para el desarrollo de sus iniciativas. Se conformó una Red de adolescentes cantonal, quienes elaboraron una agenda en relación con sus DSR, la misma que fue validada gracias al compromiso del equipo técnico local. Se realizó la presentación pública de la agenda, en el tercer año del proyecto con la finalidad de que esté alineada a la conformación del equipo técnico local y debido a que los y las adolescentes cuentan con mayor cantidad de conocimientos para entender la temática en materia de DSR.

#### **4.2. Resultado 2. Adolescentes, madres, padres y otros miembros de la comunidad capacitados en salud reproductiva y sexual, y dispuestos a compartir estos mensajes positivos en eventos públicos**

Inicialmente, dentro del presupuesto del proyecto se contempló realizar una consultoría con la finalidad de contar con una metodología con enfoque intercultural. Posteriormente se acordó que el paquete metodológico se desarrolle con el MSP a nivel nacional, trabajando con la Subsecretaría de Promoción de la Salud y su Unidad de Salud Sexual y Reproductiva, así como con la Unidad de Salud

Intercultural, para que esta sea una metodología de alcance nacional para comunidades indígenas y sea parte de la política pública del MSP; sin embargo, al analizar el material existente para tratar el tema de DSR y previa autorización de los autores, en el segundo año del proyecto se utilizó la guía Rurankapak de UNFPA para el trabajo con adolescentes y “Cuidémonos para vivir bien” del MSP para el trabajo con adultos. Con el presupuesto existente se realizó la reproducción de la guía Rurankapak, la misma que consta de una mochila con varios materiales didácticos para de forma lúdica desarrollar 6 “estaciones” (sesiones formativas) para mejorar la comprensión de las y los adolescentes en temas de sexualidad, DSR.

Posteriormente se conformó el equipo técnico local, que en un inicio contemplaba capacitar a 45 personas, sin embargo, se pudo alcanzar a 93 capacitados y capacitadas. Gracias a la gestión de las autoridades locales se consiguió replicar la metodología Rurankapak en la red de salud del MSP, debido a la efectividad visibilizada en el trabajo con enfoque intercultural, pues busca desmitificar las creencias y prácticas en relación con sexualidad, salud sexual y reproductiva.

Se desarrolló un proceso de capacitación dirigido a voluntarias, voluntarios y concejeros de la sexualidad en la metodología magias con el tema “Cuerpo cuerpito mío”, se abordan temas de sexualidad, cambio del cuerpo y protección de forma muy lúdica, participativa y divertida. Sumado a esto, con el apoyo de la Red de Voluntarios y Voluntarias se trabajó para que el voluntariado se involucre en procesos de defensa de los DSR de niñas, niños y adolescentes en las comunidades y en la facilitación de sesiones formativas dirigidas a adolescentes, madres y padres de familia. El grupo de voluntarias y voluntarios capacitados desarrollaron posteriormente los tres días de magias en cada una de las comunidades, evidenciando que la metodología utilizada capta la atención de niñas, niños adolescentes y adultos, genera una mayor interacción entre padres e hijos, se genera confianza y se sensibilizan en temas de protección, cambios y cuidados del cuerpo.

En el primer año del proyecto se iniciaron las capacitaciones con los clubes de adolescentes, utilizando el paquete metodológico

de Plan ZLEA. En el segundo y tercer año se utilizó la metodología Rurankapak del UNPFA, para fortalecer los temas impartidos como son: autoestima, sexualidad, DSR, el ciclo menstrual e ITS VIH/sida. Se ha enfatizado en el tema de liderazgo con las niñas y adolescentes mujeres. Al inicio y fin de cada año del proyecto, se realizaron el pre y el post test, respectivamente, con la finalidad de medir el conocimiento inicial y final de los participantes, dando como resultado un avance global del 9 % en relación con el avance por cada una de las seis sesiones de formación con adolescentes durante los dos primeros años del proyecto. Actualmente, el 71 % de las y los adolescentes que participaron en las sesiones formativas tienen conocimientos claros de sexualidad y DSR.

Se ha realizado actividades de resonancias con la participación de niñas, niños adolescentes, personas adultas, estas actividades fueron coordinadas con las unidades de salud y con la finalidad de reforzar los temas de sexualidad, el ejercicio de los DSR, así como los servicios que oferta el Ministerio de Salud con adolescentes. En estos eventos se han desarrollado exposiciones y sociodramas para hablar sobre sexualidad y las consecuencias del embarazo adolescente.

Debido a la limitación que tienen los padres y madres para asistir a las sesiones de capacitación, se socializó a las comunidades el desarrollo de las sesiones formativas en tres momentos (dos sesiones por momento) con la utilización de la metodología “Cuidemos para vivir bien” del MSP. Se evidenció que la asistencia es baja, puesto que gran parte de las personas adultas demandan la ejecución de proyectos tangibles como es el caso de infraestructura o microemprendimientos. Una de las estrategias que se ha tomado para mantener los grupos de adultos es a través de actividades de “enganche”, como elaboración de tejidos y pulseras, otra de las estrategias utilizadas hasta la presente fecha fue el compartir mensajes claves sobre sexualidad y DSR en las asambleas comunitarias. Se han realizado varias reuniones en cada comunidad para la elaboración del plan comunitario por los DSR de adolescentes, en este plan se sistematizan las barreras y propuestas de los miembros de las comunidades para el ejercicio de estos derechos.

Al inicio del proyecto, junto con el Ministerio de Educación, se coordinó la implementación del programa Educando en Familia, en

un primer momento en lo referente a dos de sus ocho ejes temáticos, “Educación en Valores y Sexualidad y Afectividad”. Se elaboró un cronograma de implementación luego de realizar una adaptación de la metodología a la cultura indígena por parte del personal técnico de la oficina Chimborazo. En el segundo año del proyecto se implementaron otros dos ejes “Prevención de la Violencia” (Acoso escolar) y “Problemáticas infanto-juveniles” (consumo de drogas). Inicialmente se contempló capacitar al personal DECE de las instituciones educativas, debido a que las instituciones de la zona de intervención no cuentan con estos profesionales, se propuso capacitar al personal docente. Posteriormente se identificó un grupo de formadores integrados por los DECE del distrito y de Plan, quienes una vez capacitados en los temas se dividieron en 8 grupos para replicar los talleres a las autoridades y docentes de las instituciones educativas que participan en el proyecto. Con la finalidad de reforzar el módulo de sexualidad y afectividad del programa Educando en Familia, se coordinó con el distrito de educación Colta Guamote para transferir la metodología Rurankapak, con el compromiso de que las estaciones sean impartidas mensualmente en las horas optativas a las y los estudiantes de los últimos años de educación, para lo cual se les entregó una metodología a cada institución educativa y al distrito para que aborden los temas con instituciones que no son parte del proyecto.

El desarrollo de las iniciativas se refleja en la participación de las y los adolescentes en eventos comunitarios, a través de actividades deportivas, de interacción entre padres e hijos, madres e hijas en juegos populares y de socialización. Las y los adolescentes identificaron acciones que les ayude a reforzar su identidad, autoestima, habilidades y destrezas mediante el desarrollo de actividades artesanales como el aprender a tejer, elaborar bolsos, manillas, pulseras con el objetivo de exponer sus productos en ferias comunitarias identificándose como club. Sin duda estas actividades han incentivado la participación de las y los adolescentes, al ser espacios donde se reúnen para conversar sobre sus derechos, sintiéndose participes no solo de espacios formativos, sino también de espacios en los que pueden aprender a desarrollar sus habilidades. Adicionalmente, como parte de las iniciativas de los clubes de adolescentes se han elaborado mensajes positivos sobre la vivencia de la sexualidad, los mismos que están

plasmados en lugares estratégicos de las comunidades, muchos de ellos liderados por las mujeres.

La participación de las niñas y adolescentes mujeres en las sesiones de capacitación de género y liderazgo ha sido de interés para este grupo, se mantiene un promedio de 15 asistentes por comunidad; en estos grupos se han identificado las barreras para el ejercicio de sus DSR a través de reuniones solo con mujeres. De manera adicional, se debe indicar que en eventos y visitas generales, los grupos de adolescentes mujeres tuvieron la oportunidad de demostrar su liderazgo, abordaron experiencias personales y demostraron sus habilidades y aprendizajes desarrollados con el apoyo del proyecto.

### **4.3. Resultado 3. Adolescentes con mayor acceso a los servicios de salud**

Los y las adolescentes asistieron a las unidades de salud para conocer la infraestructura de la unidad, los servicios que oferta el Ministerio y al personal de salud; fueron motivados a asistir para recibir atención médica y preventiva en todas las áreas de la unidad de salud. El Seguro Social Campesino presta servicios de salud a través de dispensarios médicos ubicados en sectores rurales del Ecuador, de ahí que se ha coordinado con las autoridades locales para que los adolescentes de los clubes puedan visitar los dispensarios y conozcan los servicios que se ofertan, debido a que las unidades de salud del ministerio están muy distantes a las comunidades que participan en el proyecto.

Debido a los patrones culturales en relación con la vivencia de la sexualidad, nivel educativo, y en muchos de los casos la edad (adultos) de las y los voluntarios, se retrasó la conformación de las redes de consejería comunitaria en salud sexual y reproductiva, hasta incentivar a jóvenes mayores de 18 años a participar como consejeros y consejeras de sexualidad, así la consejería tendría mayor aceptación por las y los adolescentes, pues se sentirían en confianza de buscar apoyo en una persona joven. Se les entregó material de oficina para que identifiquen las formas de llegar con mensajes positivos a las familias y las comunidades en relación con la vivencia de la sexualidad.

Se capacitó al personal de salud de las Unidades operativas del distrito Colta Guamote en temas de igualdad de género, DSR de adolescentes. Dado a la fácil comprensión y manejo de la guía metodológica Rurankapak para abordar los temas de sexualidad y DSR de adolescentes en el sector indígena, se continúa transfiriendo la metodología en las unidades de salud, y ellos a su vez replican esta capacitación a los clubes de adolescentes conformados por el Ministerio y que no forman parte del proyecto. Se incluyó al personal del seguro campesino en las capacitaciones.

Para la adecuación de los espacios de atención amigable, se ha dialogado con las autoridades del distrito de salud para identificar las necesidades de las unidades que se encuentran la zona de intervención del proyecto, siendo necesaria la entrega de balones de fútbol, vóley, juegos de mesa, de tal forma que las y los adolescentes miren al centro de salud con un lugar de encuentro donde a más de recibir atención puedan realizar actividades recreativas como el deporte.

Con estos antecedentes se puede evidenciar que el proyecto ha tenido importantes avances y logros en los dos años de ejecución. En las entrevistas se han reflejado actividades que no constan en los informes narrativos, por ejemplo los técnicos de desarrollo local realizan capacitaciones en idioma kichwa, especialmente con padres y madres de familia, quienes se apropian de mayores conocimientos en esta lengua. Además es importante resaltar que existe una excelente coordinación entre el MSP, la comunidad y el Mineduc en Guamote.

Por otra parte, el equipo directivo y técnico de la Oficina local, así como líderes, lideresas y autoridades locales han asumido un fuerte compromiso con este proyecto y en este tiempo han logrado posicionar el tema en todas las comunidades beneficiarias y obtener el apoyo de diferentes actores.

### ***Criterios de evaluación***

La siguiente tabla resume la valoración de los criterios de evaluación:

**Tabla 3**  
**Valoración de los criterios de evaluación**

Criterio	%	Descripción
Pertinencia	88 %	Muy alta
Eficacia	78 %	Alta
Eficiencia	82 %	Muy alta
Sostenibilidad	78 %	Alta
Apropiación	71 %	Alta
Cobertura	79 %	Alta
Participación	75 %	Alta

Fuente y elaboración: el autor (2019).

Desde el punto de vista de los criterios de evaluación, la pertinencia del mismo se puede valorar como muy alta, debido a que se articula claramente con las políticas de promoción de la salud y las necesidades de las comunidades involucradas, se pudo constatar que en el transcurso de la ejecución del proyecto se adoptaron nuevas metodologías con enfoque intercultural mejorando la comprensión de los temas abordados y sabiendo adaptarse a los cambios en el contexto. Adicionalmente, estas metodologías fueron replicadas en todas las unidades de salud del Distrito Colta-Guamote debido a su éxito y contenidos.

