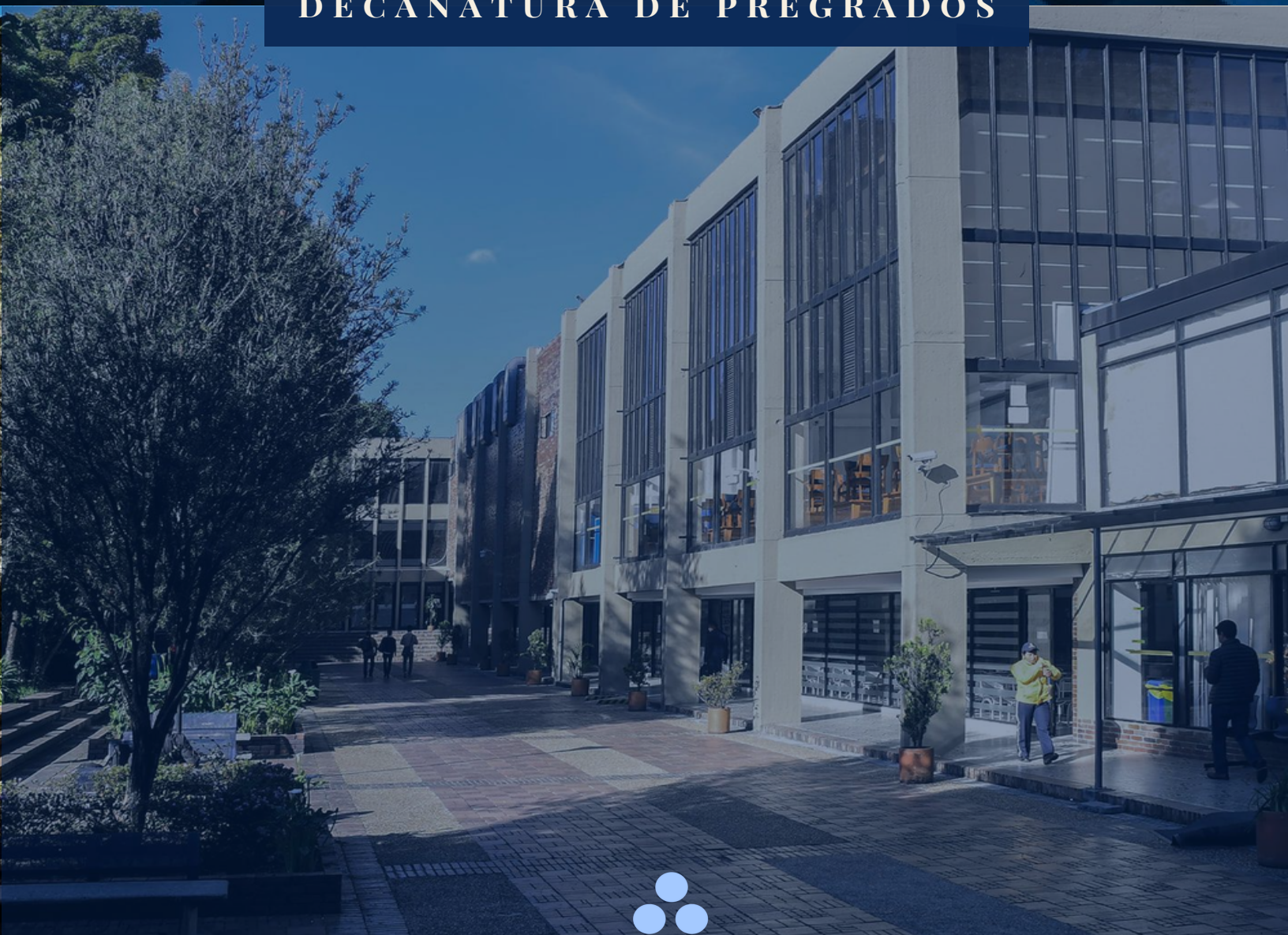


NÚMERO 25 //ENERO - JUNIO 2023

REVISTA POLÉMICA

DECANATURA DE PREGRADOS



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP
2023

ISSN 0120-5129 • e-ISSN: 2500-5081

REVISTA

POLÉMICA

ISSN impreso 0120-5129 | ISSN: 2500-5081

Escuela Superior de Administración Pública

Facultad de Pregrados

Nº 25

Enero-junio del 2023



**Escuela Superior de
Administración Pública**

ISSN: 0120-5129

ISSN electrónico: 2500-5081

Periodicidad semestral

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Decanatura de Pregrados

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Sede Principal

Calle 44 # 53 - 37 CAN - Código Postal: 111321

Canales de atención telefónica: En Bogotá (+57) 601 795 6110, resto del país

PBX: 018000423713

Revista Polémica: revista.polemica@esap.edu.co

Bogotá D.C., Colombia

© 2023



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución CC BY

Equipo Editorial

Jorge Iván Bula Escobar

Director Nacional

German Enrique Nova Caldas

Subdirector Nacional Académico

Fernán Fortich Pacheco

Decano Facultad de Pregrados

Héctor Elías Pinzón Torres

Coordinador Editorial

Betzaida Martínez Pereira

Editora gráfica

Santiago Pinzón Buitrago

Monitor auxiliar - edición y diagramación

Revista Polémica

ISSN 0120-5129 • e-ISSN: 2500-5081

Nº 25 • enero-junio del 2023

Escuela Superior de Administración Pública

Contenido

Editorial.....	4
----------------	---

La falta de capacidades de las administraciones municipales para la formulación y gestión de proyectos y el bajo nivel de desarrollo en los municipios de sexta categoría del departamento de Nariño	6
--	---

Jorge Felipe Pabón Rojas

Las diferentes modalidades de trabajo ante la situación del COVID-19.....	21
---	----

Jesús Emiliano Castañeda Palacios

Soluciones económicas para la gestión de recursos comunes, desde Fiat Coin hasta Blockchain cuántico	39
--	----

Jabeich Andrés Benavides Rivero

Incidencia de la Constitución de 1991 en el control interno financiero de las entidades públicas	56
--	----

Antonio Bastidas Unigarro

Propuestas desde la administración pública y la sociedad para renovar una democracia colombiana monótona.....	75
---	----

Juan Esteban Prieto Quintero

Editorial

Polémica es una revista de divulgación académica. Esto significa que su propósito es el de poner en circulación parte de la producción académica de la ESAP. En este sentido, Polémica ha sido para muchos la ventana para su primera publicación.

Las fuentes de producción académica de las que se nutre Polémica son los trabajos autónomos de profesores y estudiantes, los trabajos de grado y los trabajos de asignaturas, tanto de pregrado como de posgrados. Las condiciones que deben cumplir para postularse son la calidad académica y la buena escritura.

En esta edición de la Revista Polémica, la número 25, se presentan cinco artículos elaborados por miembros de la comunidad esapista. A todos ellos, gracias.

El primer artículo, de Jorge Felipe Pabón Rojas, se titula “La falta de capacidades de las administraciones municipales para la formulación y gestión de proyectos y el bajo nivel de desarrollo en los municipios de sexta categoría del departamento de Nariño, Colombia”. En él muestra cómo los proyectos de gestión y ejecución de recursos son una herramienta esencial para el ejercicio de la administración pública local en Colombia, a tal punto que los municipios que carecen de ellos presentan atraso en comparación con las regiones que sí lo tienen. El autor formula una propuesta para dotar a estos municipios de este recurso.

El siguiente artículo, “Las diferentes modalidades de trabajo ante la situación del COVID-19”, fue elaborado por Jesús Emiliano Castañeda Palacios. En él describe las diferentes modalidades de trabajo que surgieron por la pandemia del Covid-19 para darle continuidad a la atención de los ciudadanos en la administración pública. Aunque se ha retornado al trabajo presencial, algunas buenas prácticas aprendidas durante el aislamiento permiten combinar el tradicional trabajo presencial y el trabajo remoto.

El tercer artículo, titulado “Soluciones económicas para la gestión de recursos comunes, desde Fiat Coin hasta Blockchain cuántico”, es de Jabeich Andrés Benavides Rivero. Este artículo explora la evolución de la economía, desde la moneda fiduciaria hasta la cadena de bloques cuántica, destacando el papel disruptivo que tiene esta tecnología en la transformación de la forma en que se realizan las transacciones financieras en el mundo. También examina cómo el blockchain puede ayudar a superar la tragedia de los bienes comunes, que podría tener implicaciones significativas para la economía global.

El cuarto artículo es de Antonio Bastidas Unigarro y se titula “Incidencia de la Constitución de 1991 en el control interno financiero de las entidades públicas”. Este artículo analiza el modelo de gestión administrativa presente en la Constitución y la normativa del control interno financiero de la Ley 87 de 1993 y las disposiciones que la complementaron, para destacar la perspectiva sistémica de la función de este tipo de control y plantear alternativas de mejoramiento.

El último artículo de esta edición fue elaborado por el estudiante Juan Esteban Prieto Quintero, y lleva por título “Propuestas desde la administración pública y la sociedad para renovar una democracia colombiana monótona”. Este ensayo recopila propuestas de diferentes actores para mejorar la democracia en Colombia y reconstruir el proceso político y social que ha tenido Colombia desde la Constitución Política de 1991. El texto es producto de experiencias de la clase de Problemática Pública Colombiana Contemporánea del programa de Administración Pública.

Finalmente, animamos a la comunidad académica de la ESAP a seguir esforzándose por elaborar buenos trabajos académicos, pues a la satisfacción intrínseca de haberlos realizado le pueden sumar la satisfacción de verlos publicados.

Héctor Elías Pinzón Torres
Coordinador editorial

**La falta de capacidades de las administraciones
municipales para la formulación y gestión de
proyectos y el bajo nivel de desarrollo en los
municipios de sexta categoría del departamento de
Nariño**

Jorge Felipe Pabón Rojas



La falta de capacidades de las administraciones municipales para la formulación y gestión de proyectos y el bajo nivel de desarrollo en los municipios de sexta categoría del departamento de Nariño

Jorge Felipe Pabón Rojas¹

Resumen

Los proyectos, como metodología de gestión y ejecución de recursos, se han consolidado como una herramienta esencial en el ejercicio de la administración pública local en Colombia. Las administraciones municipales que carecen de las capacidades para formular, ejecutar y gestionar de manera eficiente los proyectos dirigidos a resolver problemáticas en sus territorios han evidenciado un atraso importante en comparación con las regiones que cuentan con este recurso. ¿Cuáles serían las estrategias para mitigar, compensar o resolver esta carencia?

Palabras clave: Proyectos, desarrollo municipal, bienestar, gestión de recursos, calidad, eficiencia, alcaldías municipales, bajos índices de desarrollo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- define el desarrollo territorial como “un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio”. Esta interacción, para el caso colombiano, se encuentra mediada por proyectos y programas enmarcados en la oferta institucional de orden

¹ Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: jorge.pabon@esap.edu.co

nacional, regional y de cooperación internacional, de la cual terminan siendo partícipes las entidades gubernamentales de los municipios del país.

La principal función del gobierno municipal es la de conducir el desarrollo, esto es que las alcaldías deben asumir la búsqueda del bienestar² de la población como el fin supremo de su acción. En el marco de este deber misional, les corresponde operar los recursos fiscales propios, de transferencia (Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías) e ingresos externos para ejecutar acciones que impacten positivamente en el desarrollo económico, ambiental, social, cultural, para propiciar el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

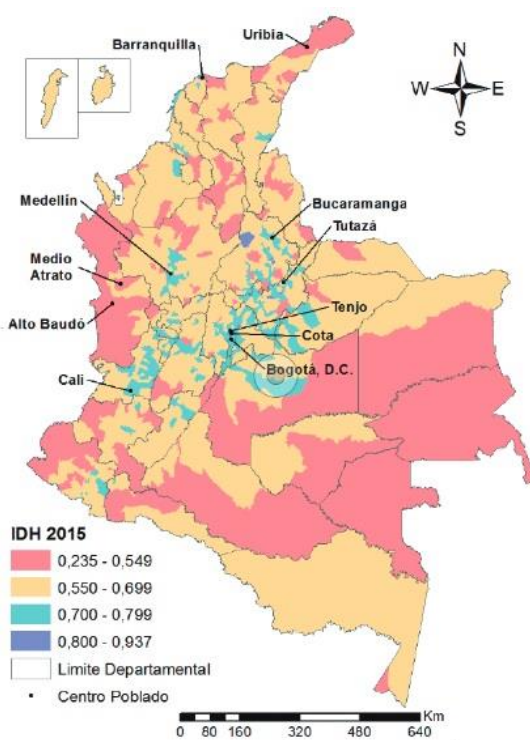
La intervención institucional de orden local debe encontrarse en armonía con las prioridades nacionales de las agendas legislativas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) y los planes locales de desarrollo. También deben obedecer a los diagnósticos de necesidades y variables de oferta y demanda de bienes y servicios municipales (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2021).

El desarrollo de los municipios colombianos tiene definidos sus responsables, fuentes de financiación, objetivos y marco de acción. El compendio de estos actores, factores y condiciones opera y se consolida bajo la estructura y lógica metodológica de un proyecto que garantice el cumplimiento de los objetivos.

Para que el concepto de desarrollo no sea subjetivo y su impacto sea medible, hace falta enmarcar los impactos de las intervenciones en indicadores que permitan evaluarlos y así determinar su éxito. Los indicadores más usados para tal fin en Colombia son el PIB per cápita, las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Índice de Calidad Física de Vida (ICFV), el Índice de Desarrollo Humano (IDH), entre otros (Duque Sandoval y Garizado, 2020).

² Conjunto de indicadores socio económicos, relacionados con temas clave como la salud, pobreza, educación etc. Estos reflejan el bienestar de la población en el territorio

Cuando estos indicadores se someten a análisis, se hace evidente cómo, para muchos municipios colombianos, el lograr un desarrollo efectivo se ha tornado en una tarea infructuosa o, por lo menos, desacelerada, a pesar de contar con las condiciones normativas y presupuestales que, para efectos de aplicabilidad, terminan siendo teóricas. Si se toma como punto de referencia el IDH, el panorama para algunas regiones del país es desalentador, y algunas regiones clasificadas en el rango de Índice Bajo de Desarrollo evidencian que el progreso en calidad de vida, educación, y expectativa de vida ha sido precario.



Mapa. IDH Colombia 2019.

Fuente: <https://www.redalyc.org/journal/290/29063446003/html/>

*Mayor a 0,80 Muy alto; entre 0,700 y 0,799, Alto; entre 0,550 y 0,699, Medio; inferiores a 0,550, Bajo.

Estos niveles de desarrollo tan limitados tienen un origen multifactorial y se encuentran ligados a temas de corrupción, capacidades iniciales³ limitadas, intervenciones institucionales no acordes con las necesidades reales de la población municipal y baja capacidad de los gobiernos locales para dar respuesta técnica a los requerimientos en la formulación y gestión⁴ de proyectos.

Un informe del Banco de Desarrollo de América Latina CAF (2019), en asocio con el Ministerio de Cultura y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), mostró tasas muy bajas, por parte de las alcaldías municipales de quinta y sexta categoría⁵, en la formulación, presentación y ejecución de proyectos que emanan de la oferta institucional de los distintos ministerios del Gobierno Nacional, los entes descentralizados y los organismos de cooperación internacional.

Este informe hace énfasis en la deficiente capacidad de las entidades municipales para formular proyectos de calidad aceptable. También evidencia la falta de capacidades técnicas y competencias profesionales en la planta de personal de las administraciones, situación que limita su potencial para gestionar proyectos y ejecutarlos de manera eficiente.

Estas carencias técnicas de las alcaldías municipales tienen un impacto directo en la consecución de recursos externos, la percepción de la ciudadanía frente al gobierno local y los niveles de desarrollo de la región. Si se parte de que la base de un proyecto es su formulación, la información limitada con que cuentan las instituciones locales para esta tarea les dificulta el éxito. Esto se suma a las

³ Recursos tributarios del gobierno local y condiciones del municipio que delimitan el alcance de la gestión y la provisión de bienes, servicios y beneficios a la población.

⁴ Conjunto de metodologías para planificar y dirigir las tareas y recursos de un proyecto, un cúmulo específico de operaciones diseñadas para lograr un objetivo específico, medible, alcanzable, relevante y temporal, que se divide en fases: factibilidad, planificación, ejecución, seguimiento y cierre.

⁵ En Colombia los distritos y municipios se clasificarán en tres grupos: grandes municipios, municipios intermedios y municipios básicos atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica. Los municipios básicos incluyen los de quinta categoría y los de sexta categoría.

carencias técnicas para cumplir con el proceso de formular, lo que deja como consecuencia la desaprobación de las propuestas presentadas por las alcaldías municipales, principalmente de quinta y sexta categoría.

Esto provoca que las entidades municipales perciban que la baja aprobación se debe a la exigencia de los evaluadores designados por los entes financiadores. Estos, por el contrario, indican que esta situación está ligada a una formulación deficiente de proyectos desde los municipios (Banco de Desarrollo de América Latina CAF, 2019).

Las autoridades locales que buscan un desarrollo municipal efectivo requieren adoptar la sugerencia del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- de “optimizar el acceso municipal a los recursos de programas nacionales para mejorar la cobertura y calidad de servicios e infraestructura urbana mediante el desarrollo de las capacidades municipales de preparación y ejecución de proyectos y contar con los recursos necesarios para cumplir con los criterios de elegibilidad. Así se ampliaría el marco de actuación de las alcaldías, al permitir el apalancamiento de recursos y el cofinanciamiento de sus proyectos” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

Al igual que en la fase de formulación, en los escenarios de aprobación y financiación de los proyectos también surgen circunstancias que los entorpecen. Una de las más fuertes es la corrupción y la falta de capacidad institucional de las alcaldías para combatirla. Sobrecostos en contratos, bienes y servicios sobrevaluados, inversión no acorde a las necesidades municipales, nulo o deficiente seguimiento a los proyectos y etapas de cierre débiles, condenan al fracaso a la mayoría de las iniciativas que requieren ser implementadas bajo los parámetros de un proyecto.

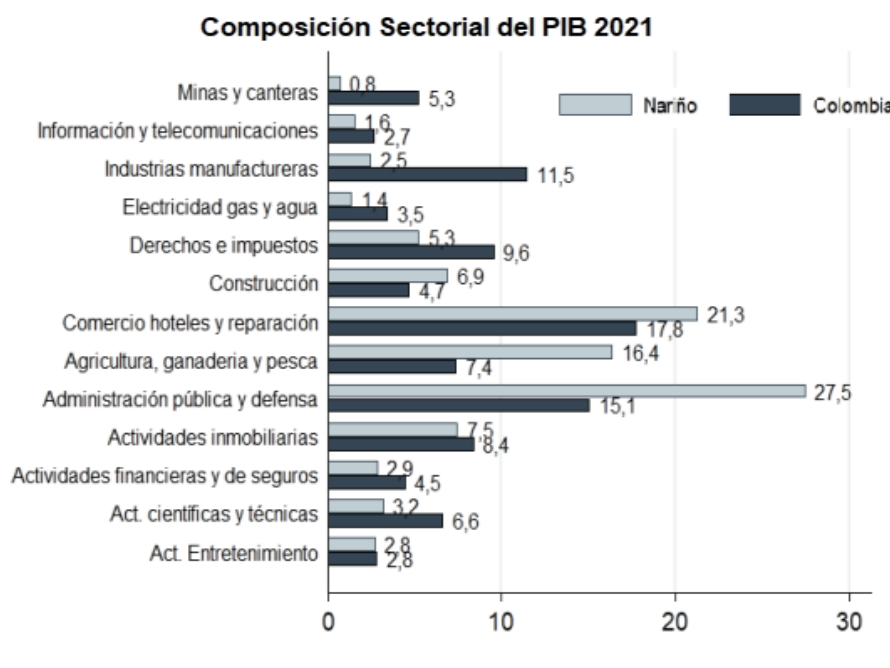
Los municipios que presentan esas condiciones originan escenarios desfavorables para la consecución de recursos externos, socaban la confianza institucional, entorpecen la competitividad municipal y retrasan el impacto positivo en los indicadores de desarrollo.

El departamento de Nariño

El departamento de Nariño cuenta con 64 municipios, de los cuales el 95 % son de sexta categoría. El último informe del DANE muestra un PIB per cápita departamental, para el último trimestre de 2021, de \$11.042.69 , por debajo de la media nacional de \$18.662.879. Este indicador, al igual que el referente al IDH, refleja que Nariño es una región en la que el desarrollo es muy inferior al resto del país.

La Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas -ACOPI- interpreta el indicador del PIB como una señal inequívoca de atraso económico del departamento en comparación con otras regiones del país. Como consecuencia de ese atraso en los ingresos, la calidad de vida de los nariñenses es inferior, tienen menos oportunidades de empleabilidad y la posibilidad de que el sector industrial se potencie se ve disminuida (Radio Nacional de Colombia, 2018).

Nariño es un departamento con vocación productiva mayormente agropecuaria, posee un importante potencial de bienes y servicios ambientales, aptitud de los suelos para distintas actividades de producción, alta oferta hídrica, variedad de pisos térmicos y ubicación geoestratégica (zona de frontera, acceso al mar). Estas aptitudes bio físicas de la región están presentes en la mayoría de los municipios del departamento, lo que es inconsistente con el rezago municipal.



Gráfica 1: Composición sectorial del PIB 2021

Fuente: MinTic- Perfiles Económicos Departamentales

Llama la atención que, aunque Nariño cuenta con características que podrían encuadrarlo en frentes productivos como el agropecuario a gran escala e industrializado, el sector público es el primero en la economía y el principal generador de empleo, algo propio de las economías con niveles de atraso profundos y estructurales. Aunque las cifras reflejan desempeños considerables en comercio y agricultura, al igual que en construcción, estos no son relevantes en el bienestar y desarrollo departamental (Acosta Puertas, 2020).

El comportamiento de la economía nariñense no es acorde con sus capacidades vocacionales y no muestra señales de procesos de transformación de su estructura productiva que propicien el desarrollo económico. La mayoría de sus indicadores no son competitivos frente al promedio nacional, y en el sector agrícola, donde son fuertes, no existen

intervenciones que los potencien, como procesos de industrialización agrícola y de otras actividades, y carece de intervenciones que contribuyan a elevar la calidad y la complejidad de los servicios (Acosta Puertas, 2020).

La inversión del Gobierno Nacional en el departamento ha sido históricamente insuficiente. Esto ha ocasionado que Nariño tenga un notable retraso en vías, seguridad, infraestructura, transferencia de tecnología, innovación y otros ejes relevantes para su desarrollo. Esta suma de factores desfavorables ha dado como resultado que los factores de progreso se muestren ajenos en los municipios nariñenses.

Existen indicios de la carencia de las administraciones locales para formular y ejecutar proyectos. Contar con esa competencia les serviría para mitigar la falta de inversión nacional, las inconsistencias sectoriales de producción, los bajos índices de ingresos y la falta de progreso que se ve reflejada en los indicadores de medición del desarrollo.

¿Por qué es tan importante la capacidad para formular y gestionar proyectos de manera correcta? En términos generales, la importancia radica en que la mayoría de las acciones institucionales deben estar sujetas a la estructura metodológica de los proyectos. De la correcta formulación de una iniciativa de proyecto depende, entre otras cosas, el apalancamiento de recursos externos (financieros, tecnológicos, académicos), que provienen de los financiadores del nivel nacional y de la cooperación internacional. En la formulación de las propuestas, ellos exigen parámetros acordes a sus indicadores de calidad. De igual manera, una buena formulación permite optimizar las actividades, planificar los recursos destinados a la ejecución y formular metas e indicadores que permitan medir el éxito de la intervención.

La gestión de un proyecto tiene la misma o mayor relevancia que la formulación. De la correcta planificación, ejecución, seguimiento y cierre de una iniciativa de desarrollo depende su éxito e impacto en la calidad de vida de su población objetivo. Del nivel de capacidad que posea una alcaldía para

gestionar un proyecto bajo parámetros de calidad dependerá su incidencia en el bienestar de la población municipal.

Las nuevas formas de planificación en Colombia invitan a las alcaldías municipales a incrementar sus capacidades técnicas debido a que, desde hace algún tiempo, el desarrollo es competencia del nivel administrativo local. La satisfacción de las necesidades de la población y la reducción de las desigualdades se configuran en pilares gubernamentales que se deben propiciar mediante una mejor distribución del producto social y el crecimiento económico-productivo de las colectividades locales. De igual manera, son los entes administrativos municipales quienes mejor conocen las dinámicas de oferta y demanda de servicios, potencialidades y carencias de sus territorios, por lo que su visión de la realidad es más precisa a la hora de intervenir institucionalmente.

Es muy probable la existencia de una debilidad estructural en las capacidades técnicas de los municipios de sexta categoría en el departamento de Nariño, requerimientos indispensables para su desarrollo. ¿Qué hacer para solucionarlo? Es difícil que las iniciativas de reestructuración del andamiaje gubernamental municipal surjan como iniciativa de los mandatarios locales. Las dinámicas tradicionales del ejercicio del poder están muy arraigadas y se han mostrado esquivas para fomentar procesos de evolución administrativa o de cambio en pro de la eficiencia y la calidad.

Si bien es cierto que las alcaldías superiores cuentan con las Secretarías Generales, que asisten al alcalde en la formulación y adopción de proyectos, los entes territoriales de sexta categoría carecen de ellas. Por ello, una opción viable es la coerción legislativa que presione a las alcaldías de estas categorías a contar con unos mínimos de capacidad técnica para la formulación y gestión de proyectos. Puede pensarse en la estructuración de una norma nacional que, con base en el reconocimiento de la necesidad de los entes territoriales locales de tener capacidad para cumplir con sus funciones, regule la existencia obligatoria de personal administrativo idóneo, adscrito a una figura dentro del

organigrama de la institución, que se encargue de manera exclusiva de las funciones derivadas de formular, gestionar y acompañar técnicamente proyectos para el desarrollo.

Esta figura deberá cumplir con compromisos muy específicos, como la búsqueda de recursos externos para el acompañamiento técnico y metodológico en la formulación de proyectos de calidad. De igual manera, entendiendo lo dinámico de los territorios y sus necesidades, tendrá que evidenciar los problemas municipales que se identifiquen en diagnósticos sectoriales continuos, levantando líneas de base sobre las cuales se puedan construir propuestas de proyecto para ser consideradas por el ordenador del gasto.

Es importante que la norma estipule la creación de un banco de ofertas conjunto y consolidado, manejado por una entidad del orden nacional, que recopile de manera oportuna la oferta institucional para la financiación de proyectos de entes descentralizados, gobierno nacional, departamental y de cooperación internacional. Esto servirá como una herramienta informativa que le permita gestionar recursos.

Estas “Oficinas de Proyectos”, como se denominarán de ahora en adelante, contarán con metas e indicadores desligados parcialmente de los estipulados en el Plan de Desarrollo Municipal. Estas oficinas deberán generar “desarrollo agregado”, basado en la gestión de recursos, distinto al Plan de Desarrollo, que es un documento proyectivo que formula sus acciones con base en los recursos de asignación proyectados para el municipio.

Las Oficinas de Proyectos deberán contener unidades de medición de éxito claras y específicas que permitan medir su acción, partiendo de indicadores de desarrollo nacionalmente aceptados para realizar evaluaciones comparativas con otros territorios de características y capacidades similares.