La eficacia ha alcanzado un nivel alto, analizando el cumplimiento de los indicadores de cada uno de los resultados esperados, hasta la presente fecha se puede afirmar que en la mayoría de casos incluso se han superado los previstos inicialmente. El proyecto ha sido innovador y ha sabido adaptar muchas de las actividades para conseguir mejores resultados, solo una actividad no pudo ser ejecutada debido a que la información manejada en salas situacionales es altamente confidencial y delicada, y puede ser manejada solo por el MSP.

La eficiencia del proyecto puede ser considerada muy alta. Aunque el proyecto ha solicitado modificaciones sustanciales, las mismas han respondido a la dinámica cambiante del territorio y a la búsqueda de

una mejor estrategia para alcanzar los resultados y cumplir con los objetivos previstos en el proyecto. Es importante destacar que se ha mejorado y optimizado la eficiencia a través del trabajo en asocio y al fortalecimiento de capacidades a socios, voluntarios y voluntarias. De igual manera, aunque el proyecto aún no ha finalizado, la ejecución presupuestaria (85 %) se encuentra alineada a la ejecución de actividades y al cronograma de ejecución del proyecto.

Con respecto a la sostenibilidad del proyecto, esta se considera alta, a razón de que desde el inicio de la ejecución se realizaron acciones para que el garante de derechos (MSP), junto con los voluntarios y voluntarias, se involucren y permanezcan durante el desarrollo de las actividades del proyecto, lo que ha posibilitado ir sumando el número de beneficiarios previstos y desarrollar gran parte de las acciones plateadas. Es importante valorar aquí el trabajo de Plan logrando articular las metodologías y normativas existentes que las mismas autoridades han adoptado como propias y han replicado en el distrito. Además, en el diseño del proyecto se incluyó el levantamiento de un Plan de Sostenibilidad, en la actualidad ya se cuenta con un borrador, el mismo que fue elaborado de manera participativa con el Equipo Técnico Local del cantón Guamote.

Por su parte, la apropiación es alta, Plan ha involucrado en sus estrategias de intervención a los actores locales propiciando su compromiso y el trabajo en conjunto para alinear el proyecto con las políticas públicas actuales. Las comunidades han participado activamente en las actividades, las capacitaciones realizadas a docentes de la zona de intervención han sido muy efectivas y están siendo replicadas a los estudiantes de los últimos años, lo que ha contribuido a que más adolescentes se beneficien de este fortalecimiento de capacidades en temas de sexualidad y DSR.

En cuanto a la cobertura, se considera alta, se ha superado la meta de beneficiarios/as previstos en del proyecto, sin embargo, dentro de las recomendaciones se propone que al momento de seleccionar los beneficiarios se agrupen conforme a la unidad de salud y a la realidad étnica cultural. Por último, la participación se considera alta, se ha superado la meta de beneficiarios/as previstos

en el proyecto, aunque no todos ellos lo han hecho del mismo modo. Sin embargo, sería importante que se generen beneficios tangibles a los padres y madres de familia y a los voluntarios y voluntarias para garantizar la participación activa.

En conclusión, el proyecto aborda una problemática de gran relevancia para el contexto y se puede evidenciar que las estrategias planteadas son adecuadas para el grupo de beneficiarios. Se puede afirmar que el proyecto ha fortalecido los vínculos entre las comunidades y las instituciones públicas.

### **5. Niveles de participación y conocimiento de los y las adolescentes, de sus familias, dirigencia comunitaria, unidades de salud, equipos técnicos sectoriales locales**

A través de la información obtenida en los grupos focales y entrevistas, se obtuvieron los siguientes resultados destacados: las adolescentes y los adolescentes afirman haber mejorado significativamente sus conocimientos sobre métodos anticonceptivos, este conocimiento les da seguridad y comparten lo que han aprendido con sus amigos, amigas y familiares. También recuerdan mucho la elaboración de su proyecto de vida realizado durante los talleres y reconocen que esto les ha ayudado a buscar su sueño de estudiar y tener una profesión, mencionan que si quieren ser profesionales deben postergar los embarazos para que sus sueños se cumplan.

La presidenta del club de adolescentes “Nueva Generación” de San Pablo Gramapamba compartió que han avanzado en temas de DSR, prevención de embarazo en adolescentes y liderazgo de niñas y que han participado en la campaña del Mineduc “Más unidos, más protegidos” a través de la cual los y las adolescentes del club presentaron una dramatización en el cantón Colta, replicando los nuevos conocimientos adquiridos a través del proyecto.

Para las y los adolescentes aún continúa siendo difícil el acceso a servicios e insumos de salud sexual o reproductiva, hay un número pequeño de adolescentes que han podido acceder a estos servicios, a través del proyecto se sigue dando a conocer la disponibilidad de estos servicios a través de visitas guiadas a las unidades de salud

de cada zona y en casos específicos coordina con el MSP para que algunos servidores de salud vayan a las comunidades más distantes.

El centro de Salud de Jatumpamba ha asignado un horario específico y prioritario de trabajo para atención a adolescentes, seis comunidades participantes en el proyecto reciben atención en este centro de salud. Según los registros del centro de salud, el embarazo en adolescentes disminuyó en Jatumpamba, debido a que el proyecto ZLEA tiene un excelente trabajo con adolescentes. Actualmente el centro de salud articuló con Plan Internacional las actividades para su plan anual, priorizando en cuales trabajar de forma conjunta

Las y los adolescentes, las madres y padres de familia que participaron en los grupos focales reconocen que ha mejorado el diálogo en sus familias sobre los temas de sexualidad y DSR, especialmente con las madres de familia a quienes actualmente les pueden consultar cuando tienen inquietudes sobre su sexualidad porque también han sido capacitadas, por lo que ellas reconocen la importancia del diálogo con sus hijos e hijas. Laura una adolescente lideresa del grupo, comparte “el club nos ayudó a organizarnos, ahora es más fácil hablar con mi papá y mamá sobre la sexualidad”.

En todos los grupos focales de madres y padres manifestaron la importancia de que tanto las mujeres como los hombres continúen con sus estudios y tengan las mismas oportunidades. “Tanto hombres como mujeres deben estudiar igual, para que tengan mejor futuro, para ambos es importante” (Grupo focal de padres y madres comunidades ADC7).

Respecto a la equidad de género con sus compañeros y compañeras, en algunos casos las mujeres participan en igual número que los hombres dentro de los clubes, en otros casos participan más hombres que mujeres; sin embargo, en la mayoría de clubes el liderazgo es de las adolescentes. Respecto a la igualdad de género en sus hogares, las y los adolescentes mencionan que ahora saben que tanto hombres como mujeres tienen los mismos derechos y responsabilidades en su hogar. Los padres y madres de familia incentivan a sus hijos e hijas adolescentes para que participen en el club y tengan las oportunidades que ellos y ellas no tuvieron.

## 5.1. Evaluación social a escala agregada del Estado y la sociedad

Con base en las entrevistas realizadas a los técnicos de desarrollo local de la zona de intervención, se obtuvo la información de las adolescentes embarazadas en cada año de ejecución del proyecto, posteriormente se determinó el número de adolescentes que no resultaron embarazadas en relación con las capacitadas a través de los clubes, con la finalidad de poder calcular los ahorros generados y costos evitados.

Con el propósito de cuantificar estos beneficios se realizaron las siguientes acciones:

- Se analizó la pérdida de ingresos futuros por deserción escolar con la finalidad de estimar el costo de oportunidad para una adolescente cuando se embaraza, al no continuar con sus estudios y no trabajar debido a que se convierte en responsable del cuidado de su hijo y del hogar. Para determinar este beneficio se utilizó el salario básico unificado establecido por el Ministerio de Trabajo en los años 2017, 2018 y 2019.
- Mediante los datos obtenidos del estudio Costos de Omisión en Salud Sexual y Reproductiva en Ecuador, se determinó el costo de la no prevención del embarazo precoz, en relación con el ahorro en controles prenatales, atención del parto, y otros gastos médicos estimados (MSP, Senplades, UNFPA, Sendas, 2017).
- El ahorro en manutención del niño también se constituye en uno de los beneficios para las adolescentes e inclusive sus familias. Según el informe “El Mercado Español de productos y servicios para niños entre 0 y 5 años”, el 50 % de las familias destinan el 25 % de la renta disponible a la manutención y cuidado de los hijos en los primeros cinco años, (Rovati, 2007). Para determinar este beneficio se utilizó el ingreso familiar mensual establecido por el INEC para los años 2017, 2018 y 2019.
- Dada la condición económica de vulnerabilidad de las adolescentes embarazadas, requerirían percibir el Bono de Desarrollo Humano. Para determinar este costo se utilizó el monto del bono establecido por el MIES en los años 2017, 2018 y 2019

Tabla 4  
Flujos de beneficios netos de la ejecución del proyecto ZLEA

	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3
Inversión Inicial (USD)	235 635			
Flujo de beneficios netos (USD)	-235 635	1 453 103	1 528 024	1 607 783

Fuente y elaboración: el autor (2019).

Una vez identificados y valorados los flujos de beneficios netos de la ejecución del proyecto que se pueden observar en la tabla 4, se calculó el Valor Actual Neto dando un resultado de 3 424 298,19 dólares; el mismo que evidencia que el proyecto ejecutado generó altos beneficios monetarios atribuibles al proyecto en términos de ahorros generados y costos evitados. Finalmente, se realizó un análisis de la TIR, dando un resultado de 620 %, por lo que se determinó que la ejecución del proyecto fue socialmente rentable. Con estos antecedentes, se determinó que la evaluación intermedia del Proyecto Zonas Libres de Embarazo Adolescente sí permite el diseño de estrategias de promoción y fortalecimiento adicionales, para mejorar la propuesta inicial.

Considerando que el embarazo adolescente tiene relación directa con la legislación sobre salud sexual y reproductiva y teniendo en cuenta que las políticas públicas inciden en el comportamiento de la población, es indispensable implementar normativas acorde a los cambios sociales y a las características de la niñez y la adolescencia para garantizar el acceso equitativo a servicios integrales de salud con miras a proteger el derecho a la vida, por lo que se considera necesario conformar una Red de salud sexual y reproductiva cantonal, elaborar una ordenanza para la promoción y garantía de los DSR en el cantón Guamote y a su vez elaborar un Plan de acción integral de salud sexual y reproductiva para operativizar la ordenanza en la zona de intervención del proyecto.

Otra estrategia sugiere implementar una estrategia comunicacional intersectorial, que incluya el lanzamiento de una campaña cantonal

de prevención del embarazo adolescente, la difusión de mensajes de prevención a través de medios de comunicación local y redes sociales y el fortalecimiento de capacidades en igualdad de género y ejercicio de nuevas masculinidades, dirigido a comunicadores y comunicadoras institucionales y a periodistas de los diferentes medios.

Si bien es cierto que el enfoque de interculturalidad es tomado en cuenta en la ejecución del Proyecto Zonas Libres de Embarazo Adolescente, es muy necesario que se incluya a las parteras en las capacitaciones de prevención, esto permitirá una adecuada interacción social a través del diálogo, el respeto y el reconocimiento mutuo de sus valores, costumbres y formas de vida. Esta actividad está relacionada también con la necesidad de crear una sociedad intercultural, en la que todos los beneficiarios puedan ser capaces de ejercer sus derechos, libertades y obligaciones.

El Proyecto Zonas Libres de Embarazo Adolescente está calificado como transformador de género, pues en su ejecución contempló actividades y acciones afirmativas para el empoderamiento y desarrollo del liderazgo de las mujeres, sin embargo, es necesario implementar acciones para sensibilizar a los adolescentes hombres a través del fortalecimiento de capacidades en equidad de género y en el ejercicio de masculinidades positivas.

Como acciones adicionales a las ejecutadas en el proyecto en relación con la sostenibilidad, es importante otorgar beneficios tangibles a los padres y madres de familia y a los voluntarios y voluntarias, para impulsar y garantizar la participación activa, y contar con su aval para seguir implementando las actividades del proyecto a través de la identificación de temáticas de capacitación de interés de los voluntarios y voluntarias en temas productivos y de la implementación de una actividad tangible del Plan Comunitario.

La característica principal de los Servicios de Salud Amigables es que se originan de las necesidades y realidades de los y las adolescentes y apuntan a satisfacerlas, su participación activa en la implementación y evaluación de estos servicios es la que garantiza el éxito de los resultados planeados en temas de mejoramiento en el acceso a servicios de salud. Es muy importante implementar acciones

de interés de las y los adolescentes como concursos de baile, teatro, campeonatos deportivos encaminados a generar mayor empatía con el personal de las unidades de salud para así incrementar el acceso efectivo a servicios de salud y métodos anticonceptivos.

Las barreras que enfrentan las adolescentes embarazadas están basadas en la discriminación, en relaciones de poder inequitativas, en la falta de valoración del rol de las mujeres, en su escaso posicionamiento en la sociedad, dando lugar a consecuencias como tener inadecuadas condiciones de vida, no ser valoradas y reconocidas y contar con limitadas habilidades sociales y financieras, por lo que es importante incrementar el porcentaje de adolescentes embarazadas con formación técnico ocupacional para incentivarles a cumplir su proyecto de vida, que se vuelve un poco más complicado en relación con una adolescente que no está embarazada.

Se efectuó el cálculo del VAN Social de la nueva propuesta. Se realizó sobre un período de 5 años y con una tasa de descuento social del 12 %, dando un resultado de 4 843 236,66 dólares. Se ejecutó un análisis de la TIR, dando un resultado de 578 % y 21,87 del análisis del costo beneficio, por lo que se determinó que la ejecución del proyecto, incluidas las nuevas estrategias de promoción y fortalecimiento, es socialmente rentable y generará beneficios monetarios atribuibles al proyecto en términos de ahorros generados y costos evitados.

Tabla 5

Valoración de costos y beneficios de la nueva propuesta

	Beneficios (USD)	Costos (USD)	Flujo de beneficios netos (USD)
Inversión Inicial	235 635		(235 635)
Año 1	1 423 910	67 710	1 356 200
Año 2	1 452 938	67 735	1 385 203
Año 3	1 481 966	67 310	1 414 656
Año 4	1 513 454	63 310	1 450 144
Año 5	1 544 942	73 060	1 471 882

Fuente y elaboración: el autor (2019).

Se puede evidenciar que trabajar en prevención es social y económicamente más rentable para las adolescentes, familias, comunidades y el Estado. Una eficiente gestión con enfoque preventivo antes que reactivo en la política pública depende de muchos factores, entre ellos de la calidad de las instituciones y del capital humano involucrado en el proceso y, especialmente, de una buena coordinación entre diferentes instituciones y niveles de gobierno. La recomendación de la OCDE (BID, 2018), para mejorar la gobernanza, se estructura en torno a tres pilares. El primero tiene que ver con los sistemas de coordinación, es decir, la existencia de mecanismos de coordinación tanto entre sectores como entre diferentes niveles de gobierno y la coordinación horizontal entre las diferentes entidades territoriales. El segundo pilar se refiere al fortalecimiento de las capacidades y habilidades en todos los niveles de gobierno. El tercer pilar está relacionado al fortalecimiento de las condiciones marco que permiten que la inversión se haga de manera más efectiva; y con esto nos referimos a temas de regulación, de compras públicas, de acceso a la información transparente, etc.

## **6. Conclusiones**

Mediante la evaluación se determinó que el proyecto aborda una problemática de gran relevancia para el contexto, que las estrategias planteadas son adecuadas para el grupo de beneficiarios, y que el proyecto ha contribuido a mejorar la capacidad local a través del fortalecimiento de capacidades en función a los objetivos previstos en el marco lógico; por lo que el diseño del proyecto inicial, más la propuesta agregada en la presente investigación, se constituyen en una herramienta integral a utilizarse como guía para enfrentar la problemática del embarazo en adolescentes desde la gestión pública con miras al fortalecimiento de los gobiernos locales sostenibles.

Al realizar una evaluación de carácter participativo, se tomaron en cuenta las voces de los sujetos de derechos, de los corresponsables, de los garantes y de los ejecutores; lo que permitió confirmar que se han fortalecido los vínculos entre las comunidades y las instituciones públicas, y que los resultados e impactos en materia de género, interculturalidad, e intergeneracionalidad han sido significativos

y se han acogido positivamente por parte de las comunidades. Así fue posible determinar los objetivos y acciones para dar respuesta a problemas concretos y demandas sociales con la finalidad de promover la integración social, la participación ciudadana y empoderamiento colectivo; que a su vez permitan a los Gobiernos locales no solo realizar acciones relacionadas con programas asistenciales sino mirar a la inversión social como una estrategia de desarrollo encaminada hacia la maximización de beneficios colectivos y el mejoramiento de la calidad de vida.

Mediante la evaluación social, se pudo determinar que la ejecución del proyecto fue socialmente rentable. Además, se pudo cumplir con el objetivo del presente documento, al contar con una metodología a utilizarse como guía para realizar la evaluación social de proyectos a escala agregada del Estado y la sociedad que permita comprobar la viabilidad social y económica con base en la identificación, medición y valoración de los beneficios monetarios en términos de ahorros generados para las familias y los costos evitados para el Estado; para determinar las ventajas y desventajas de asignar recursos a proyectos sociales enfocados en prospectiva estratégica para la formulación de política pública.

## 7. Referencias bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas [ONU] (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Nueva York.
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador (2014). *Código de la Niñez y Adolescencia*. Quito: última modificación.
- Berumen, J. (2010). *Monitoreo y Evaluación de Proyectos*. Medellín: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.
- BID (16 de enero de 2018). *Gestión Fiscal*. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobernanza-de-la-inversion-publica-descentralizada/>
- Blasco, J. , y Pérez, J. (2007). *Metodologías de investigación en las ciencias de la actividad física y el deporte: ampliando horizontes*. Alicante: Editorial Club Universitario.

- Burneo, C., Córdova, A., Gutiérrez, M., y Ordóñez, A. (2015). *Sexualidad y embarazo adolescente en el Ecuador: De la ENIPLA al Plan Familia 2015*. Quito: Arcoiris Producción Gráfica.
- Centro del Conocimiento de Fundación EDE (2015). *Hacia una sociedad intergeneracional: ¿Cómo impulsar programas para todas las edades?* Bizkaia: Gráficas Mungia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. New York: Naciones Unidas.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género [CNIG] (2014). *Agenda Nacional de Mujeres e Igualdad de Género*. Quito.
- Diario El Comercio* (2018). La erradicación de la desnutrición infantil, otra deuda de Ecuador. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/pages/ninos-ecuatorianos-registran-baja-estatura.html>.
- Distrito de Salud Colta-Guamote-DD06D04 (2018). *Embarazadas Distrito Colta-Guamote*. Guamote.
- Ecuavisa (5 de agosto de 2018). Aumentan los embarazos adolescentes en Ecuador. Recuperado de <https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/404096-aumentan-embarazos-adolescentes-ecuador>
- Fundación Desafío (2015). *Vidas Robadas. Maternidad Forzada en el Ecuador*. Quito: graphus.
- Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guamote (2015). *PDyOT GADMCG*. Guamote: PEI-GADMCG.
- González, R. (2010). *Embarazo Adolescente y Pobreza en Ecuador*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2017). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Indicadores de Pobreza y desigualdad*. Quito: Dirección de Comunicación Social INEC.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Reporte de Pobreza por consumo, Ecuador 2006-2014*. Quito: Dirección de Comunicación Social INEC.

- \_\_\_\_\_ (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Quito: Dirección de comunicaciones INEC.
- Jorquera, D. (2011). *Gobernanza para el Desarrollo Local*. Santiago: Rimisp. Recuperado de [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1366307608n952011governanzaparadesarrollolocaljorquera.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366307608n952011governanzaparadesarrollolocaljorquera.pdf)
- Ministerio de Salud Pública (2018). *Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2018-2025*. Quito: MSP.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Costos de Omisión en Salud Sexual y Reproductiva en Ecuador*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Ensanut-ECU 2012*. Quito: *El Telegrafo*.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar*. Quito.
- MSP, Senplades, UNFPA, Sendas (2017). *Costos de Omisión en Salud Sexual y Reproductiva en Ecuador*. Quito.
- Ministerio de Salud de Perú (2013). *Plan Multisectorial para la Prevención del Embarazo en Adolescentes 2013-2021*. Lima: MSP Perú.
- Observatorio Social del Ecuador [OSE] (2016). *Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad*. Quito: Offset Abad.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Niñez Excluida en el Ecuador Contemporáneo*. Quito: Digital Center.
- Organismo Andino de Salud-UNFPA (2016). *Diagnóstico de Situación del embarazo en la adolescencia en la Subregión Andina*.
- Organización Mundial de la Salud (1986). *Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud*. Ottawa.
- Plan Internacional (2016). *Proyecto Zonas Libres de Embarazo Adolescente*. Quito: Gerencia de Programas Plan Internacional.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Módulo de diagnóstico comunitario y planes de respuesta*. Quito, Ecuador: Plan Internacional.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Resumen de los Jóvenes. Por ser Niña, el estado mundial de las niñas 2012, Aprender para la vida*. Quito: Comunicaciones Plan Internacional.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Estudio de patrones culturales sobre abuso sexual*. Quito: Plan Internacional.

- Plataforma de ONG de Acción Social (2003). *Guía de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales*. Madrid: Advantia Comunicación Gráfica.
- Presidencia de la República del Ecuador (2011). *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Quito.
- Program Management in the Development Sector [PM4NGOs] (2012). *Guía PMD Pro, Gestión de Proyectos para Profesionales del Desarrollo*. Copyright 2011 PM4NGOs.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2016). *Resumen Informe sobre Desarrollo Humano 2016*. New York: Communications Development Incorporated.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Enfoque Multidimensional para abordar la agenda 2030*. New York: PNUD.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. New York: PNUD.
- PNUD (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*. Nueva York: PNUD.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Manual de seguimiento y evaluación de resultados*. New York: Oficina de Evaluación del PNUD.
- Red de Adolescentes del Cantón Guamote (2018). *Agenda por los derechos sexuales y derechos reproductivos de las y los adolescentes*. Guamote: Plan Internacional.
- Red Intersectorial de adolescencia y sexualidad [RIAS] (1991). *Vida sin Violencia: una mirada desde los y las jóvenes y sus derechos*. Quito: RIAS .
- Rovati, L. (2007). *Bebés y más*. Recuperado de <https://www.bebesymas.com/ser-padres/cuanto-gastamos-en-los-hijos#>
- Sahuí, A. (2014). La igualdad en el discurso del desarrollo humano. *Andamios. Revista de Investigación Social*, , 105-128.
- Salinas, S., Castro, M., y Fernández, C. (2014). *Vivencias y Relatos sobre el embarazo en adolescentes*. Panamá: Innovación en Diseño, Edición y Alrededores I Idea.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2017-2021). *El Plan Nacional de Desarrollo, "Plan Toda una Vida"*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Memoria Técnica Cantón Guamote*. Quito: Senplades.

- \_\_\_\_\_ (2013). *Plan Nacional Buen Vivir*. Quito.
- Tenorio, R. (1991). Jóvenes, amor y sexualidad. *Vida sin Violencia: una mirada desde los y las jóvenes y sus derechos*. Documento de RIAS (Red Intersectorial de adolescencia y sexualidad). Quito: Red Intersectorial de adolescencia y sexualidad.
- UNFPA (2018). *El poder de decidir. Los derechos reproductivos y la transición demográfica*. Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- UNFPA (2017). *El Costo Económico del embarazo en niñas y adolescentes*. El Salvador: UNFPA.
- \_\_\_\_\_ (1994). *Programa de Acción, Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. El Cairo.
- Unicef (2014). *Criterios de evaluación*. Florencia-Italia: Centro de Investigaciones Innocenti de Unicef.
- Unicef y Plan Internacional (2014). *Vivencias y Relatos sobre el embarazo en adolescentes. Una aproximación a los factores culturales, sociales y emocionales*. Panamá: Innovación en Diseño, Edición y Alrededores Idea (Perú).
- Whittingham, A. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista Reforma y Democracia*.