En el escenario de la adopción de estas oficinas como figuras estandarizadas en todas las alcaldías de sexta categoría, se puede proyectar un impacto positivo en distintos niveles: por una lado, se propiciaría la formalización de

acciones interadministrativas mediadas por proyectos conjuntos tendientes a generar capacidad instalada, transferencia de conocimiento y recursos financieros, tanto a la Administración Municipal como a las organizaciones comunitarias, gremios y cooperativas del municipio (estos últimos generalmente relegados).

De igual manera, las alcaldías se podrían engranar, mediante la formulación y gestión de proyectos de desarrollo, con instituciones con capacidades técnicas de mayor envergadura: ministerios, organismos internacionales, universidades y centros de investigación, quienes encausarían la intervención pública en rutas de calidad y eficiencia.

Ya existe un precedente de esta propuesta: la Agencia de Renovación del Territorio -ART-, en el marco de su accionar institucional, desde el año 2017 viene desarrollando estrategias dirigidas al desarrollo de proyectos de infraestructura para el mejoramiento de vías, agua potable, alcantarillado, suministro de energía, salud y educación, en 170 municipios del territorio nacional que fueron priorizados al constituirse en zonas con alta afectación por el conflicto armado, y que cuentan con altos índices de pobreza, economías ilícitas y debilidad institucional.

En el marco de este accionar, se ha formulado e implementado una estrategia que hace evidente cómo, desde la institucionalidad nacional, ya se habían identificado las bajas capacidades técnicas de las administraciones locales para la formulación de proyectos locales. Con la denominada “Estructuración de Proyectos”, la ART apoya la formulación, gestión y seguimiento de proyectos producto de las iniciativas de las comunidades para superar la violencia y la pobreza en los municipios PDET.

La labor que adelanta un grupo de expertos de la Dirección de Estructuración de Proyectos – DEP- les permite a los alcaldes contar con una documentación precisa y confiable para que sus iniciativas sean presentadas a diferentes fuentes de financiación como el Sistema General de Regalías, OCAD Paz, Obras por Impuestos o las convocatorias del Departamento de Prosperidad

Social -DPS- , mediante la estructuración de proyectos articulados con diferentes entidades que acompañan a los alcaldes en los procesos inherentes a un proyecto, las visitas técnicas, los estudios de prefactibilidad, diseños técnicos, actividades e insumos que generen proyectos estructurados que los torne atractivos para los financiadores (Agencia de Renovación del Territorio , 2022).

Esta experiencia se puede replicar en sus aspectos metodológico, técnico y normativo para soportar la creación de las Oficinas de Proyectos de manera estandarizada, en los municipios donde sean una necesidad para el desarrollo.

Existen soluciones para suplir las carencias técnicas que presentan las alcaldías de sexta categoría en Nariño, y en todo el territorio nacional, que han dado como resultado un desarrollo limitado. Sin embargo, estas medidas solo resultarán efectivas si nacen de una iniciativa estatal regulatoria y una posición de voluntad de aplicación efectiva en el nivel local.

A manera de conclusión, existe una alta probabilidad de que el bajo desarrollo de municipios colombianos se deba a una intervención institucional con profundas carencias técnicas. Esta baja capacidad para propiciar desarrollo en los territorios está arraigada en el nivel local y no ha podido ser superada.

La presión legislativa para generar mínimas capacidades técnicas en las administraciones municipales (sobre todo en municipios de sexta categoría) podría propiciar el desarrollo efectivo, el bienestar generalizado, la operación eficiente de recursos y la inversión focalizada, estructurada y de impacto.

Los proyectos de desarrollo territorial, con estructuras metodológicas, técnicas y organizadas, han demostrado constituirse en una herramienta que, aplicada de manera rigurosa, logra cambios positivos y aprovecha las oportunidades del capital social, cultural, económico, institucional, tecnológico y ambiental de las regiones. Por esta razón es pertinente sugerir que su aplicación bajo estándares de calidad sea un requisito estandarizado para las alcaldías.

Referencias

- Acosta Puertas, J. (2020). Nariño, Una misión al futuro. “Where the future of investment is green” Invest in Nariño. Bogotá: Friedrich- Ebert- Stiftung (FES).
- Agencia de Renovación del Territorio . (10 de octubre de 2022). Estructuración de Proyectos. Obtenido de <https://www.renovacionterritoio.gov.co/#/es/page/estructuracion- de- proyectos>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (11 de Enero de 2021). Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021- 01/criterios%20de%20priori zacion%20pagina.pdf>
- Banco de Desarrollo de America Latina CAF. (28 de marzo de 2019). Banco de Desarrollo de America Latina CAF. Obtenido de <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/03/caf- realizo- investigacion- sobre - las- bajas- tasas- de- formulacion- y- ejecucion- de- proyectos- culturales- en- colo mbia/>
- Banco Inter Americano de Desarrollo. (28 de enero de 2015). Ciudades Sostenibles. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/ciudades- sostenibles/es/10- consejos- para- municipios- compe titivos/>
- Duque Sandoval, H., y Garizado, P. (2020). Colombia: Medición del Índice de Desarrollo Humano Municipal. Revista de economía y administración, 62- 81.
- Radio Nacional de Colombia. (28 de febrero de 2018). Radio Nacional de Colombia. Obtenido de <https://www.radionacional.co/cultura/por- que- el- pib- de- narino- es- uno- de- los- mas- bajos- del- pa>

Sobre el autor**Jorge Felipe Pabón Rojas**

Geógrafo de la Universidad de Nariño,
estudiante de Administración Pública
Territorial, monitor del semillero
institucional de investigaciones de la ESAP.
Cofundador y directivo de la estrategia de
inclusión social comunitaria “Juntos, somos
más”, de la ciudad de San Juan de Pasto.

Las diferentes modalidades de trabajo ante la situación del COVID-19

Jesús Emiliano Castañeda Palacios



Las diferentes modalidades de trabajo ante la situación del COVID-19

Jesús Emiliano Castañeda Palacios¹

Resumen

Este artículo describe las diferentes modalidades de trabajo surgidas con ocasión de la situación vivida durante el COVID 19, que fue necesario incorporar para dar continuidad a la atención de los ciudadanos en la administración pública. Aunque ya se ha retornado al trabajo presencial, las buenas prácticas aprendidas durante el aislamiento permiten establecer modalidades de trabajo híbrido, que combinen el tradicional trabajo presencial y el trabajo remoto.

Palabras claves: Trabajo, modalidades, remoto, presencial, flexibilidad.

El trabajo remoto fue una modalidad laboral que se incrementó por el aislamiento impuesto como medida sanitaria ante la pandemia del Covid-19. La administración pública y sus funcionarios tuvieron la capacidad de adaptarse, lo que permitió dar continuidad a los trámites, servicios y productos que demandaban los ciudadanos. La administración pública nunca paró; por el contrario, se readaptó a las nuevas y adversas circunstancias.

Este artículo describe las diferentes modalidades de trabajo y presenta un cuadro sinóptico que muestra cada una de las formas de trabajo. En él se identifican las normas (leyes, decretos, decretos reglamentarios, resoluciones, circulares), expedidas por la Función Pública y el Ministerio de Trabajo. También se describen los deberes de los empleadores y las formalidades que se debieron asumir ante cada modalidad de trabajo. En la tercera columna se registra los derechos de los trabajadores. Finalmente, se describe la forma como se desarrolló el trabajo.

¹Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: jesus.castaneda@esap.edu.co

Después de la presentación del cuadro se registran unas competencias 4.0 que deben perfeccionarse mediante la capacitación para el mejor desempeño de los teletrabajadores.

Tabla N° 1 Las diferentes modalidades de trabajo ante la situación del COVID 19

Forma de trabajo	Normas que aplican *	Deberes del empleador (formalidades)	Derechos del trabajador	Descripción de la forma de trabajo
Teletrabajo Autónomos	Ley 1221, de 2008 (Congreso de la República, 2008). Decreto Reglamentario 884 de 2012. Decreto único reglamentario del Sector trabajo 1072 de 2015. Decreto 1227 de 2022. Resolución 2886 de 2012.	Contrato o vinculación laboral (Congreso de la República, 2008). Informar a los inspectores o alcalde municipal la vinculación por esa modalidad (Trabajo, Decreto 1227 de 2022 “Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.5.3, 2.2.1.5.5, 2.2.1.5.8 y 2.2.1.5.9 y se adicionan los artículos 2.2.1.5.15 al 2.2.1.5.25 al Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, relacionados con el Teletrabajo”, 2015). Definir las condiciones del servicio, tecnologías y espacios.	Que se le suministren los equipos (conexiones y programas) para desarrollar su trabajo (Colombia P. d., Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Trabajo”, 2015). Derecho a salud, pensión y riesgos profesionales (Laboral, 2022).	Son aquellos que utilizan su propio domicilio o un lugar escogido para desarrollar la actividad profesional.

		Determinar horarios. Afiliación a salud, pensión y riesgos profesionales. Seguridad informática. Realizar las respectivas modificaciones al reglamento interno por la modalidad de contratación. Suministrar y garantizar el mantenimiento de los equipos al igual que los consumos de energía de los teletrabajadores (Laboral, 2022). Conocer que entidades están en la red nacional de teletrabajo (Trabajo, Resolución 2886 de 2012 “Por la cual se definen las entidades que harán parte de la red nacional de Fomento al		
--	--	--	--	--

		Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”, 2012).		
Teletrabajo Móviles	Ley 1221 de 2008. Decreto Reglamentario 884 de 2012. Decreto único reglamentario del Sector trabajo 1072 de 2015. Decreto 1227 de 2022. Resolución 2886 de 2012.	Contrato o vinculación laboral (Congreso de la República, 2008). Informar a los inspectores o alcalde municipal la vinculación por esa modalidad (Trabajo, Decreto 1227 de 2022 “Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.5.3, 2.2.1.5.5, 2.2.1.5.8 y 2.2.1.5.9 y se adicionan los artículos 2.2.1.5.15 al 2.2.1.5.25 al Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, relacionados con el Teletrabajo”, 2015). Definir las condiciones del servicio, tecnologías y espacios. Determinar horarios.	Que se le suministren los equipos (conexiones y programas) para desarrollar su trabajo (Colombia P. d., Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Trabajo”, 2015). Derecho a salud, pensión y riesgos profesionales (Laboral, 2022).	Son aquellos que no tienen un lugar de trabajo establecido, y las herramientas para llevar a cabo sus actividades profesionales son las tecnologías de la información y la comunicación para lo cual hacen uso de distintos dispositivos móviles.

		Afiliación a salud, pensión y riesgos profesionales. Seguridad informática. Realizar las respectivas modificaciones al reglamento interno por la modalidad de contratación. Suministrar y garantizar el mantenimiento de los equipos al igual que los consumos de energía de los teletrabajadores (Laboral, 2022). Conocer que entidades están en la red nacional de teletrabajo (Trabajo, Resolución 2886 de 2012 “Por la cual se definen las entidades que harán parte de la red nacional de Fomento al Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”, 2012).		
--	--	---	--	--

Teletrabajo Suplementarios	Ley 1221 de 2008.	Contrato o vinculación laboral (Congreso de la República, 2008).	Que se le suministren los equipos (conexiones y programas) para desarrollar su trabajo (Colombia P. d., Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto unico reglamentario del Sector Trabajo” , 2015).	Son los que laboran 2 o 3 días desde su casa o cualquier otro domicilio y el resto de tiempo lo hacen de manera presencial desde la empresa o la oficina donde se desempeñan.
	Decreto Reglamentario 884 de 2012. Decreto único reglamentario del Sector trabajo 1072 de 2015. Decreto 1227 de 2022. Resolución 2886 de 2012.	Informar a los inspectores o alcalde municipal la vinculación por esa modalidad (Trabajo, Decreto 1227 de 2022 “Por el cual se modifican los articulos 2.2.1.5.3, 2.2.1.5.5, 2.2.1.5.8 y 2.2.1.5.9 y se adicionan los artículos 2.2.1.5.15 al 2.2.1.5.25 al Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, relacionados con el Teletrabajo”, 2015). Definir las condiciones del servicio, tecnologías y espacios. Determinar horarios. Afiliación a salud, pensión y riesgos profesionales.	Derecho a salud, pensión y riesgos profesionales (Laboral, 2022).	

		Seguridad informática. Realizar las respectivas modificaciones al reglamento interno por la modalidad de contratación. Suministrar y garantizar el mantenimiento de los equipos al igual que los consumos de energía de los teletrabajadores (Laboral, 2022). Conocer que entidades están en la red nacional de teletrabajo (Trabajo, Resolucion 2886 de 2012 “Por la cual se definen las entidades que haran parte de la red nacional de Fomento al Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”, 2012).		
--	--	---	--	--

Trabajo en casa	Circular 021 del 17 de marzo de 2020. Circular 041 del 02 de julio de 2020. Ley 2088 de 2021. Decreto 1662 del 6 de diciembre de 2021 Compilado del decreto reglamentario 1083 de 2015.	Acto administrativo, comunicado o memorando motivado donde se especifiquen la situación excepcional. Garantizar dignidad humana, igualdad en acceso a la información y derecho a la intimidad y privacidad (Trabajo, Circular 021 de 2020 “Medidas de protección al empleo con ocasión de la fase de contención de Covid - 19 y de la declaratoria de emergencia sanitaria”, 2020). No se desmejora las condiciones laborales del empleado (Trabajo, Circular 041 “Lineamientos respecto del Trabajo en casa”, 2020).	A que no se desmejoren las condiciones laborales del trabajador o empleado. Derecho a salud, pensión y riesgos profesionales. Derecho a la desconexión laboral. Reconocimiento del subsidio de transporte. Derecho al suministro de equipos para desarrollar sus actividades (si es el caso que no los tiene).	Se entiende como la habilitación al servidor público o trabajador del sector privado para desempeñar transitoriamente sus funciones o actividades laborales por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato o relación laboral, o legal y reglamentaria respectiva.
-----------------	--	--	---	--

		Reconocimiento del auxilio de transporte a título de auxilio de conectividad digital. No se pueden asignar cargas de trabajo diferentes a las asignadas en su contrato de trabajo o manual de funciones (Colombia C. d., 2021). El empleador es el primer responsable de suministrar los equipos para el desarrollo de las actividades del trabajador o empleado (Colombia P. d., Decreto 1662 “Por el cual se adiciona el Decreto 1083 de 2015 Unico Reglamentario del Sector de la Funcion Publica, en relacion con la habilitacion del trabajo en casa para los servidores publicos de los organismos y entidades que		
--	--	---	--	--

		conforman las ramas del [...]”, 2021).		
		Seguridad informática.		
Trabajo remoto	Ley 2069 de 2020. Ley 2121 de 2021. Decreto 555 de 2022.	Seguridad informática. Informar a la ARL el lugar elegido para la prestación del servicio. Suministrar equipos seguros, capacitación sobre los riesgos de las TIC. Delegar y acordar las funciones y condiciones del trabajo. Obligación de afiliarse al sistema de seguridad social y asumir los costos de internet y energía eléctrica. Garantizar la desconexión laboral y evitar los impactos que se puedan generar en la	Derecho a salud, pensión y riesgos profesionales. Derecho a la desconexión laboral. Reconocimiento del subsidio de transporte. Derecho al suministro de equipos para desarrollar sus actividades.	Se entiende como una forma de ejecución del contrato de trabajo, en el cual toda relación de trabajo desde su inicio hasta su terminación se debe realizar de una manera remota, mediante la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS) u otro mecanismo similar, donde el trabajador y el empleador no interactúan físicamente a lo largo de la vinculación contractual. Debe

		salud mental y en el equilibrio emocional. Incluir el puesto de trabajo del trabajador remoto dentro de los programas del SGSST (Trabajo, Decreto 555 “Por el cual se adiciona la Sección 6 al capítulo 6 del Título 1, parte 2, Libro 2, del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamento del Sector Trabajo y se reglamente el artículo 17 de la ley 2069, y la Ley 2121 y se reglamenta el Trabajo Remoto”, 2022).		entenderse que el trabajo remoto no comparte los elementos constitutivos y regulados para el teletrabajo, trabajo a domicilio o trabajo en casa y para su constitución, deberá requerir la concurrencia de los elementos esenciales del contrato de trabajo.
--	--	---	--	---

Fuente: elaboración propia a partir de la normatividad citada

Conclusiones

Las modalidades de trabajo descritas deben establecer, en la caracterización de los procesos y diseño de los procedimientos, las actividades que difieren del trabajo presencial, toda vez que la modalidad remota tiene formas diferentes de operar.

En el campo de las relaciones laborales, se deben incluir cláusulas en los contratos, reglamentos internos de trabajo e instancias del procedimiento de control interno disciplinario sobre la regulación de estas formas de trabajo en temas como los horarios, la desconexión laboral y las condiciones que deben garantizar un trabajo decente en los términos establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Un trabajo decente es aquel que “genera un ingreso justo, ofrece seguridad al trabajador o trabajadora en el lugar de trabajo, asegura protección social a las familias y posibilita que las personas puedan expresar libremente sus opiniones”. No se pueden asignar cargas de trabajo diferentes a las asignadas en su contrato de trabajo o manual de funciones.

En el ámbito de la salud ocupacional, se deben dar orientaciones sobre las condiciones de un trabajo saludable, aspectos ergonómicos en el puesto de trabajo remoto, pausas activas y de riesgos psicosociales que pueden ocasionar estrés y situaciones de aislamiento. Se debe garantizar la desconexión laboral y evitar los impactos que se puedan generar en la salud mental y el equilibrio emocional. Además, se debe garantizar la dignidad humana, la igualdad en acceso a la información y derecho a la intimidad y privacidad. También, informar a la ARL el lugar elegido para la prestación del servicio por parte del funcionario o contratista.

En la conexión remota entidad - funcionario, se debe suministrar y garantizar el mantenimiento de los equipos, lo mismo que los consumos de energía de los teletrabajadores y el suministro de equipos seguros.

En el campo del desempeño laboral para habilitar a los contratistas o funcionarios en las modalidades remotas, se debe capacitar en los siguientes temas: manejo de herramientas Tics en entornos virtuales, plataformas que utilice la entidad y acceso de repositorios de la entidad para realizar consultas para desarrollar las actividades cotidianas. Finalmente, en materia de competencias laborales 4.0, se deben generar habilidades en atención al detalle, pensamiento analítico, liderazgo en entornos digitales, gestión de la seguridad digital, tolerancia y orientación al servicio.

Referencias

- Colombia, C. d. (12 de mayo de 2021). Ley 2088 de 2021 “Por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones”. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=162970>
- Colombia, P. d. (26 de mayo de 2015). Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Trabajo”. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72173>
- Colombia, P. d. (6 de diciembre de 2021). Decreto 1662 “Por el cual se adiciona el Decreto 1083 de 2015 Unico Reglamentario del Sector de la Funcion Publica, en relacion con la habilitacion del trabajo en casa para los servidores publicos de los organismos y entidades que conforman las ramas del [...]”. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173948>
- Congreso de la República. (16 de julio de 2008). Ley 1221 de 2008 “Por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo y se dictan otras disposiciones”. Obtenido de Web Funcion pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31431>
- Escuela Superior de Administracion Publica ESAP. (2022). Competencias laborales para el servidor público 4.0. Bogota: ESAP.
- Laboral, P. R. (03 de Mayo de 2022). UNIPILOTO . Obtenido de [https://www.unipiloto.edu.co/wp-content/uploads/emisora/MDT/2022/MDT 12 JeniferVillabon FormasTrabajoCovid 12 05 2022.mp3](https://www.unipiloto.edu.co/wp-content/uploads/emisora/MDT/2022/MDT%2012%20JeniferVillabonFormasTrabajoCovid12052022.mp3)
- Trabajo, M. d. (21 de noviembre de 2012). Resolucion 2886 de 2012 “Por la cual se definen las entidades que haran parte de la red nacional de Fomento al Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”. Obtenido de [https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/45107/resolucion_00002886_de_2012.pdf/7fa40203- b5ce- 102c- 923d- 3913787b6e83](https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/45107/resolucion_00002886_de_2012.pdf/7fa40203-b5ce-102c-923d-3913787b6e83)
- Trabajo, M. d. (18 de julio de 2015). Decreto 1227 de 2022 “Por el cual se modifican los articulos 2.2.1.5.3, 2.2.1.5.5, 2.2.1.5.8 y 2.2.1.5.9 y se adicionan los artículos 2.2.1.5.15 al 2.2.1.5.25 al Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, relacionados con el Teletrabajo”. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=190935>
- Trabajo, M. d. (17 de marzo de 2020). Circular 021 de 2020 “Medidas de proteccion al empleo con ocasiòn de la fase de contension de Covid - 19 y de la declaratoria de emergencia sanitaria” . Obtenido de [https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/Circular+0021.pdf/8049a852- e8 b0- b5e7- 05d3- 8da3943c0879?t=1584464523596](https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/Circular+0021.pdf/8049a852-e8b0-b5e7-05d3-8da3943c0879?t=1584464523596)

Trabajo, M. d. (02 de junio de 2020). Circular 041 “Lineamientos respecto del Trabajo en casa”.
Obtenido de

<https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/60876961/Circular+0041-2020.PDF/98d19065-352d-33d2-978e-9e9069374144?t=1591222>

Trabajo, M. d. (9 de abril de 2022). Decreto 555 “Por el cual se adiciona la Sección 6 al capítulo 6 del Título I, parte 2, Libro 2, del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamento del Sector Trabajo y se reglamenta el artículo 17 de la ley 2069, y la Ley 2121 y se reglamenta el Trabajo Remoto”. Obtenido de

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20555%20DEL%2009%20DE%20ABRIL%20DE%202022.pdf>

Sobre el autor**Jesús Emiliano Castañeda Palacios**

Profesor Titular de la ESAP. Administrador público, especialista en Administración Pública, exjefe de la División de Servicios Técnico de Empleo del Ministerio de Trabajo. Magister en Planeación Estratégica de Talento Humano y especialista en Gerencia del Talento Humano.

**Soluciones económicas para la gestión de
recursos comunes, desde Fiat Coin hasta
Blockchain cuántico**

Jabeich Andrés Benavides Rivero



Soluciones económicas para la gestión de recursos comunes, desde Fiat Coin hasta Blockchain cuántico

Jabeich Andrés Benavides Rivero ¹

Resumen

Este artículo explorará la evolución potencial de la economía de la moneda fiduciaria a la cadena de bloques cuántica, destacando el papel disruptivo que tiene esta tecnología en la transformación de la forma en que se realizan las transacciones financieras en todo el mundo. Además, examinará cómo el blockchain puede ayudar a superar la tragedia de los bienes comunes, que podría tener implicaciones significativas para la economía global.

Palabras clave: Papel fiduciario, blockchain, tecnología, economía, tragedia de los comunes, evolución, cuántico, seguridad, privacidad, transparencia, descentralización, honestidad digital.

Introducción

En este artículo exploraremos la evolución del dinero y las formas de intercambio, desde la acuñación de una moneda hasta el desarrollo de sistemas en la era digital en la que nos encontramos, enfatizando en la tecnología blockchain.

Analizaremos cómo esta tecnología está transformando la forma de interactuar de las personas y su confianza en el intercambio de valor y de ideas. También se mostrará la importancia de la confianza digital en nuestras sociedades y cómo la tecnología blockchain es un mecanismo confiable para

¹ Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Correo electrónico: jabeich.benavides@esap.edu.co

garantizar la integridad y la seguridad de las transacciones y el gobierno, entre otros aspectos.

Indagaremos las áreas prometedoras de la computación cuántica y cómo ellas transforman las posibilidades de resolución de problemas complejos y abren nuevas puertas para abordar desafíos que antes se consideraban insuperables. Reflexionaremos sobre posibles aplicaciones de esta tecnología en combinación con el blockchain.

Este artículo dará luz sobre las posibles soluciones en la gestión de recursos comunes. A medida que avanzamos hacia un futuro cada vez más digital, es de vital importancia comprender cómo estas innovaciones influyen en nuestras vidas y en la forma en que abordamos los desafíos.

Evolución del dinero y las formas de intercambio

El futuro de la economía es un tema difícil de dilucidar. Sin embargo, creemos que es necesario trazar caminos con resolución y creatividad. Es por eso que partimos de lo conocido: el sendero que recorre el dinero y sus distintas formas de intercambio, como el trueque de bienes, la utilización de objetos de valor intrínseco como metales preciosos, la emisión, circulación de billetes y monedas, el dinero digital, el blockchain y, finalmente, la tecnología cuántica.

En el pasado, el dinero se almacenaba en bodegas, acompañado de custodios con el tiempo, la concepción del dinero ha evolucionado hacia la fabricación de moneda, el papel fiduciario y el desarrollo de funciones financieras, contables y administrativas, como la inversión, el ahorro y la gestión de fondos. La evolución del dinero ha sido impulsada por la necesidad de una mayor portabilidad, divisibilidad y fungibilidad. Esto impulsó la sustitución de activos tangibles (Yalaman y Yildirim, 2020).

El papel de la tecnología en la evolución del dinero

Esta evolución dio pie a la creación de billetes, cheques, bienes de valor, bits y tarjetas de crédito, que, con el pasar de los años, han reemplazado lo tangible

por lo digital, haciéndolos más portables y convenientes. Según Preukschat y Daniel (2018), “la digitalización del dinero ha traído una mayor comodidad para el intercambio de valor, pero también ha abierto nuevos desafíos”.

Con la era digital, los intercambios se volvieron más ágiles, mejor estructurados y accesibles gracias al uso de sistemas de pago electrónicos, como las tarjetas de crédito y débito, las aplicaciones móviles de pago como “Google Pay”, “Bisum”, “Alipay”, entre otras. Aunque estos sistemas de pago electrónicos han brindado practicidad, también presentan algunos desafíos, como el fraude y el hackeo. La aparición del Bitcoin ha dado solución a estos riesgos, ya que, al ser una moneda descentralizada, funciona a través de una red global de computadoras, manteniendo copias inalterables en cada una de ellas (Lu, 2020).

El Bitcoin es una moneda digital descentralizada que se basa en la tecnología blockchain para garantizar su seguridad y transparencia. Según Nakamoto (2008), el creador del Bitcoin, esta moneda digital permite canjes directos entre dos partes sin necesidad de intermediarios y con una mayor privacidad y seguridad. Aunque todavía se encuentra en una etapa temprana de adopción, el Bitcoin y otras criptomonedas han comenzado a transformar la forma en que se manejan las transacciones financieras en todo el mundo.

La revolución de la tecnología blockchain en las transacciones financieras

La introducción de la tecnología blockchain ha proporcionado una plataforma segura y descentralizada para las transacciones y el mantenimiento de registros, lo que significa que no hay un solo organismo o institución que tenga control sobre ella. El blockchain utiliza la criptografía para asegurar que las transacciones sean seguras y verificadas por la red (Swan, 2015). Como dijo Nakamoto (2008), “la información se distribuye mediante copias idénticas en una red de computadoras, conocidas como nodos. Cada nuevo bloque de información que se agrega a la cadena está vinculado y protegido mediante

criptografía, lo que garantiza la integridad y autenticidad del registro. Una vez que se registra una transacción en el blockchain, no se puede eliminar ni modificar”. Gracias a esto, el mundo está experimentando un cambio significativo en el uso del dinero y los bienes de valor, al agilizar el comercio y mejorar la seguridad.