## Capítulo 7

# Gobiernos locales sostenibles e inclusión social de las personas con problemas de salud mental

Viviane Monteiro y Aimeé Dubois

### 1. Introducción

LA NUEVA AGENDA de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas constituye un marco internacional de compromisos que deben ser implementados por la mayoría de los Estados miembros de la ONU (Dávalos, 2017). Este acuerdo marca una nueva pauta de cooperación con mayor consenso y complejidad, a través del enfoque integral que comprende el desarrollo de forma multidimensional. Como resultado, los 17 objetivos y 169 metas proponen una nueva mirada, más allá de lo económico, agregando los factores social y ambiental. En definitiva, se busca que los Gobiernos locales garanticen el ejercicio de derechos y la inclusión social a través de una gobernanza que promueva el desarrollo de ciudades con sostenibilidad.

Desde este enfoque, se puede observar que las personas con problemas de salud mental han sido tratadas tradicionalmente por la sociedad, sus familias y el mismo Estado como una “carga” que representa un alto gasto de recursos materiales y humanos. Las familias, especialmente aquellas de escasos recursos —producto de la desigualdad estructural básica generada por la pobreza— deben lidiar, convivir y “soportar” literalmente la enfermedad mental. La otra opción es buscar la internación psiquiátrica como una salida para alivianar esa “carga”, lo que significa transferir una persona a cuidados institucionalizados. Así, seguimos reproduciendo casi

automáticamente y como se fuera natural el modelo desarrollado por Philippe Pinel en el psiquiátrico de Bicêtre en 1793, pese a que la Organización Mundial de la Salud afirma que la internación no solamente no cura, sino que agrava y cronifica la enfermedad (OMS, 1990).

¿Esto tiene que ser necesariamente así? ¿Existe una forma de integrar a estas personas en la sociedad para que sean productivas y tengan autonomía? En respuesta, surgió *Huertomanías*, un emprendimiento social ubicado en Quito, Ecuador, que ofrece un espacio para ejercer el derecho a trabajar y alcanzar autonomía. Los socios son personas que fueron discriminadas del mercado laboral por estigmas relacionados con su salud mental y que tienen ahora una nueva oportunidad. El objetivo de esta investigación es demostrar que la implementación de políticas públicas locales, a partir de esta experiencia y de los avances del tratamiento en salud mental, permitiría materializar el objetivo de lograr ciudades inclusivas y sostenibles para *todos*.

Al efecto, se analizará la evolución del tratamiento legal y médico de la salud mental en Latinoamérica desde la década de 1990, según los estándares internacionales de derechos humanos y de la OMS; y, posteriormente, se realizará el estudio de caso, en la modalidad de caso único (Richardson, 2005) de la experiencia de *Huertomanías*, como un proyecto exitoso que puede ser la base de una política pública multifactorial e integrada que logre promover gobiernos locales sostenibles.

## **2. Gobiernos locales sostenibles en el marco de la Agenda 2030: igualdad, trabajo, sostenibilidad e inclusión social**

Como reacción al percibido fracaso de la amplia estrategia neoliberal implementada en nivel global a lo largo de la década de 1990, que había proscrito desde el fin de la década de 1970 la discusión sobre la pobreza del debate sobre el desarrollo, fueron implementados a partir del año 2000 los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta primera iniciativa de Naciones Unidas propuso 8 objetivos y 20 metas y, aunque fue adoptada por 189 países, tuvo como eje central

la erradicación de la pobreza extrema.<sup>1</sup> Esta agenda obviamente no implicó obligaciones uniformes para los Estados, sino para los que padecían de este grave problema, o sea, los países en desarrollo, restando al “norte global” la responsabilidad de actuación las agencias de desarrollo, según el modelo tradicional de cooperación.

En su momento, la elección de la temática de la pobreza fue defendida por Naciones Unidas como una cuestión protagónica como limitación al desarrollo, constituyéndose en una especie de primer paso para una estrategia más amplia que la seguiría. Sin embargo, esta perspectiva no se mantiene en el balance realizado en el preámbulo de la Agenda 2030, que constata el crecimiento de las desigualdades, de la concentración de riquezas, de los riesgos mundiales para la salud, de la escalada de los conflictos, de los extremismos violentos, y de la degradación del medioambiente (ONU, 2015). En efecto, entre las metas propuestas, se puede confirmar de un lado escasos logros como la reducción del porcentaje de personas por debajo de 1,25 dólar al día, del porcentaje de personas sin acceso a agua y saneamiento, y el incremento de la igualdad en el número de niños y niñas en la enseñanza primaria (Unceta, 2015); y de otro lado, muchos retrocesos en algunas metas, como el incremento de las emisiones de CO<sub>2</sub> en el 50 %, el aumento de la violencia y el crecimiento sin precedentes del número de desplazados (Unceta, 2015).

Es así como una vez culminado el período de vigencia de los ODM, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) propone como nueva estrategia los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Este documento, que fue fruto de un acuerdo más amplio entre 193 Estados, también posee un contenido extendido en relación con los ODM, una vez que propone 17 objetivos y 169 metas. Así, se trata no solo de una ampliación de los objetivos, sino de un cambio de perspectiva y

---

1 La Declaración del Milenio poseía 5 retos principales: paz y seguridad; pobreza y la privación humana; equidad y justicia social; democracia y derechos humanos; y, sostenibilidad ambiental. Y, además, 8 objetivos: erradicación de pobreza y hambre; acceso a la enseñanza; Igualdad de género y empoderamiento mujeres; reducción mortalidad infantil; mejora salud materna; garantizar sostenibilidad medioambiental; y, promover asociación mundial desarrollo.

de análisis más complejo, que incluye múltiples dimensiones bajo un enfoque integral y la propuesta de una comprensión del desarrollo a partir de un análisis sistémico que incluye las perspectivas económica, social y ambiental. Asimismo, contrasta la propuesta de los ODS en relación con los ODM al comprometer a todos los Estados a cumplir sus metas, y no solo a los países en desarrollo; además, los ODS rompen con los esquemas tradicionales de cooperación internacional, una vez que “los Estados nacionales dejan de ser los únicos protagonistas de la implementación de las agendas globales ya que los gobiernos locales y la sociedad civil se convierten en sujetos con enorme trascendencia” (Dávalos, 2017, p. 117).

En este contexto, la Agenda 2030, unida a otras iniciativas contemporáneas como la Nueva Agenda Urbana desarrollada en la Conferencia Habitat III en Quito en 2016, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático del 2015, y anteriormente, la Conferencia Río +20 sobre desarrollo sostenible de junio de 2012, componen un escenario para la discusión del desarrollo sostenible desde las ciudades, respetando el medioambiente y promoviendo la inclusión social de todos. La agenda 2030 convoca al protagonismo de los Gobiernos locales como “responsables políticos, catalizadores del cambio y el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales” (CGLU, 2019, p. 2) y esto implica, además, una gestión pública compartida con la sociedad civil para la creación de urbes sostenibles.

En este sentido, este trabajo se apoya en una concepción de gobernanza que supere la dimensión de la gobernabilidad, centrada en las entidades estatales (llamada vertical), para ampliar a una articulación con los diversos actores locales a partir del reconocimiento de su especificidad, sus roles, derechos, deberes y potencialidades (Jorquera, 2011). Así, para comprender las posibilidades de inclusión de las personas que padecen trastornos mentales, es imprescindible la mirada multidisciplinaria propuesta por Whittingham (2005) de un proceso que envuelve el Estado, pero no se agota en él, sino involucra la sociedad civil en el proceso de decisión, ejecución y evaluación de temas de interés público.

De esta forma, en lo que concierne a la temática de este capítulo, la Nueva Agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas posee como puntos específicos de interés los objetivos 10 y 11. El objetivo 10, reducir la desigualdad en y entre los países, posee metas de promoción de la igualdad y no discriminación a través de la inclusión social económica y política de todas las personas como forma de reducción de la pobreza y de la exclusión. Para esto, los Gobiernos locales deben generar un diálogo con las minorías, además del diseño de políticas de protección social que promuevan la reducción de las desigualdades estructurales.

A su turno, el objetivo 11 es lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Entre las metas del objetivo 11 se destacan: aumentar la urbanización inclusiva y sostenible, así como la capacidad para la planificación y la gestión participativa; proporcionar acceso universal a espacios públicos inclusivos y accesibles, en particular para las personas con discapacidad; e, incrementar considerablemente el número de ciudades que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión. En definitiva, se busca que los Gobiernos locales garanticen el ejercicio de derechos y la inclusión social como promotores del desarrollo de ciudades con sostenibilidad.

No obstante el destaque de los objetivos anteriormente descritos, una de las novedades de la propuesta de la Agenda 2030 es justamente el enfoque multidimensional. Basado en la propuesta de Amartya Sen y Mahbub Ul Haq de un progreso multidimensional de desarrollo humano (Sahuí, 2014; PNUD, 2010), la agenda trae una propuesta de visión amplia del desarrollo sostenible que convoca a enfrentar la complejidad de factores que intervienen en el proceso de desarrollo de las personas, hecho que implica una necesaria vinculación entre los 17 objetivos. El reconocimiento de que los objetivos están íntimamente ligados es fundamental para la construcción de políticas públicas intersectoriales, en las que la ciudadanía no participe solamente en su propuesta sino también la construcción de una verdadera corresponsabilidad (PNUD, 2017).

En este escenario, la metodología de implementación de los ODS para América Latina propuesta por el PNUD (2017) parte de una herramienta para la construcción de políticas públicas llamada “Metodología de *Clusters*”. La propuesta es que cada país y cada Gobierno local identifique sus necesidades prioritarias dentro de los ODS y utilice como estrategia para optimizar recursos y esfuerzos, la herramienta de construir políticas intersectoriales que funcionen como “combos” de actuación para mejores resultados. Así, la propuesta es dirigida a intentar ver “el bosque y no solamente el árbol”, en otras palabras, no se debe analizar aisladamente cada brecha sino encontrar puntos de intersección que permitan ampliar el impacto de la política (PNUD, 2017).

Entendiendo que cada objetivo tiene metas de dimensión social, económica y ambiental, la aplicación del enfoque de combos significa reconocer “sinergias e interconexiones entre las intervenciones, las que a su vez se pueden mapear hacia distintas metas y objetivos” (PNUD, 2017, p. 3). De esta forma, la multidimensionalidad es la clave no solamente para la comprensión de los ODS, sino que la aplicación optimizada de los objetivos de la agenda depende de una estrategia que pueda integrar diferentes perspectivas, necesidades y actores.

A continuación, se observará concretamente la realidad de las personas que sufren con trastornos mentales, como grupo minoritario tradicionalmente excluido de participación política, social y económica, a la luz de los objetivos del desarrollo sostenible, de los estándares internacionales de tratamiento de salud mental y del innegociable reconocimiento de su valor y dignidad como seres humanos y ciudadanos.

### **3. Contexto actual del tratamiento de las personas con trastorno mental**

Las personas con problemas de salud mental han sido tratadas tradicionalmente por la sociedad, sus familias y el mismo Estado como una “carga” que representa un alto gasto de recursos materiales y humanos. Las familias, especialmente aquellas de escasos recursos (producto de la desigualdad estructural básica

generada por la pobreza) deben lidiar, convivir y “soportar” literalmente la enfermedad mental. La discapacidad causada por estos problemas ya se constituye en la primera causa de años vividos con la enfermedad y de los años de vida perdidos por la enfermedad en las Américas, cuando se toma en cuenta los posibles subregistros en cuanto lesiones autoinfligidas, desórdenes neurológicos y abuso de sustancias, además de los trastornos mentales (Vigo, Kestel, Pendakur, Thornicroft y Atun, 2016). Los problemas de salud mental, en muchos casos, requieren un tratamiento sostenido y de por vida, con medicamentos y psicoterapia continuos.

A pesar de que el Estado ofrece gratuidad en algunos casos, la saturación de los servicios y la falta de disponibilidad de los medicamentos es una realidad. Por lo que enfrentar un tratamiento de salud mental representa un esfuerzo económico importante para la familia. Esto, como en cualquier enfermedad crónica, se ha demostrado como una de las causas más importantes en el debilitamiento de la economía familiar, que se perpetúa por generaciones. Además, al tener que destinar los recursos económicos hacia el tratamiento, otras necesidades (educación, ocio, alimentación, vivienda etc.) se ven postergadas.

Sin la posibilidad de tener un empleo, debido a los estigmas alrededor de estos problemas de salud mental, el alcance de autonomía se hace casi imposible, y las personas con estos problemas quedan destinadas a la dependencia de sus familias, de alguna institución o hasta la callejización. Es así que se sostiene la opción de buscar la internación psiquiátrica como una salida para alivianar esa “carga”, lo que significa transferir una persona a cuidados institucionalizados permanentes. Así, seguimos reproduciendo casi automáticamente y como si fuera natural el modelo desarrollado por Philippe Pinel, pese a que la Organización Mundial de la Salud afirma que la internación psiquiátrica como se mantiene hasta el día de hoy no es un dispositivo terapéutico, y se reconoce como un factor importante en la cronicación la enfermedad y de la pobreza (OPS/OMS, 1990).

El enfermo mental, hasta el surgimiento de la psiquiatría (sea como teoría o como práctica médica específica), era un huérfano,

carente de un padre/médico, de un discurso y de una terapéutica médica que le fuese debidamente adecuada. Con el nacimiento de la medicina psiquiátrica, en el auge del racionalismo iluminista, es que este cuadro se revierte a favor del humanismo y de la razón, culminando en un tratamiento más adecuado y humanizado de la locura y del loco, aunque extremadamente biologizado. Sin embargo, el tratamiento moral (Foucault, 2005; Castel, 1978) inventado por los alienistas del siglo XIX, continuó presente, legitimando la existencia de las instituciones totales (Goffman, 1974; Basaglia, 2001; Castel, 1977, 1978; Foucault, 2000, 2005b). El tratamiento moral pudo actualizarse en nuevas experiencias con el surgimiento de la psiquiatría orgánica, que intentaba diseccionar el cerebro para encontrar las causas de las enfermedades mentales.

Una de esas experiencias fue la de la terapéutica activa de Herman Simon (De Carlo y Bartalotti, 2001; Amarante, 1995; Birman, 1992). Esta nació cuando la psiquiatría vio la necesidad de colocar a los propios pacientes para trabajar en la reconstrucción de un hospital destruido por la guerra y percibió que ellos mejoraban, que el involucramiento con la tarea tomaba el lugar de los pensamientos mórbidos. O sea, trágica ironía, los pacientes mejoraban utilizando su energía para reconstruir la institución que los condenaría a su exclusión de la vida social. Es verdad que el objetivo de la acción era lo que menos importaba; podrían hacer cualquier otra tarea repetitiva, que el efecto sería el mismo. Tal vez haya resurgido de ahí el término ocupación, tautología del fin en sí mismo, de la producción del no sentido, de la alienación.

En su alianza con los higienistas y con los eugenistas, los grandes psiquiatras de este tiempo construyeron sus dominios en inmensos terrenos alejados de las ciudades, donde fueron instaladas las grandes colonias (agrícolas, pero no solamente). El lema de estos locales era trabajo, trabajo y trabajo. Disciplina y moral rondaban el cotidiano de los internos, que podían llegar a los millares. Además de la ocupación, reinaba la fuerte explotación, pues lo que los internos recibían como fruto del trabajo era apenas la posibilidad de alienarse y mantenerse reclusos, haciendo a las instituciones de segregación casi autosustentables económicamente.

Con la modernización de la psiquiatría en Latinoamérica, sumándose a las influencias de los alienistas de Europa (quienes formaron a los alienistas latinoamericanos), el biologicismo contribuyó para hacer una síntesis entre las prácticas disciplinares y aquellas más científicas que, con su experticia, ayudaron a quemar de forma violenta muchas neuronas y, de cierta forma, se mantienen así hasta hoy, como es la situación de muchos de los hospitales psiquiátricos. Así, el tratamiento moral mantuvo su presencia, habiendo un verdadero *aggiornamento*, una modernización, una actualización, en los términos de Castel (1978).

Algunas escenas más recientes demuestran eso: la presencia de un sesgo moral en las experiencias europeas y americanas de la reforma psiquiátrica de la posguerra, la invención de la profesión terapia ocupacional como redentora y humanizadora de los hospitales psiquiátricos en el inicio del siglo xx, en Estados Unidos, años más tarde en Europa y en a década de 1950 en América Latina (De Carlo y Bartalotti, 2001). Esas tecnologías disciplinares también fueron transportadas para lidiar con otros desviados: personas con deficiencias, ancianos, teniendo como espacio privilegiado de intervención las instituciones totales y produciendo toda suerte de estigmas (Goffman, 1974, 1980).

Más recientemente, el Informe de la OMS sobre la Salud en el Mundo del año 2001, dedicado a la Salud Mental, recuerda que después de la primera mitad del siglo xx, hubo muchos movimientos reclamando una verdadera reforma en la atención a la salud mental. De esta forma, el cambio del estándar de atención a la salud mental ocurrido a lo largo del siglo xx trasladó la institucionalización necesaria como tratamiento patrón hacia la atención centrada en la comunidad. Este proceso tiene en cuenta el reconocimiento de los derechos humanos de los que sufren de trastornos mentales, que debe implicar que en la práctica médica se deben usar las técnicas más avanzadas. Sin embargo, el mismo informe fue enfático en afirmar que este nuevo paradigma todavía no era la regla en el tratamiento de la salud mental, así como todavía lo es.

A este análisis se debe añadir que la Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de Salud (OMS/OPS), desde el año de 1990, reconoce que la atención psiquiátrica convencional, o sea, la internación en un hospital, no es compatible con el respeto a los derechos humanos de los pacientes y que el sometimiento de las personas a esta forma predominante de tratamiento, en vez de constituir una ayuda para su resocialización, disminuye su capacidad para vivir en sociedad (OMS/OPS, 1990). Tales críticas reafirman el argumento de que la hospitalización psiquiátrica no es capaz de tratar o recuperar la salud mental de estas personas. Así se pronuncia la mencionada declaración en su discurso de apertura:

(...) el hospital psiquiátrico, como el único tipo de atención, no permite la consecución de los objetivos mencionados, al:

- a) aislar al paciente del medio social, generando así, una mayor discapacidad social;
- b) crear condiciones desfavorables que ponen en peligro los derechos humanos y civiles de los enfermos;
- c) exigir a la mayoría de los recursos humanos y financieros a los países a los servicios de salud mental y,
- d) proporcionar una educación insuficiente vinculada con las necesidades de salud mental de las poblaciones, los servicios de salud y otros sectores (OMS/OPS, 1990, p. 2).

Del mismo modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) plantea que las organizaciones internacionales de derechos humanos reconocen que los hospitales psiquiátricos son violadores de estos derechos y realizan una labor ineficaz en el tratamiento de enfermedades mentales (CIDH, 2000). A saber:

De acuerdo con la OPS/OMS, el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, las libertades fundamentales y derechos más frecuentemente violados en hospitales psiquiátricos incluyen el derecho a ser tratado con humanidad y respeto, el derecho a una admisión voluntaria, el derecho a la privacidad, la libertad de comunicación, derecho a recibir tratamiento en la comunidad, derecho a proporcionar consentimiento informado antes

de recibir cualquier tratamiento y el derecho a recurrir a un tribunal independiente e imparcial que determine la legalidad de la detención en un hospital psiquiátrico (p. 1).

La Declaración de Caracas termina por concluir que es necesario revisar el modelo basado en la hegemonía del hospital psiquiátrico, ya que el tratamiento de la enfermedad mental debe estar direccionado a “salvaguardar la dignidad personal e invariablemente los derechos humanos y civiles” y también a “fomentar la permanencia del paciente en su medio comunitario” (OMS/OPS, 1990, p. 3).

En este contexto, se puede constatar, al mismo tiempo, una creciente evolución del número de personas afectadas por trastornos mentales a nivel mundial, o sea, un incremento global de la carga de los trastornos mentales. Según la OMS (2001) 450 millones de personas en el mundo padecían en el año 2000 un trastorno mental o del comportamiento, “pero solo una pequeña minoría recibe siquiera el tratamiento más elemental” (p. 1). A su vez, en el informe publicado en el 2018 sobre la Carga de los Trastornos Mentales en América se evidencia que en nuestro continente los trastornos mentales son la segunda causa de años de vida perdidos por discapacidad, siendo responsables por el 34 % de los casos (OMS/OPS, 2018). Por último, no se puede dejar de evidenciar la alta tasa de mortalidad que conllevan los trastornos mentales, una vez que a cada 40 segundos una persona comete suicidio en el mundo, siendo en la actualidad la segunda causa de muerte de personas jóvenes (entre 15 y 29 años) (OMS, 2018).

De otra parte, contradictoriamente, existe una gran brecha entre los recursos asignados por los países y las necesidades apuntaladas. En efecto, “en los países en desarrollo, a la mayoría de las personas con enfermedades psiquiátricas graves se les deja que afronten como puedan sus cargas personales, como la depresión, la demencia, la esquizofrenia y la toxicomanía” (OMS, 2001, p. 5). Concretamente, esta brecha corresponde a que entre el 44 y el 70 % de las personas que sufren trastornos mentales en los países desarrollados y el 90 % en los países en desarrollo simplemente no recibe tratamiento.

Esto implica un alto costo económico soportado por las familias que lo pueden afrontar y el total abandono a los que no disponen de recursos económicos. Consecuentemente, las personas que ya son afectadas por la pobreza y padecen trastornos mentales son además convertidas en víctimas y en objetos de estigmatización y discriminación (OMS, 2001; 2004). Esto produce un verdadero ciclo de victimización en el que existe una retroalimentación entre pobreza y trastornos mentales, de forma que “la pobreza puede entonces considerarse un determinante importante de los trastornos mentales y viceversa, (...) afectando diversas dimensiones del desarrollo individual y social” (OMS, 2004, p. 27). De igual forma, el padecer de un trastorno mental afecta enormemente el acceso y la permanencia en el mercado de trabajo y este hecho, en sí mismo, es un fuerte promotor de enfermedades mentales (OMS, 2004). De esta forma, la carga creciente de los trastornos mentales implica “un costo enorme en sufrimiento humano, discapacidad y pérdidas económicas” (OMS, 2001, p. 39) que deben ser soportadas por la persona afectada y su familia.

Esta realidad, en la que la violación de los derechos y de la dignidad de las personas que sufren con trastornos mentales es una regla y no excepción, incluso en países considerados desarrollados, puede (y debe) ser contrarrestada por múltiples ejemplos comunitarios que logran autonomía, reinserción social y laboral, y una drástica reducción del uso de internaciones psiquiátricas (Lascorz *et al.*, 2009). En otras palabras, se logra proporcionar un servicio de salud mental con alta efectividad a bajo costo, promoviendo no solamente una reducción en la carga financiera soportada por las familias como también de acompañamiento, liberando a los otros miembros responsables por el cuidado para el trabajo además del propio “paciente”. Como ejemplo, en el caso de dispositivos residenciales en Cataluña ocurrió la reducción de 12 veces del gasto público con los gastos con internación psiquiátrica de los residentes (Lascorz *et al.*, 2009). De esta forma, los tratamientos comunitarios no solamente son más eficientes y respetuosos de los derechos de los pacientes, como representan un costo mucho más bajo que el tratamiento a través de la internación psiquiátrica.