El blockchain ha demostrado ser revolucionario en la forma en que se llevan a cabo las operaciones económicas, permitiendo transacciones más seguras y rápidas que las transacciones convencionales. Además, el blockchain es transparente y descentralizado, lo que significa que no depende de un tercero para verificar las actividades de intercambio. El blockchain es la base para la creación de contratos inteligentes, es decir aquellos que se ejecutan automáticamente cuando se cumplen ciertas condiciones dadas por una programación previa.

La implementación de la tecnología blockchain como base en la economía permite una mayor eficiencia en los procesos financieros y proporciona mayor transparencia y seguridad en las transacciones. De hecho, el uso de blockchain en las transacciones financieras es revolucionario en términos de seguridad, transparencia y descentralización (Shrivastava, 2020). Con el aumento de la adopción de esta tecnología en diferentes industrias, se espera que el papel fiduciario pronto sea cosa del pasado. Según Yalaman y Yildirim (2020), la tecnología blockchain tiene el potencial de transformar la economía global, ya que permite la creación de una red descentralizada y segura para la transferencia de activos y valores.

La creación de la confianza digital es uno de los principales beneficios de esta tecnología. Según Vigna y Casey (2015), “el blockchain es la tecnología subyacente que da una base estructural a las criptomonedas, y su principal logro es ser un puente que permita la transferencia de valor entre dos desconocidos sin la necesidad de un intermediario de confianza” (p. 2). Esto significa que el blockchain permite que las transacciones sean verificadas de manera descentralizada, evita intermediarios costosos y lentos y crea

confianza digital. Para dar una mejor comprensión, es necesario mostrar con ejemplos cómo se configura la tecnología blockchain a través de sus dos representantes más famosos: Ethereum y Bitcoin.

Ejemplo

Bitcoin y Ethereum son actualmente dos de las criptomonedas más conocidas que utilizan la tecnología blockchain para garantizar la seguridad y transparencia en las transacciones financieras. Su principal diferencia es que Bitcoin es una moneda y un valor, mientras que Ethereum crea aplicaciones descentralizadas como contratos inteligentes. Es necesario comprender las ecuaciones matemáticas detrás de estas criptomonedas para desarrollar conocimientos sobre aplicaciones futuras. Ambas criptomonedas utilizan diferentes algoritmos de consenso para validar transacciones y generar nuevas unidades.

La fórmula matemática del algoritmo de consenso de Bitcoin se puede expresar como:

$$H(\textit{nonce}||\textit{prev}_{hash}||\textit{merkle}_{root}||\textit{timestamp}||\textit{bits}) < \textit{target}$$

Donde H es la función hash SHA- 256, $\textit{nonce}$ es un número aleatorio utilizado para resolver el problema criptográfico, $\textit{prev}_{hash}$ es el hash del bloque anterior, $\textit{merkle}_{root}$ es el hash de todas las transacciones en el bloque actual, $\textit{timestamp}$ es la marca de tiempo del bloque y $\textit{bits}$ es la dificultad objetivo. Esta ecuación tiene como objetivo es encontrar un valor de $\textit{nonce}$ que haga que el hash del bloque sea menor que el valor objetivo.

Su forma simple es:

$$H(\textit{nonce}||\textit{data}) \leq \textit{target}$$

En esta ecuación, $\textit{nonce}$ es un número aleatorio que se usa como entrada para una función hash criptográfica H , y $\textit{data}$ es el bloque de datos que se

está procesando. \$target\$ es un valor que representa el nivel de dificultad requerido para el algoritmo PoW, lo que significa que el hash resultante debe ser menor o igual que el objetivo. Se procura encontrar un nonce que produzca una salida hash válida que cumpla con el nivel de dificultad actual.

El algoritmo de consenso de Bitcoin se llama Prueba de Trabajo (PoW), que se basa en resolver problemas matemáticos complejos. Cada transacción de Bitcoin es validada por los nodos de la red a través de la resolución de problemas criptográficos utilizando la función hash SHA- 256. Dar solución a estos problemas requiere de una gran cantidad de cómputo, comúnmente conocida como minería.

En segundo lugar, la tecnología de cadena de bloques de Ethereum se denomina Proof of Stake (PoS), que se basa en la participación de nodos en la red. Su objetivo es reducir la cantidad de energía requerida para validar transacciones y hacer que el proceso de validación sea más eficiente.

La fórmula matemática del algoritmo de consenso de Ethereum se puede expresar de la siguiente manera:

$$\text{Weight}(p_i) = \text{Balance}(p_i) \cdot \text{Age}(p_i)$$

En PoS, los validadores son democráticos, es decir que cada uno participa de acuerdo con la cantidad de Ethereum que tiene y la cantidad de tiempo que lo tiene. La ecuación calcula el “peso” de un validador como el producto de su saldo y el tiempo que ha mantenido ese saldo, dando a los poseedores más peso a largo plazo. Los validadores con pesos o mayor cantidad de Ethereum tienen más posibilidades de ser elegidos para crear un nuevo bloque y recibir una recompensa.

Su forma simple es:

$$H(B||N||C) < D$$

Donde H es la función hash Keccak- 256, B es el bloque anterior, N es el nonce del bloque actual y C es el conjunto de transacciones en el bloque actual. D es la dificultad objetivo y representa la cantidad de Ether que se espera generar en el bloque actual. El objetivo de esta ecuación es encontrar un valor de N que haga que el hash del bloque sea menor que el valor objetivo.

Ambas criptomonedas están basadas en tecnología blockchain, y permiten que las transacciones sean descentralizadas, verificadas y validadas por múltiples participantes de la red, transparentes y seguras en la información y confiables. Otro factor importante es la escasez en su oferta. A diferencia de las monedas fiduciarias, cuya oferta puede ser manipulada por los gobiernos, los tokens basados en tecnología blockchain son limitados por su programación, que en teoría debe ser inmutable: de cumplirse esta condición, se incentiva la creación de confianza digital que se sustenta en su programación.

La importancia de la confianza digital en los tiempos actuales

La creación de confianza digital es fundamental en la era digital, donde las transacciones se realizan de manera exponencial en internet. La tecnología blockchain nos facilita la forma de validar la integridad, autenticidad y confianza en las transacciones en línea sin la necesidad de un tercero o un notario. Esto ha llevado a una mayor eficiencia y seguridad en los procesos en línea, tanto financieros como comerciales, y ha eliminado la necesidad de intermediarios para verificar las transacciones.

La confianza digital es la piedra angular para construir relaciones de familiaridad, tanto en el ámbito personal como en el profesional, y nos ayuda a tomar decisiones más acertadas y responsables en el uso de nuestros recursos comunes. La honestidad digital creada por la tecnología blockchain nos obliga a nosotros mismos, a quienes nos rodean y a la sociedad en general, si esta descentralizada, a construir relaciones sanas, mejorar nuestro ambiente físico

y ser responsables en la toma de decisiones, además de actuar de manera ética y pronta frente a los problemas de los demás (Vigna y Casey, 2015).

Esta condición sugiere que el blockchain podría eliminar burocracia en la gestión de registros públicos, registros de propiedad, registros de identidad y registros de votantes. Al utilizar el blockchain para estos fines, se podría eliminar la necesidad de una autoridad central que gestione esos registros y se garantizaría la integridad y la autenticidad de los datos. Además, el blockchain también podría utilizarse para la gestión de contratos y las transacciones comerciales o monetarias, con procesos simplificados y compras de insumos y licitaciones automatizadas.

La tecnología blockchain ha sido objeto de evolución constante. Actualmente se está explorando la combinación de esta tecnología con la física cuántica para crear el blockchain cuántico. Esta unión colosal promete ser aún más revolucionaria, aumentando la seguridad y eficiencia a niveles nunca antes vistos. Según un estudio reciente, “la combinación de la criptografía cuántica y la tecnología blockchain puede garantizar la seguridad de la información en la era cuántica, lo que la hace especialmente útil para aplicaciones en campos como las finanzas, la logística y la cadena de suministro” (Azhar, Khan y Khan, 2019, p.33).

Las áreas prometedoras de la computación cuántica

La computación cuántica es un campo que está surgiendo rápidamente y que aprovecha las leyes de la mecánica cuántica para resolver problemas complejos. La unidad básica de almacenamiento en un ordenador cuántico es el qubit, que puede ser cero (0), uno (1), o una superposición de ambos estados. A medida que la computación cuántica avanza, se pueden abordar tareas cada vez más complejas y desafiantes: “la computación cuántica podría ser una tecnología disruptiva para la ciencia y la industria, con el potencial de abordar problemas en campos como la medicina, la energía y la seguridad” (Ladd et al., 2010).

La capacidad de los qubits para estar en múltiples estados a la vez lleva a la computación cuántica a ser mucho más poderosa que la computación clásica en ciertas tareas específicas. Aunque los ordenadores cuánticos todavía no son lo suficientemente grandes para ser útiles en la mayoría de las aplicaciones, es probable que pronto puedan tener un impacto en áreas como la criptografía, la síntesis de materiales y la simulación de sistemas químicos y biológicos complejos.

La computación cuántica se perfila como una tecnología disruptiva capaz de transformar áreas de las ciencias, la economía y la medicina, entre otras. Una de las áreas más prometedoras es la *optimización*, que significa encontrar la mejor solución posible entre muchas opciones. Los algoritmos cuánticos, como el algoritmo de Grover y el algoritmo de optimización semidefinida, pueden resolver estos problemas de manera más eficiente que los algoritmos clásicos (Wolf, 2017).

Otra área de gran promesa para la computación cuántica es la *simulación*. Los algoritmos cuánticos y su mejorada capacidad de cómputo pueden simular sistemas mucho más rápidos que los algoritmos clásicos. Esta característica tiene el potencial de resolver problemas complejos en áreas como la física, la economía, la química, la biología y la sociología, a través de la creación de contextos computacionales que muestren el resultado de elegir un camino y faciliten la toma de decisiones.

El futuro de la tecnología blockchain cuántica y su impacto en la sociedad, la política y la economía global

La combinación de la tecnología blockchain con la física cuántica genera una evolución en la que se utilizan los principios cuánticos para proporcionar mayor seguridad y privacidad en el registro distribuido basado en una red descentralizada de nodos. Es de esperar que la evolución de la tecnología blockchain cuántica tenga un impacto significativo en diversas áreas como la seguridad de la información, el gobierno, la gestión de la cadena de suministro

y las finanzas. La criptografía cuántica y la tecnología blockchain cuántica pueden proporcionar un nivel de seguridad sin precedentes en la gestión de datos y transacciones. Por lo tanto, la combinación de la tecnología blockchain con la computación cuántica puede llevar a la creación de aplicaciones y sistemas aún más robustos y seguros (Van Hijfte, 2020).

Aunque el blockchain cuántico aún está en fase de investigación, no cabe duda de que tendrá marcada influencia en la forma como se utilizarán los datos en el futuro y que podría tener aplicaciones en una amplia gama de campos, desde las finanzas hasta la ciencia de datos, la inteligencia artificial y la economía. Sin embargo, para aprovechar todo el potencial del blockchain, es importante que los líderes empresariales comprendan bien esta tecnología. El informe del Foro Económico Mundial (2023) destaca la importancia de desarrollar una comprensión sólida de las implicaciones del blockchain para los negocios, la sociedad y la economía.

Su aplicación en la economía de lo público puede solucionar problemas relacionados con el uso compartido de recursos comunes o la denominada tragedia de los comunes, la descentralización y la tecnología de una manera sostenible. Para asegurar la eficacia y sostenibilidad en el uso compartido de los recursos comunes, se deben seguir principios que redefinan los derechos de propiedad, establezcan reglas claras y aceptadas por todos los usuarios, monitoreen y sancionen las violaciones a estas reglas y fomenten la participación de los usuarios en la toma de decisiones y la formulación de políticas.

Aplicación de la tecnología blockchain cuántica en la gestión de recursos comunes

Una de las aplicaciones más recomendables es la creación de sistemas descentralizados en comunidades para la gestión de recursos comunes, donde los usuarios puedan participar en la toma de decisiones y la formulación de políticas a través de la tecnología blockchain. Esto permitiría una mayor

transparencia y confianza en la gestión de los recursos comunes, evitando la corrupción y las decisiones injustas.

Otra aplicación es el uso de contratos inteligentes en el blockchain, que podrían automatizar ciertas tareas y procesos en la gestión de recursos comunes. Esto podría incluir la distribución justa de recursos y la implementación de sanciones automáticas en caso de violaciones de las reglas establecidas.

En cuanto a la computación cuántica, su capacidad para la optimización y la simulación podría utilizarse para mejorar la gestión de los recursos comunes. Por ejemplo, la simulación cuántica podría utilizarse para modelar los efectos a largo plazo de la explotación de un recurso común, para determinar la mejor manera de distribuirlo y gestionarlo sosteniblemente en el tiempo.

Ejemplo

En el siguiente ejemplo, se programa un contrato inteligente en Solidity para gestionar una fuente de agua de 100.000 litros cúbicos de agua en una comunidad agrícola de 100 habitantes donde cada habitante tiene que utilizar un máximo de tres litros cúbicos al mes para cubrir sus necesidades. Si llegare a excederse, se multará con 100 éthers por litro.

```
// SPDX- License- Identifier: MIT
pragma solidity ^0.8.0;

contract WaterSource {
    uint256 public totalWater;
    uint256 public usedWater;
    uint256 public maxWaterPerPerson = 3 ether; // límite de 3 litros
    cúbicos
    uint256 public penalty = 100 ether; // multa de 100 ether por litro

    mapping(address => uint256) public waterUsage; // registro de consumo
    por persona

    constructor(uint256 _totalWater) {
        totalWater = _totalWater;
    }
}
```

```

function useWater(uint256 _amount) public {
    require(_amount <= maxWaterPerPerson, "No se permite el consumo de
    más de 3 litros cúbicos por mes.");
    require(usedWater + _amount <= totalWater, "No hay suficiente agua
    disponible.");

    waterUsage[msg.sender] += _amount;
    usedWater += _amount;

    if (waterUsage[msg.sender] > maxWaterPerPerson) {
        uint256 overage = waterUsage[msg.sender] - maxWaterPerPerson;
        uint256 penaltyAmount = overage * penalty;
        // Aquí se podría llamar a un contrato que maneje el pago de la
multa
        // o se podría implementar un sistema de retención de fondos y
    liberación después del pago de la multa.

```

Este contrato hace seguimiento a la cantidad total de agua disponible, la cantidad de agua utilizada por todos los usuarios y el límite de consumo permitido por persona. También registra el consumo de agua individual por usuario y aplica una multa si alguien excede el límite permitido. La multa se calcula como el exceso multiplicado por el valor de la sanción, que en este ejemplo se establece en 100 ether.

Este es solo un ejemplo, ya que un contrato inteligente realista debe considerar muchos otros factores, como la asignación de recursos para el mantenimiento de la fuente de agua y la implementación de un sistema de pago de multas.

En general, tanto la tecnología blockchain como la computación cuántica ofrecen soluciones para mejorar la gestión de los recursos comunes. Sin embargo, su implementación efectiva requiere la colaboración de diferentes actores, como los gobiernos, las comunidades y las empresas, para garantizar la justicia y la sostenibilidad en la gestión de los recursos comunes.

La economía cuántica marca una fractura en el capitalismo como lo conocemos. Su alcance y complejidad son enormes y su potencial parece ilimitado. La diversidad y la adaptación a la tecnología de las peculiaridades de cada comunidad o pueblo son prioritarias para su éxito. Es necesario dar a las

comunidades la independencia suficiente para encontrar soluciones eficaces, sostenibles y justas para todos.

Conclusión

El blockchain cuántico es una tecnología en desarrollo que combina la seguridad y eficiencia del blockchain con la computación cuántica para realizar cálculos más ágiles y ofrecer soluciones más prácticas a problemas complicados. Su aplicación en la economía del sector público puede solucionar problemas relacionados con el uso compartido de recursos comunes, la descentralización y dar una nueva visión a los retos del mundo actual.

Para asegurar la eficacia y sostenibilidad en el uso compartido de recursos comunes, se deben seguir principios aceptados socialmente, redefinir los derechos de propiedad, establecer reglas claras, monitorear y sancionar las violaciones a estas reglas, para de esta manera fomentar la participación de los usuarios en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas.

La adopción de esta tecnología puede tener un impacto significativo en la sociedad, la política y la economía global. Su implementación debe estar guiada por una visión ética, socialmente aceptada y justa para asegurar que beneficie a todos los miembros de la sociedad, sobre todo en el buen manejo de los recursos comunes, la privacidad y la distribución de las riquezas.

Su capacidad para procesar grandes cantidades de datos de manera eficiente y segura, para facilitar transacciones internacionales sin intermediarios, hace de esta tecnología la base de futuros desarrollos. Aunque todavía hay muchos desafíos técnicos que deben superarse antes de que el blockchain cuántico pueda ser ampliamente adoptado, también existen preocupaciones sobre el impacto del blockchain cuántico en la privacidad, la creación de armas y la seguridad de los datos. A medida que esta tecnología continúa evolucionando, es importante que los gobiernos, las empresas y los ciudadanos estén atentos a su impacto potencial global.

Referencias

- Azhar, M. T., Khan, M. B. y Khan, A. U. R. (2019). Blockchain based Secure Crypto-currency system with Quantum Key Distribution Protocol. In 2019 8th International Conference on Information and Communication Technologies (ICICT) (pp. 31-35). Karachi, Pakistan. <https://doi.org/10.1109/ICICT47744.2019.9001979>
- Foro Económico Mundial o World Economic Forum. (2023). Guidelines for Improving Blockchain's Environmental, Social and Economic Impact. Retrieved from https://www3.weforum.org/docs/WEF_Guidelines_for_Improving_Blockchain%E2%80%99s_Environmental_Social
- Ladd, T. D., Jelezko, F., Laflamme, R., Nakamura, Y., Monroe, C. y O'Brien, J. L. (2010). Quantum computers. *Nature*, 464(7285), 45-53.
- Lu, Y. (2018). Blockchain and the related issues: A review of current research topics. *Journal of Information Privacy and Security*, 14(3), 231-255. <https://doi.org/10.1080/23270012.2018.1516523>
- Nakamoto, S. (2008). Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. Retrieved from <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>
- Oflaz, N. K. (2020). Using smart contracts via blockchain technology for effective cost management in health services. In C. W. Tan y T. P. Liang (Eds.), *Blockchain Economics and Financial Market Innovation* (pp. 423-449). Springer International Publishing. ISBN: 978-3-030-25275-5.
- Preukschat, A. y Daniel, A. (2017). *Blockchain: La revolución industrial de internet*. Gestión 2000.
- Shrivastava, G., Le, D.-N. y Sharma, K. (2020). *Cryptocurrencies and Blockchain Technology Applications*. Wiley-Scrivener.
- Swan, M. (2015). *Block-chain: Blueprint for a New Economy*. O'Reilly Media, Inc.
- Van Hijfte, S. (2020). Blockchain and Other Emerging Technologies. In *Decoding Blockchain for Business*. Apress. https://doi.org/10.1007/978-1-4842-6137-8_2
- Vigna, P. y Casey, M. J. (2015). *The Age of Cryptocurrency: How Bitcoin and Digital Money Are Challenging the Global Economic Order*. St. Martin's Press.
- Wolf, R. (2017). The potential impact of quantum computers on society. *Ethics and Information Technology*, 19(4), 271-276. <https://doi.org/10.1007/s10676-017-9439-z>
- Yalaman, G. O. y Yildirim, H. (2020). Cryptocurrency and tax regulation: Global challenges for tax administration. In C. W. Tan y T. P. Liang (Eds.), *Blockchain Economics and Financial Market Innovation* (pp. 407-422). Springer International Publishing. ISBN: 978-3-030-25275-5.

Zhai, M. (2022). Research on the development of computer simulation technology in the context of blockchain. In 2022 IEEE 2nd International Conference on Power, Electronics and Computer Applications (ICPECA) (pp. 827-830). Shenyang, China. <https://doi.org/10.1109/ICPECA53709.2022.9718980>

Sobre el autor**Jabeich Andrés Benavides Rivero**

Administrador Público de la ESAP, experto en estadística, gestión pública, administración de recursos comunes y políticas económicas.



**Incidencia de la Constitución de
1991 en el control interno
financiero de las entidades
públicas**

Antonio Bastidas Unigarro

Incidencia de la Constitución de 1991 en el control interno financiero de las entidades públicas

Antonio Bastidas Unigarro¹

Resumen

Este artículo analiza el modelo de gestión administrativa presente en la Constitución y la normativa del control interno financiero de la Ley 87 de 1993 y las disposiciones que la complementaron, para destacar la perspectiva sistémica de la función de este tipo de control y plantear alternativas de mejoramiento.

Palabras clave: Control interno financiero, gerencia pública, Ley 87 de 1993, sistema de control gerencial.

Introducción

La Constitución Política estableció un nuevo esquema para la gerencia pública, en el que la función de control reviste especial importancia. En este artículo se aborda el problema de la incidencia de la Constitución en el control interno financiero de las entidades públicas, tomando en consideración las disposiciones normativas de la Ley 87 de 1993 y las modificaciones introducidas por la Ley 1474 de 2011. Su propósito es el de analizar la incidencia de la Carta Superior en la construcción de un modelo gerencial en torno al control interno financiero y proponer alternativas para su mejoramiento.

¹ Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: antobast@esap.edu.co

El modelo administrativo de la gerencia pública

La Constitución de 1991, a diferencia de la Carta de 1886, propende por un modelo administrativo de gerencia pública integral, cuyo modelo contiene las funciones propias de la administración. El artículo 113 de la norma superior consagra que el Estado colombiano se construye sobre el principio clásico de la separación de poderes: la legislativa, ejecutiva o administrativa y la judicial, y se reconoce la existencia de los órganos de control y la rama electoral. Sobre este aspecto, la jurisprudencia ha precisado:

“La Constitución Política, en desarrollo del esencial principio de la separación de poderes, dispuso que son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial; con lo cual se entiende la determinación superior del constituyente de especializar la toma de las decisiones y las acciones del poder público, con el propósito no sólo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias así determinadas en sus límites, se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana” (Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1993, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz).

Por lo anterior, es pertinente referirse brevemente a las funciones gerenciales del ciclo del proceso administrativo público:

Silvia González (2009) considera que el marco normativo de la Constitución de 1991 introdujo cinco elementos: El primero se estructura en los dos primeros artículos de la Carta, que orientan la forma de dirigir la entidad y delimitan la responsabilidad de los directivos, quienes deben aplicar los nuevos parámetros de administración, soportados en las funciones gerenciales y el control interno. El segundo corresponde al control externo independiente, posterior y selectivo (artículo 267). El tercero se refiere a las funciones gerenciales de planeación (artículos 339 al 343), control gerencial (artículos 344, 209 y 269) y presupuesto (artículo 352). El cuarto es la implícita clasificación del control en externo e interno, y éste, a su vez, en

autoevaluación y evaluación independiente. El quinto aspecto contempla el pensamiento sistémico en la administración pública.

Ahora bien, del análisis integral de los artículos arriba indicados se puede estructurar un modelo de gerencia pública integral con base en las funciones del proceso administrativo propias de la teoría neoclásica (planeación, organización, dirección y control).

Sin embargo, al considerar la estructura administrativa como un sistema, se puede afirmar que el proceso administrativo de gerencia pública se cimienta en el llamado “triángulo virtuoso de la administración”, cuya figura es un triángulo equilátero, en cuyo vértice superior se encuentra la planeación, en el vértice derecho la contratación y en el izquierdo la presupuestación. Estas tres grandes áreas de gestión deben actuar de manera articulada y en una secuencia lógica para generar el engranaje de toda la organización pública. Ver figura No. 1



Figura 1. Triángulo virtuoso de la administración pública

Fuente: elaboración propia

En la función gerencial de la planeación, el artículo superior 339 prevé una orientación metodológica hacia la planeación estratégica y prospectiva. Allí se establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por dos partes, una parte general y un plan de inversiones. En esta segunda parte se explicitan los presupuestos plurianuales de los principales programas, los proyectos de inversión pública y los recursos financieros requeridos para su ejecución. A su vez, el artículo 342 orienta la articulación entre las actividades de planeación y de presupuesto, en tanto que los artículos 343 y 344 determinan los controles de la planeación y la evaluación de la gestión y los resultados de la administración pública. El segundo vértice, relacionado con el área del presupuesto, se cimenta en el artículo 352 de la Carta que indica que el Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiações, que deberá corresponder al Plan de Desarrollo. Estas dos actividades (planeación y presupuesto), para el cabal desenvolvimiento de la gestión pública, requieren de la contratación, que es la manera de ejecutar el presupuesto. En un modelo neo-regulador de la economía, ampliar la esfera en la contratación es tender un camino que aleja al Estado del modelo benefactor; sin embargo, en el ejercicio en esta actividad, se espera cumplir con los fines esenciales del Estado. Por ello, la ejecución del presupuesto es una actividad que debe ir ligada a las dos actividades anteriores para cerrar el triángulo virtuoso en la gestión de lo público.

Aunado a lo anterior, para el adecuado funcionamiento de la gestión administrativa, la norma constitucional ha consagrado la función gerencial del control, tanto desde el interior como al exterior de la entidad. El control interno, o autocontrol, se implementa a manera de prevención y de mejora continua en el quehacer de la organización, operando de manera permanente y transversal de todos los procesos, para dar paso luego al control posterior que evalúa y valora la gestión a través del control externo.

Respecto de la función del control, los artículos 209 y 269 de la Carta se refieren a la necesidad de implementar el control interno en la gestión. El

artículo 209 expresa en su parte final: ‘La administración pública en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señala la Ley’. En igual sentido, el artículo 269 explicita esta tarea en la administración pública, cuando dispone que *“En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la Ley”*. Esto significa que estas dos disposiciones establecen la obligación para los gerentes públicos de implementar el control interno como un componente de su gestión, sin perjuicio de atender las demás funciones del proceso administrativo.

En cuanto al control externo, el artículo 267 de la Carta plantea el concepto de evaluación externa, posterior e independiente, cuya ejecución es responsabilidad de la Contraloría General y las territoriales. Al respecto, la jurisprudencia sostiene que:

“La Contraloría General de la República (artículo 117), a cuyo cargo está la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración. [...], anuncia por sí misma, la concepción que se consagra en la nueva Constitución, del control fiscal, separado, de manera rotunda, del anterior de la Carta de 1886, que lo involucraba en el proceso gerencial de la administración.

De donde se desprende que el texto constitucional posibilita la reorientación del control fiscal que, además de la protección del patrimonio público y la exactitud de las operaciones y de su legalidad, se deberá ocupar del “control de resultados”, que comprende las funciones destinadas a asegurar que los recursos económicos se utilicen de manera adecuada para garantizar los fines del Estado previstos en el artículo 2o. de la norma constitucional” (Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1993).

La Ley 87 de 1993

La Constitución de 1991 produjo un viraje importante en el ejercicio de la función del control fiscal en el país. Cabe recordar que el diagnóstico que presentó en su momento la Asamblea Constituyente no fue alentador:

“El control fiscal estaba circunscrito básicamente a la auditoría de cuentas y al control previo; las prácticas de control existentes permitían la dilución de la responsabilidad de la alta dirección; el control previo ejercido por la Contraloría General se había convertido fundamentalmente en un sofisma que entrababa la administración y lo más grave, con el correr del tiempo se asociaba no con buenas prácticas de gestión sino con una inconveniente coadministración, que a la postre redundaba en una creciente interferencia política en la gestión” (Directiva Presidencial No.2, 1994, p.4).