Sentadas estas bases, en el siguiente acápite se partirá de la modalidad de tratamiento basado en la laborterapia, para distinguir este tipo de tratamiento que originalmente funcionó en un modelo mucho más cercano al de los trabajos forzados desarrollado en las cárceles, y sirvió como punto de partida para cuestionamientos y plantear la necesidad de un trabajo desde y para la comunidad, que posibilite la búsqueda de alcance de autonomía de las personas con problemas de salud mental. Para ejemplificar este cambio de paradigma, se revisará el ejemplo del proyecto social de *Huertomanías* como caso de estudio. Este emprendimiento puede ser una forma de inserción social de las personas con trastorno mental que puede convertirse, como aquél modelo de Cataluña, en una política pública que promueve respeto e inserción social en la ciudad, al tiempo que reduce la pobreza e incrementa el desarrollo sostenible.

### **3.1. De la laborterapia a la experiencia de *Huertomanías*: trabajo, autonomía, renta e inclusión en la ciudad**

Las prácticas laborterápicas tradicionalmente se basan en la producción de cuerpos dóciles (Foucault, 2000; Ewald, 1993), en el entrenamiento de hábitos de trabajo, de comportamientos adecuados, limitados y subordinados, nada cuestionadores. A partir de ellas fueron desarrollados programas de entrenamiento para la futura inserción en el mercado, o formas más o menos veladas de explotación y de posibilidades específicas, rígidas: así lo eran los contratos de empresas (comunes aún en la década de 1980) que destinaban parte del proceso productivo de artículos de confección simple a instituciones que atendían a personas con deficiencia mental. Tales prácticas, que eran muy mal remuneradas, pues se consideraba un trabajo de segunda línea que más ayudaba a las personas con deficiencia que a las empresas, no permitían que los trabajadores se apropiaran del proceso de trabajo, mucho menos del valor generado por él. Muchos trabajadores ni sabían cuánto ganaban ni tenían la menor idea del proceso en que estaban involucrados.

Además, al ejercitar poco los intercambios sociales, también sabían poco sobre lo que sería posible realizar con sus ganancias. Eran los profesionales de las instituciones quienes se apropiaban de las

informaciones y tomaban las decisiones, ya que, *a priori*, los trabajadores eran considerados incapaces de responder por sí mismos. No se invertía en las capacidades y potencialidades de los trabajadores y apenas se reforzaba su limitación frente a un contexto estéril de posibilidades.

La relación de la propuesta laborterápica con los otros actores sociales siempre reforzó y legitimó la incapacidad y la invalidez de aquellos que eran entrenados, fortaleciendo la idea de que los espacios posibles de vida y de intercambio serían apenas las instituciones de rehabilitación. Sean monitores de oficio a lidiar con los aprendices, sean los empresarios que filantrópicamente les designasen alguna tarea simple como parte de la producción, los mensajes emitidos y reforzados siempre fueron los de límites, de insuficiencia, ya que no se cuestionaban los contextos y las normas.

Actualmente, aún con base en la tecnología del entrenamiento de hábitos de trabajo, se desarrollan en varias instituciones programas de inserción en el empleo, aprovechándose de la brecha que obliga a las empresas a contratar cierto porcentaje de personas con discapacidades (en la Ley Orgánica de Discapacidades en nuestro país, es el 4 %) (Gobierno del Ecuador, 2017). Estas inserciones, más una vez, por ser individuales y por muchas veces no involucrar funciones reales y necesarias, siendo dirigidas apenas para la resolución de los problemas de las empresas con las leyes, acaban reforzando el aspecto estigmatizante y discriminatorio de incapacidad, inmadurez, invalidez de las personas que viven con alguna discapacidad.

En efecto, el carácter de invalidez está en el propio hecho de que esas personas muchas veces son innecesarias para las organizaciones. La práctica de preparación para la futura inserción en el trabajo, a través del entrenamiento de habilidades y de hábitos de trabajo, reveló su carácter perverso: con el pasar de los años, se fue haciendo perceptible que pocos eran los considerados plenamente rehabilitados e insertados realmente en el trabajo. El entrenamiento para la futura inserción laboral fue dejando de ser una etapa para construirse en un momento perenne y eterno de exclusión y control. La justificada terapia a través del trabajo dentro del hospital psiquiátrico generó

toda suerte de perversiones y ejercicios de micropoderes y opresiones que se iniciaron a partir de las propias relaciones entre los internos, reproduciendo la lógica de poder que tiene en el médico el modelo del poder moral (Foucault, 2005).

En algunos países, en la experiencia en la implementación de núcleos de trabajo en hospitales algunos internos se diferenciaban de los demás, llegando a definir, de entre los pacientes más desobedientes, aquellos que deberían permanecer en las celdas fuertes y aquellos que deberían ser sometidos a TEC (terapia electroconvulsiva). Los laborterápicos eran esos personajes responsables por la vigilancia y el mantenimiento del hospital en áreas como limpieza y alimentación. Nítidamente, cumplían la función de poder que los alzaba a un grado mayor frente a los demás internos, lo que posiblemente explicaba el hecho de que no quisieran salir del hospital para construir un proyecto de vida. Recibían para esto algunas regalías como cigarrillos o un plato de comida especial. Pero es a partir de estos pacientes que se empieza a pensar sobre proyectos productivos para poder combatir el mercado.

Es necesario modificar algo en la relación con el mercado para que los internos puedan ejercer su derecho y opción de trabajar. Se debe pasar a tener una comunicación diferente entre los profesionales, gestores y voluntarios involucrados y los usuarios, superando los filtros pautados por la nosografía psiquiátrica y por la enfermedad, de modo que estos encuentros permitan el acceso a necesidades antes vistas como irrelevantes e inexistentes (Basaglia, 1977). No será más el discurso nosográfico de la psiquiatría que dirá lo que ellos sienten y quieren o qué son capaces de hacer. La deconstrucción de estos conceptos y valores se da en la trama de relaciones intensas y de mutuas afectaciones (Spinoza, 2009) que forman nuevos conceptos y valores.

En este contexto, el trabajo puede ser visto como una de las muchas posibilidades de participar de las escenas sociales, de dar nuevos sentidos a las contradicciones sociales que producen las instituciones totales como agencias productoras de control disciplinar y violento. Pero no puede ser cualquier trabajo, el mercado, con sus obligaciones,

hace mucho ya enunció que no hay lugar para los locos a no ser en el manicomio. El modo de vida que orbita la forma moderna de trabajo es el de la racionalidad utilitaria, que saca o intenta eliminar todo aquello que no sigue el paradigma de empobrecimiento de posibilidades. El mundo del trabajo es la antítesis del mundo de la locura e intentar adaptar y normalizar a los internos para que puedan ser artificialmente encajados en el mercado puede acabar tornándose una ilusión. Además, es necesario cuestionar si es deseable participar de un mundo del trabajo que es pura tautología y que vive para la reproducción abstracta del capital y para la eufórica circulación de mercadería.

Es por esto que es necesario producir experiencias ricas en términos de producción de sociabilidad, valores, relaciones, poder que deberían forjar situaciones reales de trabajo colectivo, vinculadas efectivamente al mercado. Pero la participación en el mercado debería posibilitar que la producción de valor, mercadería y dinero liberase la producción de vida y de sociabilidad, a través de la crítica cotidiana de la sociabilidad empobrecedora del trabajo y de la centralidad abstracta de la mercadería en las relaciones sociales. Lo que se busca es modificaciones negociadas y de doble vía: transformaciones en los usuarios-trabajadores a través del ejercicio de poder y de la descubierta de nuevas potencialidades y formas inéditas de producir y transformaciones en los contextos de trabajo y en el propio mercado, produciendo nuevos contextos acogedores y al mismo tiempo desafiantes.

En ese escenario, los proyectos colectivos de trabajo cuestionan las normas fijas y autoritarias de hacer las cosas. Participar de un proyecto es producir un espacio de pertenencia y de acogimiento que sea terreno propicio para la descubierta de potencialidades y para el ejercicio de poder. Es producir espacios potentes y consolidados de enfrentamiento de desafíos y riesgos que representen efectivamente modificaciones en los flujos de poder, cambios concretos y subjetivos (en la forma de relacionarse y de estar en el mundo, y en el acceso a bienes y servicios), iniciando recorridos colectivos que sigan produciendo una multiplicidad de posibilidades. Eso exige que los usuarios-trabajadores asuman nuevos papeles e identidades

múltiples, redefiniendo y sumando otras identidades a su histórica identidad de pacientes y enfermos.

Entonces, no se puede transformar a los internos sin transformar a la sociedad y sus valores y sin que también sean modificados los papeles de los que reciben la delegación social de cuidar y de proteger, pero también de controlar (Castel, 1977). Se busca que el trabajo sea real y que su consumo y uso sean necesarios. Que tenga calidad y que, al mismo tiempo, garantice el modo singular de estar en el mundo de sus trabajadores. Situaciones donde quepan nuestras singularidades, dificultades y potencialidades. Estar trabajando no significa un momento posterior al tratamiento, mucho menos señal de cura, sino la posibilidad de ampliar el arco de relaciones, descubrir y ejercer potencialidades, tejer una condición de vida y una de relaciones sociales que sean productoras constantes de subjetividad. El objetivo no es lidiar con la enfermedad, sino con la producción de vida, intensidades que todas las personas experimentan cuando están buscando aumentar su “potencia de actuar” (Spinoza, 2009).

El trabajo, sin embargo, no es el dispositivo único y obligatorio de inserción social o rehabilitación, no es un lugar obligatorio por donde todos los usuarios deberían pasar. No está destinado a los pacientes “menos graves”, ni es visto como un momento posterior del que se considera tratamiento terapéutico. La participación en un proyecto de trabajo es una posibilidad de ampliación de la red social y del arco de relaciones personales de los usuarios; una posibilidad entre otras, pudiendo ser utilizada desde que produzca sentido para el proceso del usuario en la construcción de su proyecto de vida.

La iniciativa de diversificar y ocupar múltiples espacios sociales es otra característica que diferencia los proyectos colectivos de trabajo de las propuestas laborterápicas. La noción de tener un local específico para la práctica de rehabilitación es cuestionada, una vez que lo que se busca es la multiplicación de espacios y posibilidades, es la apertura y no el cierre. Los proyectos deben estar localizados en lugares diferentes, para que sea posible proponer la convivencia y el compartir de espacios, en una nueva relación entre lo que es considerado normal y anormal. Esa dicotomía se puede superar

concretamente en el ejercicio artesanal de tejer nuevos territorios y nuevas alianzas. Ocupando otro lugar social, los usuarios-trabajadores pasan a hacer parte del cotidiano de la ciudad, a desarrollar acciones que los conecten unos a otros y los hagan cuidar de las otras personas. Bella reciprocidad de papeles, una vez que aquí los dichos anormales también cuidan de los normales. De esta forma, los valores de peligrosidad e incapacidad de los locos pueden ser fuertemente enfrentados.

Esta construcción exige que se gestionen espacios de problematización del cotidiano, en una perspectiva constructivista. Las transformaciones de los paradigmas y de las formas concretas de vida exigen constante energía, alimento, inversión. Se sabe que se nada contra la marea, y que esa pequeña construcción forma parte de una importante y potente obra de intervención en la ciudad, en las más variadas áreas, que transforman la vida de muchos y marcan para siempre sus cuerpos y las mentes de aquellos que participan activamente de este proceso.

### ***Huertomanías***

Es en este contexto que, en 2014, surgió la idea de un emprendimiento social para personas con problemas graves de salud mental. En el marco de una asamblea en un servicio público de salud mental, donde participaron usuarios, familiares y algunos profesionales, se inicia con la pregunta “¿qué es lo que más les preocupa?”. Así, se transitó desde el acceso a los servicios de salud mental, la disponibilidad de medicación, sistema de emergencias y otras preocupaciones relacionadas especialmente al tratamiento psiquiátrico, hasta llegar a las preocupaciones vitales, como tener pareja, terminar de estudiar, tener amigos, poder independizarse... Finalmente, se pudo ver que lo que más se presentaba como causa o consecuencia de las preocupaciones era la dependencia económica.