En suma, el control interno no era, antes de 1991, un principio administrativo básico y fundamental de la administración colombiana (Montilla, Montes y Mejía, 2007, citado por González, 2009). Tampoco, la función pública debía presentar resultados de la gestión, por lo que no era necesario la aplicación de los conceptos de la teoría administrativa para el logro de los objetivos propuestos bajo los principios de eficacia y eficiencia. Hasta entonces, se redujo a las labores de “control previo” ejercidas por la Contraloría y, eventualmente, por las oficinas de auditoría interna existentes, en ambos casos con muy poca participación real de la entidad. Esto dio pie a que el concepto de control interno se asimilara, por parte de muchos servidores públicos, a una actividad ajena a la institución, hecha por personas o entidades independientes, no sujetas a la autoridad organizacional y, por tanto, fuera de su ámbito de responsabilidad.

Esta situación alentaba comportamientos corruptos y su precio más alto consistió en no haber permitido que cada gerente y cada entidad pública tomara conciencia de su responsabilidad en el diseño y desarrollo de sistemas de control institucional y métodos idóneos para el manejo de los fondos y bienes públicos.

En desarrollo de los artículos 209 y 269, y en concordancia con los artículos 263 y 268 de la Carta, el Congreso de la República expidió la Ley 87 del 29 de noviembre de 1993, en la que definió las normas básicas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, otorgándoles un plazo perentorio para implantar y complementar sus sistemas de control

interno. Desde ahí se empezó a considerar al control interno como una responsabilidad gerencial fundamental.

El concepto de control interno

El concepto moderno de control interno se concibe como un genuino instrumento de la labor gerencial. Cabe recordar que al eliminarse el control previo se relievieron dos hechos en la administración pública colombiana:

- a) La responsabilidad por las actuaciones administrativas recayó en el Gerente Público, por lo cual era indispensable establecer un sistema que le permitiera tener una seguridad razonable de que sus actuaciones se ajustaban en todo a la Ley; y
- b) El control interno viene a ser una parte indisoluble e indelegable de la responsabilidad gerencial para el cumplimiento del objeto social y las funciones asignadas a las entidades, ya que ésta no termina con la formulación de objetivos y metas, sino con la verificación de que unos y otras se hayan cumplido.

La Ley 87 de 1993, lo definió así:

“Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos” (Congreso de la República, artículo 1).

Varios elementos importantes se desprenden de esta definición:

- a) El sistema de control interno debe ser un conjunto armónico en el cual confluyen el sistema de planeación de la entidad, las normas, métodos y procedimientos utilizados por ella para el desarrollo de sus funciones, y los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación que utilice

para realimentar su ciclo de operaciones. Lo que significa que todos los estamentos de la organización participen activamente en el ejercicio del control, desde la dirección hasta las dependencias de apoyo.

- b) El ejercicio del control interno debe hacerse siguiendo los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.
- c) El ejercicio del control interno presupone necesariamente la existencia de objetivos y metas institucionales.
- d) El sistema de control interno es, ante todo, un instrumento de gestión que contribuye al control de legalidad, de gestión y de resultados.

Los objetivos del control interno

En la medida en que el control interno sea una herramienta de la gerencia pública para garantizar el logro de los objetivos institucionales, sus propósitos necesariamente deben ser un reflejo de los principios orientadores de la gestión pública.

Por esta razón, las políticas gubernamentales, siguiendo las orientaciones constitucionales², encaminaron los principios básicos de la política de modernización del Estado y administración pública bajo los criterios de eficiencia y eficacia.

Según Rodríguez (1995), la eficiencia como criterio exige aquella elección de alternativas que produzcan los mayores resultados para la aplicación de recursos; la eficacia se fundamenta en condiciones de productividad y maximización. En este sentido, las entidades públicas son eficientes en la medida que logren el mayor desarrollo de su objeto social con la menor

² Son numerosos los artículos Constitucionales que se refieren a la eficiencia, tales como: el art. 49, el 267, 268-1, 366, 350, 356, 363, 370 y el transitorio 48 y respecto de la eficacia, el artículo 209, 268-2. El artículo 356 se refiere a la eficiencia administrativa e igualmente el artículo 48 a la sostenibilidad financiera.

cantidad posible de recursos (humanos, tecnológicos, físicos y financieros), entendiendo que las entidades del Estado están obligadas a obtener la máxima productividad de los recursos confiados; y son eficaces cuando obtienen resultados consistentes con su objeto social y sus funciones, sin distraerse en actividades que no tengan una relación directa con éstos, cuando puedan ser prestadas por la sociedad civil.

El sistema de control interno

La Ley 87 de 1993 considera al control interno como un sistema, de tal manera que instala la teoría sistémica en la Gerencia Pública en Colombia.

Esta ley estableció pautas para que las entidades de todo orden diseñaran e implementaran el sistema de control interno, el cual debía comprender: la organización de la Función de Control Interno, la identificación de Procesos y Procedimientos Críticos, la Formalización y Documentación de los demás Procesos y Procedimientos, los mecanismos e instrumentos de Control Interno e instrumentos de Reporte y Seguimiento y el Manual General de Control Interno.

Para llevar a cabo esta tarea, se indicaron los objetivos y funciones de la Oficina de Control Interno (artículos 2 y 12 de la ley 87 de 1993), entre los cuales se destacan las actividades de planeación del ejercicio del control, la verificación por parte de funcionarios con responsabilidades gerenciales y mando, el fomento de la cultura del control en toda la organización, el apoyo a los directivos en el desarrollo de sus obligaciones en esta materia y el reporte oportuno a las autoridades de la entidad, tanto de los hallazgos negativos como positivos.

Las oficinas de control interno tienen un carácter eminentemente asesor (artículo 12 de la ley en cuestión), que pretende evitar regresar al control previo, proscrito por la Constitución. Por lo mismo, esta oficina no puede ejercer el control, ni la función disciplinaria, sino que está para ayudar a que sea realizado por quienes tienen la competencia y la responsabilidad

administrativa. Así mismo, este control debe ser ejercido por los funcionarios de la entidad, de tal manera que el funcionario competente en su ejercicio pueda verificar que cumple con todos los requisitos establecidos por el sistema de control.

Por su parte, los controles de trámite (legalidad, responsabilidad fiscal) deben estar inmersos en los propios procedimientos, en lugar de constituir una actividad externa, paralela o posterior. El control de gestión debe ser un subproducto natural y simultáneo de la acción técnica y administrativa, y no algo ex post facto y referido a hechos cumplidos sin posibilidad de modificación.

A este sistema se suma lo ordenado por la Ley 1474 del 12 de julio del 2011. Esta norma, al adoptar medidas contra la corrupción, tuvo en cuenta el papel del control interno. Entre las modificaciones principales que introdujo a la Ley 87 de 1993, se encuentran el hacer depender del presidente de la República, en el orden nacional, al jefe de la Oficina de Control Interno, y, en las entidades territoriales, del gobernador o alcalde. En estas últimas entidades, se estableció para ese cargo un periodo fijo de cuatro años, designado en la mitad del periodo del alcalde o gobernador. Se precisaron requisitos de formación académica y experiencia en control interno, y se consagró la necesidad de publicar informes periódicos del estado del control interno de la entidad.

Respecto del control de la corrupción y la normativa que se ha expedido en el país para su control, se puede decir que los propósitos son claros en la búsqueda de un Estado transparente, en el que sus funcionarios practiquen conductas éticas intachables frente a la administración de los recursos públicos. En este sentido, la exposición de motivos de la Ley 190 de 1993 contiene disposiciones que pretenden preservar la moralidad en la administración pública y erradicar la *corrupción administrativa*:

“Internamente, el Estado enfrenta un cáncer. Es una enfermedad que está llevando al país hacia la muerte. Es un temor que está propiciando un divorcio, cada vez mayor entre los ciudadanos y sus autoridades. Encuestas recientes

muestran la sensación inmensa que tienen la mayoría de los colombianos acerca de grado de corrupción que opera en las instituciones públicas [...]"

"Una de las causas de corrupción radica en la necesidad que tiene toda actividad económica de contar con procedimientos rápidos y ágiles ante sus gestiones en la administración pública. La imposibilidad de lograr la aprobación de un documento en un tiempo razonable, puede resultar en una pérdida económica que se refleja tanto a nivel personal como empresarial. Los colombianos nos hemos acostumbrado a comprar tiempo. Pagar a alguien para que nos tramite algo más rápidamente o se salte la cola. Esto se ha convertido en una forma de hacer negocios [...]" (Gaceta del Congreso No. 265 del 6 de agosto de 1993. Pág. 9 y 10).

Buscando la erradicación de la corrupción a través del control, en el ordenamiento jurídico colombiano se ha encontrado que la misma conformación de las instituciones estatales, así como sus procedimientos, dificultan la transparencia, la economía y la acción objetiva de los funcionarios públicos y, en muchos casos, la forma cómo los ordenamientos jurídicos que abordan la corrupción tienden más a aumentarla que a reducirla (Gaceta del Congreso No. 265 del 6 de agosto de 1993). La propia Constitución contiene mandatos destinados a asegurar la moralidad en las diferentes actuaciones estatales que, a juicio de la Corte, constituyen causa o motivo suficiente para avalar la necesidad y la conveniencia pública en el otorgamiento de facultades encaminadas a que el Gobierno pueda suprimir regulaciones, trámites y procedimientos innecesarios en la administración (Sentencia C-119 de 1996).

En este sentido, diagnosticadas la magnitud del problema y las soluciones al mismo, se pretende buscar en el control financiero formas adecuadas para la erradicación de la corrupción. Sin embargo, son muchas y diversas las normas que se vienen expidiendo en la búsqueda de la moralidad administrativa, inclusive, para que la sociedad misma interponga acciones populares con ese propósito. Aquí vale preguntarse: ¿La expedición de normas es la solución a este problema? En este sentido, se comparte la posición del jurista Hernández Galindo (2012), quien sostiene:

“No creo que las disposiciones legales logren el efecto mágico de modificar situaciones, tendencias o costumbres arraigadas en la sociedad. Si así fuera, Colombia sería la sociedad perfecta, porque si algo tenemos es normas: las hay de todas las épocas, contenidos y grados, y conforman un tupido bosque desconocido en su integridad inclusive por los más estudiosos abogados. Sin embargo y por paradoja, en el interior de ese laberinto saben moverse a la perfección, ocultarse y escabullirse, los más hábiles transgresores de la ley.

Estimo, por el contrario, que el problema de la corrupción, como muchos o que nos afectan -la ineficacia y la paquidermia de la administración de justicia, por ejemplo- no son de normas, sino de personas. Por lo corriente, son “fallas humanas”, y no “fallas técnicas”, las que ocasionan nuestras grandes tragedias”.

Esto significa que es necesario un cambio en la cultura del control, pensando más en las personas que ejercen la función pública que en la expedición de normas y el aumento de las sanciones: una sociedad donde la gente cumpla las normas porque es una obligación como ciudadano más que por la sanción que el incumplimiento de las mismas conlleve. Sin embargo, esta cultura arraigada en muchos años de administración pública, que pareciera a la deriva y sin control, no es fácil erradicarla, especialmente cuando el pensamiento popular privilegia el ejercicio corrupto de quien ingresa al Estado como exitoso en lugar de su ejercicio honrado³.

Hacia el mejoramiento del control interno financiero

El informe de la Contraloría General de la República para el periodo 2006-2010 sobre la evaluación del sistema de control interno presenta un avance importante. A partir de 182 entidades evaluadas, manifestó:

“En las entidades ubicadas en riesgo bajo (54 % para el año 2009), el sistema de control interno es considerado una herramienta gerencial que a su vez es el medio determinante que coadyuva al cumplimiento de su gestión, [...]. En las

³ Popularmente se considera inteligente a quien “aprovecha el cuarto de hora” es decir se apropia de lo público y poco inteligente a quien no lo hace.

entidades situadas en riesgo medio, (39 % para el año 2009) el sistema de control interno se considera, bien sea como un proceso y trámite más que se debe cumplir o definitivamente no se logra afianzarlo en debida forma. Finalmente, las entidades que en riesgo alto (6,6 % para el año 2009), es donde definitivamente no existe una labor efectiva para que el sistema de control interno se convierta en la herramienta por excelencia que garantice el logro de sus objetivos y el control a las malas prácticas de la gestión administrativa, es en ellas en donde por consiguiente el riesgo del mal manejo y malversación de los recursos públicos se encuentra latente” (Contraloría General de la República, 2010, p. 65).

Diez años más tarde, tras las modificaciones constitucionales (Acto Legislativo 4 de 2019) y legales que sufrió el ente de control a través del control prevalente, preventivo y concomitante sobre cualquier entidad territorial, la situación no ha mejorado.

En este sentido, el artículo 45 del Decreto Ley 403 de 2020 recuerda que el sistema de control abarca también la evaluación del control interno. El reciente informe de gestión de la Contraloría General de la República (2020-2021) expresa:

“La CGR y las contralorías territoriales evidenciaron debilidades de control en las entidades auditadas y emitieron conceptos de control interno financiero a 235 entidades como eficientes, 265 entidades con deficiencias y 81 entidades con concepto ineficiente” (CGR, Informe de gestión 2020-2021. Pag.317).

Según lo anterior, el 59,55 % de las entidades se encuentran entre ineficientes y deficientes en el control interno financiero.

El Sistema de Control Interno requiere, para lograr sus propósitos, de las siguientes acciones:

1. Un compromiso de la alta gerencia de la administración pública con el desarrollo de la cultura del control, la cual debe reflejar la estrategia de la entidad.