Es así que inició la planificación de un emprendimiento productivo, un proyecto colectivo, como la posibilidad de alcanzar autonomía a través del trabajo, y surgió la idea de un huerto urbano como lo más votado. Había otras opciones, también relacionadas a diferentes

oficios, como panadería, peluquería, pero los usuarios habían tenido experiencias con agricultura desde la terapia ocupacional (o sea, desde un lugar más pasivo) pero ya permitía alguna familiaridad con el tema. Además, no hubo opciones más profesionalizadas, quizás por la dificultad en el acceso a estudios, que es un tema que aún debe ser discutido ampliamente.

El objetivo inicial fue tener un emprendimiento productivo para personas con trastornos mentales graves, tal como descritos por la psiquiatría, y que, a través de los ingresos económicos se pueda alcanzar autonomía. En el transcurso de estos años, se evidenció desde la experiencia vivida que la autonomía tiene muchas más aristas que lo económico, aunque esto sigue siendo un pilar principal. Además, se redefinió la población con la que trabajar, para pasar de la etiqueta psiquiátrica a la experiencia de exclusión causada por los estigmas. De esta manera, quienes trabajan en *Huertomanías* son personas adultas, que están motivadas, que son dependientes económicamente de alguna institución o persona, que están en tratamiento, y que han sido discriminadas del mercado laboral por estigmas relacionados a su condición de salud mental.

El trabajo se desarrolla en un terreno en Nayón, una parroquia alrededor de Quito, desde el año 2015. Se realizan cultivos libres de agrotóxicos, los mismos que son procesados artesanalmente para hacer mermeladas, diferentes salsas, condimentos, infusiones. Además, se fueron ampliando los servicios, para ofrecer talleres de cultivos orgánicos, así como se desarrollaron actividades para poder discutir sobre los estigmas que circundan al tema de salud mental. Precisamente, se busca ofrecer productos y servicios que sean de calidad, y que los clientes regresen y los prefieran, no por caridad o por pena, sino porque los prefieren.

La gobernanza en *Huertomanías* se ha ido desarrollando de manera participativa, garantizando que sea un marco que abarque a todos los trabajadores y del que todos se sientan parte. La democracia participativa es la base para la toma de decisiones, las mismas que se dan siempre en un marco asambleario, donde todos los participantes tienen la misma voz y voto. El pensar en un espacio

democrático y de toma de decisión, con personas con problemas de salud mental, mostró cuán ignorada está la opinión de estas personas. Nadie pregunta a un loco cómo se siente, aún menos qué es lo que piensa o quiere o decide sobre algún tema. Es por esto que la asamblea es uno de los pilares fundamentales de este emprendimiento, como una herramienta para el empoderamiento, cuestionamiento, crítica y propuesta. Además, es el espacio donde se decide el rumbo del emprendimiento. Los productos y servicios fueron siendo diversificados con base en las habilidades y deseos de los socios, lo que ha permitido (y les ha permitido) explorar en esas potencialidades que jamás habían sido consideradas.

El hecho de que *Huertomanías* es el primer y único emprendimiento en este estilo en el Ecuador ha evidenciado la necesidad de ser replicado para poder constituirse en una opción para las personas con problemas de salud mental. Es decir, al haber solamente una opción, las personas tienen que tomarla, o irse de vuelta a su casa, al abandono. Es por esto que existe un esfuerzo por diversificar las actividades, los productos, los servicios, dentro de las posibilidades, para que las personas, puedan tener mayores oportunidades de explorar sus habilidades y ponerlas al servicio de los demás.

Vimos que desde el momento en que dábamos respuesta a la pobreza del internado, su posición cambiaba totalmente, dejaba de ser un loco para transformarse en un hombre con el cual podíamos entrar en relación. Habíamos ya comprendido que un individuo enfermo tiene como primera necesidad, no solo la cura de la enfermedad, si no muchas otras cosas: necesita una relación humana, con quien lo atiende, necesita respuestas reales para su ser, necesita dinero, una familia y todo aquello que también nosotros, los médicos que lo atendemos, necesitamos. Este fue nuestro descubrimiento. El enfermo no es solamente un enfermo, sino un hombre con todas sus necesidades (Basaglia, 2008).

*Huertomanías* no es un espacio de tratamiento, sino, un espacio de trabajo. Cuando una persona recibe un diagnóstico de un problema psiquiátrico, inmediatamente es recluida y apartado, no necesariamente en aislamiento, sino puede pasar de formas sutiles: se asume que ya no deben trabajar, estudiar, enamorarse, tener

amigos... Se asume que deben quedarse tranquilos, en casa, o donde sea, sin el estrés de la vida. Esto hace que se pierdan vínculos, habilidades, proyecciones. Entonces, al ser un espacio de trabajo, se aporta a la diversificación de los espacios de vida, en reconquistar esos espacios que, tácitamente, les son negados por tener un problema de salud mental. Así, las personas van a un tratamiento donde sea su preferencia, viven en su casa, se divierten donde prefieran y trabajan en este emprendimiento social. De esta manera, se apoya a la superación de la institución total y la lógica manicomial a la que muchos han sido sometidos.

El proceso de alcance de autonomía se ha visto con algunos matices. Inicialmente, desde los ingresos económicos, se ha percibido que no solamente es recuperar la habilidad del uso y manejo del dinero, porque, si la vida está centrada solamente en el ir y venir del tratamiento, ¿para qué se necesitaría dinero? Entonces, es un proceso de recuperar los proyectos de vida de las personas, que puedan redescubrir sus intereses, sueños, deseos. Proyectarse más allá de su enfermedad y tratamiento, sino desde lo que se quiere lograr, y trazar el camino para aquello. Esto va desde replantearse la independización del núcleo familiar, hasta poder salir a divertirse con los amigos, por decisión propia, con el dinero ganado por sí mismo.

Además, todos los trabajadores en *Huertomanías*, hoy por hoy, se identifican como tal. Han podido pasar de su identificación como pacientes/enfermos a nombrarse trabajadores. Esto ha cambiado también su lugar en la dinámica familiar, social, de pares. Inclusive, nombrarse a sí mismo como “locos trabajadores” como una forma de reivindicación, de resignificar ese término peyorativo, para demostrar sus capacidades y el lugar que tienen en el mundo.

El equipo de trabajo fluctúa entre 8 y 10 personas, y aún se contempla a posibilidad de duplicar el número de trabajadores. Al tener un sistema de democracia participativa, es necesario mantener un grupo pequeño para que todos puedan tener la posibilidad de ejercer su derecho a la voz y voto en la toma de decisiones. El otro factor que determina hoy en día la cantidad de trabajadores es el económico. Se ha apuntado a ser autosustentables desde un

inicio, con el fin de no depender de procesos burocráticos de otras instituciones, lo cual ha posibilitado tener estos años de aprendizaje en la implementación. La inclusión de más trabajadores depende de cuánto aumenten los ingresos económicos, para lo cual se fue continuamente revisando y transformando el modelo de negocios. En este sentido, los ingresos aún no son los esperados y se pueden recibir diferentes formas de apoyo económico externo, como una medida transitoria. Se ve la necesidad imperante de tener el apoyo de instituciones públicas y privadas, no solamente para el crecimiento del emprendimiento, sino para la posibilidad de réplica. La experiencia vivida en estos años ha permitido desarrollar un modelo para que pueda ser adaptado a otros contextos, y que más personas puedan tener esta posibilidad de inclusión social y laboral.

De esta forma, se constata cómo la inserción en lo laboral abre varios caminos para la integración en diferentes ámbitos, como la participación en la construcción de la política pública, la educación, lo social. Desde los mismos usuarios/trabajadores se plantean las necesidades que se deben atender desde los diferentes espacios, como una necesidad propia, en primera persona. Además, la inserción laboral posibilita el cambio en varios aspectos de la vida de las personas, y no solamente quienes tienen problemas de salud mental y han podido ser parte de *Huertomanías*, sino todos aquellos que de alguna manera han tenido la oportunidad de cruzarse con nosotros.

#### **4. Enfoque de integralidad de los ODS para la inclusión social de las personas que padecen enfermedad mental**

Como fue mencionado anteriormente, la Agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Agenda 2030) propone una concepción multidimensional del desarrollo sostenible que amplió la visión de los anteriores Objetivos del Milenio (ODM), enfocados netamente en el combate a la pobreza extrema. De esta forma, a través de una visión integral, la nueva agenda concibió en cada objetivo una fusión entre sus aspectos social, ambiental y económico, con miras a una satisfacción igualmente holística de las necesidades humanas. Como consecuencia, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD) promovió herramientas para la construcción de políticas públicas intersectoriales que atiendan la complejidad de los nuevos objetivos, a fin de encontrar confluencias entre las diversas brechas que pretenden cubrir y producir intervenciones más efectivas y de mayor impacto. De esta forma, la actuación del Estado debe estar dirigida precisamente a estas zonas de encuentro de los objetivos, que en cada país ocurrirá de forma distinta.

En este marco, la presente investigación evidencia que el emprendimiento social *Huertomanías* se constituye como una zona de convergencia, pues integra las múltiples necesidades y posibilidades de la realidad que enfrentan las personas con trastorno mental. En efecto, estas personas se encuentran en medio de un ciclo que se reproduce continuamente, en el que la pobreza y la enfermedad interactúan y producen múltiples vulnerabilidades, necesidades, victimizaciones y violencias. Esta experiencia no solo produce un alto grado de incapacidad y muerte del individuo que padece la enfermedad; sino que, además, afecta la vida, la economía y la salud (física y mental) de su familia; y, finalmente, alimenta la discriminación, exclusión y miedo que sufren en las comunidades a las cuales pertenecen. Todo lo anterior se traduce en una espiral ascendente de violencias, en la cual, todos son simultáneamente víctimas y victimarios.

Esta realidad, aliada al continuo aumento del número de personas que padecen trastornos mentales en escala global, revela la necesidad de una intervención pública con miras a promover la recuperación de la autonomía, la inclusión social, laboral y económica de estas personas, evitando el aislamiento que profundiza su incapacidad. De esta forma, encontramos que el proyecto *Huertomanías* responde a esta demanda de atención e inclusión. Este emprendimiento social añade una importante mirada hacia las reales capacidades de estas personas, que va más allá de los prejuicios, de los rótulos e incluso de los diagnósticos (y pronósticos) tradicionales. Asimismo, *Huertomanías* es un emprendimiento sostenible e inclusivo desde el punto de vista social, económico y ambiental. Se trata de una práctica que puede servir de ejemplo para la formulación de una política pública con la capacidad de generar valor de forma amplia, promoviendo la inclusión económica de personas que tradicionalmente serían una carga social.

Finalmente, se identifica que el proyecto está vinculado con la convergencia de objetivos de la agenda 2030. Al respecto, el impacto es evidente en relación con los ya mencionados objetivos 10 y 11 (reducir la desigualdad y lograr ciudades inclusivas, resilientes y sostenibles), no solamente a través de la actividad laboral en sí misma, sino también a través de actividades de apoyo psicosocial y de discusión sobre los estigmas que afectan las personas que padecen trastornos mentales. Asimismo, se pueden observar resultados relacionados con los objetivos 1 y 8, que proponen el fin de la pobreza, así como el trabajo decente y crecimiento económico, a través de la generación de renta de las personas que antes eran vistas como incapaces. A esto se debe sumar la liberación de la carga de cuidado de las familias que puede ser direccionada también para la reinserción en el mercado laboral. Por otra parte, corresponde señalar especialmente el objetivo 12, que refiere a la garantía de modalidades de consumo y producción sostenibles, toda vez que *Huertomanías* es un proyecto que promueve el respeto al medio ambiente a través de cultivos libres de agrotóxicos, de los talleres de cultivos orgánicos y del estímulo al consumo sostenible.

El análisis efectuado demuestra que la intervención social realizada por *Huertomanías* abarca paralelamente varias brechas de forma intersectorial e integrada, produciendo las deseadas sinergias e interconexiones entre los diversos objetivos, al aplicar de forma optimizada los recursos con la integración de diferentes actores públicos y privados. Por consiguiente, se confirma la hipótesis inicial de la investigación de que esta experiencia puede ser la base para el diseño de una política pública que puede ser utilizada como herramienta para lograr Gobiernos locales sostenibles, de acuerdo con los objetivos de la agenda 2030 y de conformidad con su propuesta multifactorial e integrada, articulando eficientemente sus dimensiones social, económica y ambiental. En definitiva, se estima que por este medio los Gobiernos locales podrían a la vez garantizar el ejercicio de derechos y la inclusión social del creciente grupo de personas que sufren trastornos mentales, como promotores del desarrollo de ciudades con inclusión, resiliencia y sostenibilidad.

## 5. Conclusiones

De lo expuesto, es posible concluir que la nueva agenda de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible es una propuesta novedosa, sintéticamente por: a) invocar como nuevos actores los Gobiernos locales, rompiendo con el tradicional protagonismo de los Estados en el derecho internacional; b) plantear una agenda que no implica responsabilidad exclusiva de los países en desarrollo, tal como ocurrió en los anteriores ODM, sino para todos los Estados miembros del acuerdo, al trabajar con objetivos que van mucho más allá de la pobreza, con una multiplicidad de temáticas; c) adoptar una concepción multifactorial de pobreza, hecho que viene a reclamar intervenciones diversas, complejas e intersectoriales de parte de los Gobiernos locales; y, 4) formular un enfoque integral de intervención en todos sus objetivos, lo que implica que, para la construcción de urbes sostenibles, es necesaria la gestión de cada uno de los 17 objetivos desde sus dimensiones social, económica y ambiental. Complementariamente, la metodología de *Clusters* propuesta por el PNUD para la construcción de políticas públicas en América Latina presenta un enfoque de búsqueda de interconexiones entre los objetivos con el fin de formular intervenciones multidimensionales, que tengan la capacidad de potencializar el impacto de la política, al tiempo en que se optimiza la utilización de los recursos.

De otra parte, la realidad que atañe a las personas con trastorno mental, como grupo minoritario tradicionalmente excluido de participación política, social y económica, todavía se materializa en una fuerte carga económica y de cuidados para los mismos individuos, sus familias y el Estado. Sin embargo, al mismo tiempo en que asciende el número de personas afectadas en el mundo por trastornos mentales, ocasionando incapacidad y altas tasas de suicidio, también progresó la comprensión de las necesidades de estas personas y de formas distintas de tratamiento que se desarrollan en la comunidad y promueven inserción social, autoestima y autonomía. Estas intervenciones comunitarias ya demostraron ser eficientes y respetar los derechos humanos de los pacientes, además de implicar un costo mucho más bajo que el tratamiento manicomial.

En este contexto, la experiencia de *Huertomanías* se confirma no solo como un dispositivo más eficiente en términos de recuperación, sino también económico, mediante la resignificación de espacios y de propósitos de las personas a través de la inserción laboral y social. Así, al tiempo en que se comprueba que el trabajo, como derecho, se contrapone a las tradicionales prácticas laboroterápicas y de sometimiento que solo sustentan la lógica manicomial, también se puede constatar cómo este proyecto colectivo de trabajo ofrece la posibilidad de intervención multifactorial que se plantea con los ODS. Concretamente, la propuesta de *Huertomanías* logra trabajar concomitantemente las dimensiones social, económica y ambiental mediante la inserción laboral en un proyecto colectivo por medio de una gestión democrática que rescata la autoestima y genera autonomía e inclusión social; el crecimiento del proyecto produce inclusión económica y reducción de la carga financiera de los socios; además, la producción orgánica y los talleres de cultivo libres de agrotóxicos promueven una interacción respetuosa con el medioambiente que propician producción y consumo sostenibles.

De esta forma, *Huertomanías* logra que personas con problemas de salud mental alcancen autonomía desde una perspectiva de recuperación, derechos e inclusión en la comunidad y se constituye en un modelo de intervención multifactorial de los ODS y acorde a la metodología de *clusters* del PNUD. En definitiva, se constituye en un ejemplo a ser replicado por los Gobiernos locales como política pública, de acuerdo con la hipótesis inicialmente planteada, una vez que el manejo de varias brechas de forma intersectorial e integrada genera interconexiones entre los diversos objetivos, la gestión optimizada de recursos, la integración de diferentes actores públicos y privados, y produce ciudades más sostenibles, inclusivas y resilientes.

## 6. Referencias bibliográficas

Amarante, P. (org.) (1995). *Loucos pela vida: A trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil*. Rio de Janeiro, SDE/ ENSP.

- Basaglia, F.; y Basaglia, F. O. (1977). Los crímenes de la paz. En F. Basaglia y F. O. Basaglia (orgs.), *Los crímenes de la paz: Investigación sobre los intelectuales y los técnicos como servidores de la opresión*. Madrid: Siglo XXI de España, 13-102.
- Basaglia, F. (2008). *La condena de ser loco y pobre. Alternativas al manicomio*. Buenos Aires: Topia Editorial.
- \_\_\_\_ (2001). As instituições da violência. En F. Basaglia (org.), *A instituição negada*. Rio de Janeiro, Graal, 99-133.
- Birman, J. (1992) A cidadania tresloucada. En B. Bezerra y P. Amarante (org.), *Psiquiatria sem hospício: Contribuições ao estudo da reforma psiquiátrica*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 71-90.
- Castel, R. (1978). *A ordem psiquiátrica: A idade de ouro do alienismo*. Rio de Janeiro: Graal.
- \_\_\_\_ (1977). La contradicción psiquiátrica. En F. Basaglia y F. O. Basaglia (orgs.), *Los crímenes de la paz: Investigación sobre los intelectuales y los técnicos como servidores de la opresión*. Madrid: Siglo XXI de España, 151-166.
- CIDH (2001). Recomendación de la comisión interamericana de derechos humanos sobre la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad mental, Informe Anual 2000. Washington D. C.: CIDH.
- CGLU (2019). *Objetivos de desarrollo sostenible: lo que los Gobiernos locales deben saber*. Barcelona: CGLU.
- Dávalos, J. y Romo, A. (2017). Ciudades sostenibles, inclusivas y resilientes: Gobiernos locales y participación ciudadana en la implementación de las agendas globales para el desarrollo. *INNOVA Research Journal*, 116-131.
- De Carlo, M., y Bartalotti, C. (orgs.) (2001). *Caminhos da Terapia Ocupacional*. En M. De Carlo y C. Bartalotti (orgs.), *Terapia Ocupacional no Brasil*. São Paulo: Plexus.
- Ewald, F. (1933). Anatomia e corpos políticos. En F. Ewald y M Foucault, *A norma e o direito*. Lisboa: Veja, 19-57.
- Foucault, M. (2005). *História da loucura na idade clássica*. São Paulo: Perspectiva.
- \_\_\_\_ (2000). *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes.
- Gobierno del Ecuador (2017). *Ley Orgánica de Discapacidades*. Quito, Ecuador.

- Goffman, E. (1980). *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. São Paulo: Zahar.
- \_\_\_\_\_ (1974). *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva.
- Jorquera, D. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local*. Santiago: Rimisp.
- Lascorz, D. et al. (2009). Estudio Comparativo Coste-eficiencia en un Dispositivo Residencial para Enfermos con Trastorno Mental Severo. *Revista de la Asociación Española Neuropsiquiatría*, 191-201.
- OPS/OMS (2018). *La carga de los trastornos mentales en la región de las Américas*. Washington D. C.: OPS/OMS.
- \_\_\_\_\_ (1990). Declaración de Caracas. Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en América Latina. Caracas: OPS/OMS.
- ONU (2015). Acuerdo de París. París: ONU.
- OMS (2004). *Invertir en salud mental*. Ginebra: OMS.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Informe sobre la salud en el mundo, 2001. Salud mental: nuevos conocimientos, nuevas esperanzas*. Ginebra: OMS.
- PNUD (2017). *Enfoque multidimensional para abordar la agenda 2030*. New York: PNUD.
- \_\_\_\_\_ (2010). Informe sobre Desarrollo Humano 2010. New York: PNUD.
- Sahú, A. (2014). La igualdad en el discurso del desarrollo humano. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 105-128.
- Spinoza, B. (2009). *Ética*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Unceta, K. (19 de octubre de 2015). De los ODM a los ODS: análisis y valoración crítica de la nueva agenda 2030. Seminarios Hegoa.
- Vigo, D., Kestel, D., Pendakur, K., Thornicroft, G., & Atun, R. (2019). Disease burden and government spending on mental, neurological, and substance use disorders, and self-harm: cross-sectional, ecological study of health system response in the Americas. *Lancet Public Health* 4, pp. 89-96. [http://dx.doi.org/10.1016/S2468-2667\(18\)30203-2](http://dx.doi.org/10.1016/S2468-2667(18)30203-2)
- Whittingham, A. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista Reforma y Democracia CLAD*. n.º 3. Venezuela.

## Conclusiones

LOS ESTUDIOS PRESENTADOS en este volumen ofrecen una mirada amplia de asuntos públicos en Ecuador y Colombia que vinculan varias escalas de gobierno, así como varios tipos de actores en la implementación de cursos de acción con diferentes grados de institucionalización. Existen iniciativas que provienen del ámbito nacional como legislaciones sobre tierras, descentralización o migración que crean retos en el ámbito local tanto para Gobiernos como para organizaciones sociales y comunitarias. Estas relaciones se tornan conflictivas en grados variados y en general parecen carecer de instancias que permitan la mejora continua de los cursos de acción.

Las iniciativas del tercer sector por otro lado muestran que existen conexiones débiles con la institucionalidad pública en el tratamiento de problemas sociales relevantes para el avance hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Estas se presentan como oportunidades para construir alianzas que permitan diseñar e implementar políticas públicas coconstruidas que se fundamenten en el uso de herramientas y técnicas que superen aproximaciones tradicionales utilizadas en el sector público en el ámbito social.

Algunas de las conclusiones a las reflexiones planteadas en este volumen se verán trastocadas por la actual pandemia causada por el covid-19 en el mundo, sin embargo, las líneas argumentales gruesas probablemente seguirán siendo válidas en un futuro pospandemia, cuando sea que este llegue. Las condiciones locales seguirán siendo importantes para los diseños de políticas públicas al nivel nacional, así como lo será la ausencia o presencia de capacidades técnicas y de recursos en todos los niveles para poder poner en práctica lo diseñado.

La construcción y estudio de los asuntos públicos ha enfrentado y seguirá encarando nuevos retos luego del año 2020 y de la pandemia. Uno de los principales, y al que apuntamos a enfrentar, es la producción sistemática de conocimiento sobre cómo se produce

la acción pública en los países de la región. Queda mucho por hacer pero existen algunas líneas temáticas y teóricas trazadas en este volumen que pueden ser de utilidad para futuras investigaciones, ojalá colaborativas sobre estos temas. La gobernanza local en la implementación de políticas públicas de los casos expuestos de Ecuador y Colombia permiten explorar realidades comunes para la región latinoamericana, así como los principales retos a enfrentar en esta materia al culminar la segunda década del siglo XXI.





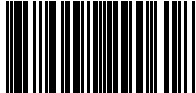
El Congreso Internacional **RETOS 2020 Gobierno y Administración pública en América Latina**, realizado de manera conjunta por las universidades que conforman la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública (Regap), la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia (ESAP), el Instituto de Altos Nacionales (IAEN) y organismos internacionales relacionados con la materia, a pocos meses de la declaratoria de pandemia del covid-19, fue en un importante espacio de reflexión en relación con los desafíos que se presentan para la función pública en la región, al culminar la segunda década del siglo XXI.

La gobernanza local incorpora diversos enfoques epistemológicos, teóricos y metodológicos. Su abordaje implica explorar la interacción entre el Estado y otros actores, para impulsar el desarrollo en provincias, municipios, parroquias y comunas. La asociatividad en el territorio, las modalidades de ordenamiento en el uso del suelo, los derechos de migrantes y grupos de atención prioritaria, así como las capacidades institucionales de los Gobiernos locales están en pleno debate y forman parte de los principales retos que enfrentan los Gobiernos subnacionales en la región.

En colaboración con:



ISBN: 978-9942-29-061-8



9789942290618