2. Selección de personas de reconocida probidad y ética pública para los cargos que deben ejercer el control interno financiero y que conozcan de su actividad, ligado a la capacitación permanente y continúa de los mismos y sus colaboradores.
3. Actuación de la ciudadanía, a la que se la debe capacitar y brindar todas las herramientas para que ejerza el control y la veeduría. En tal sentido, la veeduría ciudadana debe estar presente en todas las etapas de la gestión pública, como se observa en la figura No. 2, y que acompañe los procesos de planeación, presupuestación y ejecución de recursos públicos. (Figura No. 2.)
4. Fomentar la cultura de la legalidad, conociendo y aplicando adecuadamente las normas.
5. Coordinar esfuerzos entre el control interno y el externo. Esta falta de coordinación del sistema de control fiscal facilita la permanencia de la corrupción en el sector público. Cepeda y Amaya (citado por Ochoa y Charris, 2003) han encontrado que una de las causas principales en la reproducción de los eventos de corrupción es la facilidad con la que pueden ocurrir y repetirse hechos parecidos en diferentes entidades del Estado, en cualquiera de sus niveles, por la carencia de un control oportuno, de cobertura general y sistémico, haciendo casi imposible que se obtenga éxito de las campañas y acciones tendientes a la moralización.

Finalmente, en todos estos propósitos juega un papel trascendental el valor de la ética pública, porque es un principio que debe rescatarse en los funcionarios, en las entidades y en la ciudadanía, para que vuelva a creer en las instituciones del Estado, sin descartar un cambio en las costumbres, en la forma de hacer política, en la estructuración misma del sistema, pero también en una profunda transformación de las condiciones de vida sociales y económicas de la población que apunten a equilibrar la desigual distribución de la riqueza en un sistema incluyente en sus beneficios a todos los colombianos.



Figura 2. Triángulo virtuoso de la administración pública y veeduría ciudadana

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La Constitución de 1991 ha propuesto un nuevo modelo de gestión en lo público, articulado en el proceso de gerencia administrativa e integrado en torno al triángulo virtuoso de la administración, donde el control se constituye en la función de cierre del proceso.

El control interno financiero se concibe, desde el desarrollo constitucional y a partir de la Ley 87 de 1993, como un sistema que posibilita el apoyo a la gerencia pública y a toda la organización en el empeño de cumplir los objetivos institucionales.

A pesar de los avances logrados en materia de control interno en las instituciones públicas, el desarrollo de los sistemas de control interno es un reto de largo aliento que puede resultar decisivo para hacer el tránsito de

instituciones públicas que tienen sistemas administrativos de baja responsabilidad a instituciones públicas que configuran sistemas y formas de trabajo que elevan la responsabilidad institucional e individual.

Con la nueva normativa se ha superado el vetusto control fiscal y se ha consolidado la modernidad de la gestión estatal, donde el control interno contribuye a elevar la responsabilidad y eficacia de la administración pública, pero la expedición de normas no es suficiente para un efectivo control de la corrupción, y se requieren cambios culturales en las personas que están al frente de lo público.

Esta tarea requiere de un cambio cultural profundo, de la construcción de valores éticos en las personas y de un esfuerzo permanente del Estado por la búsqueda de una mayor justicia social.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Extraído el día 10 de enero del 2012 desde <http://wsp.presidencia.gov.co/Paginas/Presidencia.aspx>
- Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 87 de 1992, ley 489 de 1997, ley 1474 del 2011, ley 190 de 1995 y ley 80 de 1993. Extraídos el día 30 de diciembre del 2011 desde <http://wsp.presidencia.gov.co/Paginas/Presidencia.aspx>.
- Contraloría General de la República (2010). Informe de gestión 2006-2010. Extraído el día 12 de enero del 2012 desde www.contraloriagen.gov.co/c/documento_library/
- Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-534 de 1993. Ponente Fabio Morón Díaz. Extraído el día 29 de enero del 2012 desde www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9592
- Corte Constitucional. (1996). Sentencia C-119, marzo 21 de 1996. Ponente Antonio Barrera Carbonell. Extraído el día 29 de enero del 2012 desde www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=2247
- Gaceta del Congreso (1993). No. 265 del 6 de agosto de 1993.
- Gonzales, S (2009, julio-diciembre). La Constitución colombiana y las funciones gerenciales del sector público.vol 5(2), 64-79. Extraído el 27 de diciembre el 2012 desde www.unilibrecalid.edu.co/
- Hernández G. José (2012). El nuevo estatuto anticorrupción. Extraído el 27 de enero del 2012. En [razonpublica.com/.../2229-el-nuevo-estatuto- anticorrupcion-.html](http://razonpublica.com/.../2229-el-nuevo-estatuto-anticorrupcion-.html).
- Ochoa, H y Charris, S (2003, noviembre 11). Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado Colombiano: El sistema de control fiscal nacional, 1-30. Extraído el 8 de enero del 2012 desde http://www.icesi.edu.co/revistas/incex.php/estudios_gerenciales/.../119
- Presidencia de la República de Colombia. Directiva Presidencial 04. 20 de octubre del 2000. Extraída el 13 de enero del 2012 desde www.presidencia.gov.co/prensa_new/direc/2000/dri04_2000.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. Directiva Presidencial No. 2 sobre Desarrollo de la función de control interno en las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. Abril 5 de 1994 consultada el 11 de enero del 2012 desde www.presidencia.gov.co/prensa_new/directi/2000/dri04_2000.pdf.
- Rodríguez, A. (1995). Política y gerencia pública. En G. Gonzales y E. Ogliastri, La gerencia pública ¿Asunto Privado? Pp. 155-156. Bogotá, Colombia: TM Editores (I).

Sobre el autor**Antonio Bastidas Unigarro**

Abogado y Economista de la Universidad de Nariño, especialista en Administración Pública de la ESAP, especialista en Alta Gerencia y Derecho Administrativo de la Universidad de Nariño, Magister en Derecho Administrativo de la Universidad del Cauca. Docente Titular e investigador de la ESAP, investigador principal del grupo TINKU de la territorial Nariño Alto Putumayo de la ESAP y docente de cátedra de la Universidad de Nariño.

**Propuestas desde la
administración pública y la
sociedad para renovar una
democracia colombiana
monótona**

Juan Esteban Prieto Quintero

Propuestas desde la administración pública y la sociedad para renovar una democracia colombiana monótona

Juan Esteban Prieto Quintero¹

Resumen

Este ensayo recopila las propuestas de diferentes sectores para mejorar la democracia en Colombia. Actores como partidos políticos, medios de comunicación, movimientos sociales y ambientales y administradores públicos, entre otros, deben producir conocimientos y prácticas asertivas que permita avanzar y combatir los vicios presentes en la democracia del país. Este texto compila diversas experiencias expuestas en el ejercicio de animaciones de la clase de Problemática Pública Colombiana Contemporánea de la Escuela Superior de Administración Pública.

Palabras claves: Democracia, administración, participación, propuesta, medios de comunicación, ciudadanía, partidos políticos, representación, público, Constitución.

En los últimos cuarenta años, Colombia se ha visto envuelta en constantes procesos de cambios políticos, sociales y económicos. A inicios de los noventas, la democracia colombiana se encontraba en un desgaste profundo que necesitaba una renovación urgente, y que llegó con la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y su nueva Carta Política. Aunque no se logró una “plenitud democrática”, por la exclusión de otras fuerzas alternativas (Molina, 2010), la Constituyente cambió algunas características de las dinámicas participativas y democráticas de la Carta Política de 1886.

¹ Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: juan.prieto@esap.edu.co

Pasados más de treinta años desde la promulgación de la nueva Constitución, la democracia colombiana no se transformó como se esperaba. Hubo una transición del bipartidismo al multipartidismo que generó brechas en la participación, poco arraigo entre la población y los partidos políticos, y volatilidad política en las elecciones. Duque Daza (2014) describe la situación partidista de la siguiente manera:

“Hay un realineamiento del electorado. Los partidos Liberal y Conservador pasaron de concentrar más del 80 % de los escaños y votos en el Congreso, a ser minorías en competencia -en el 2014 concentraron entre los dos el 34 % de escaños en el senado y el 39 % en la Cámara-, junto a nuevas fuerzas políticas, todas ellas de muy reciente origen y con el consecuente debilitamiento en sus estructuras y en proceso de búsqueda de consolidación y de continuidad en un país en el que el cementerio de partidos está muy concurrido” (p.320).

En este contexto se evidencia desinformación, falta de interés y de apropiación de la democracia nacional. Los actores principales del proceso democrático, como los partidos políticos, la administración pública, la ciudadanía y los medios de comunicación, han creado una sensación de monotonía en la democracia colombiana. Se perdió el impulso político y ciudadano que se generó con la Constitución Política de 1991 y se observa una tendencia hacia la democracia representativa en detrimento de la democracia participativa.

Por ello es necesario abordar los problemas de la democracia colombiana y proponer soluciones que puedan ser implementadas para mejorarla. Este ensayo busca recopilar las propuestas de diferentes sectores y formular soluciones viables para alcanzar ese objetivo.

Democracia y anocracia

La democracia es la forma de gobierno en la cual los ciudadanos eligen a sus dirigentes por medio del voto. La democracia suena como el sistema perfecto para la participación de los ciudadanos en la conformación de sus gobiernos. Sartori (2009) desglosa el término de la siguiente forma:

“La palabra griega *demokratia* se compone de *demos*, que quiere decir *pueblo*, y de *kratos*, que quiere decir *poder*. Por lo tanto, traducida al castellano, significa “poder del pueblo”. Las democracias “tienen que ser” lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda” (p.15).

La democracia se postula como el sistema político perfecto. Si el pueblo, la ciudadanía o la comunidad tiene el poder del mandato, no habría ninguna razón por la cual actúen en contra suya. Sin embargo, a pesar de que la ciudadanía haya elegido a sus gobernantes, estos han formado elites de poder que impiden la participación de nuevos actores en el tablero político.

A modo de contraste, se puede plantear la existencia de un sistema político perjudicial conocido como “anocracia”. Este término se refiere a la captura de un régimen político que se define genéricamente como “parte democracia, parte dictadura” (Fearon y Laitin, 2003). De manera coloquial, se describe como un sistema “50/50”. Aunque se presenta como democrático, en realidad no lo es, ya que las decisiones quedan bajo el control de poderes consolidados, lo que dificulta la actuación de las instituciones en beneficio de la ciudadanía.

El concepto de anocracia es clave para comprender la evolución del Estado en Colombia, especialmente en un contexto casi constante de conflicto armado y violencia. A pesar de ello, el país ha logrado mantener sus instituciones democráticas activas, como el Congreso, que desempeñan un papel crucial. Sin embargo, conviene tener en cuenta que esas instituciones se ven afectadas por las dinámicas anocráticas presentes en el sistema político colombiano.

Para comprender la tesis de un sistema “anocrático” en Colombia, debe traerse la figura del estado de excepción. Enrique y Francisco Puello-Socarrás exponen:

“Entre los años 1970 y 1991, el régimen político colombiano estuvo diecisiete años, es decir, 206 meses (82 % del total del período en cuestión) en estado de excepción. Entre 1949 y 1991 fueron más de tres décadas en las que el régimen político permaneció bajo la figura, ya no excepcional sino habitual, del estado de sitio (García Villegas, 2008).

Estos hechos han sido claves para que la anocracia criolla haya podido trascender en el tiempo, institucionalizarse en variadas expresiones y consolidarse a lo largo del último medio siglo” (p. 27).

La anocracia ha generado desconfianza hacia las instituciones y un sentimiento de impunidad que obstaculiza el avance hacia la verdadera democracia. Para superar esta falla se requiere fortalecer el Estado de derecho, garantizar la independencia de los poderes públicos y promover una participación ciudadana genuina. Solo de esta manera se podrá construir un sistema político basado en principios democráticos y en la protección de los derechos fundamentales de todos los colombianos.

La anocracia reconfiguró el concepto de ciudadanía, con la coexistencia de protección y vulneración, y dominación y sometimiento hacia la población, en una dinámica contradictoria. Molina (s.f.) afirma que “dicho carácter contradictorio podría atribuirse a la naturaleza política de conflicto y de negociaciones que están en la base de su creación. Tal contradicción intentó resolverse o tramitarse a través de la instauración paulatina de las democracias modernas” (p.32).

La participación ciudadana

En su texto, *La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación*, Velásquez (2011) identifica dos instantes en el desarrollo de la participación en el país:

“El desarrollo de la participación ciudadana ha pasado por dos momentos: el primero de ellos se caracterizó por la acogida que tuvo la reforma entre la mayoría de los colombianos y por la multiplicación de espacios institucionales de participación. La segunda etapa se caracteriza por el efecto negativo de dos factores sobre la participación institucional: la implantación de un régimen político autoritario y la incidencia del conflicto armado en la gestión pública” (p.156).

Molina (s.f.) afirma que “la ciudadanía moderna es un concepto complejo que involucra no solo el derecho a votar, sino también el derecho a participar en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos público”. Sin embargo, el Estado y la democracia sigue siendo lejanos para muchos ciudadanos, que llegan al punto de dejar de lado la participación política con tal de salvaguardar su vida.

Respuestas al problema: ¿Qué proponen los diferentes actores para renovar una democracia colombiana monótona?

Desde la ciudadanía

Apropiación de la participación política

La democracia en Colombia sufre un problema: está enlazada a la representación y no a la participación. Y existe anocracia. En charla con el senador Ciro Ramírez, se debatió sobre cómo se puede mejorar la democracia participativa.

Ramírez, oriundo de Boyacá, explicaba que su inmersión en la política estuvo motivada por el querer participar en las decisiones que se tomaban a nivel departamental y a nivel nacional. Afiliado al Centro Democrático, el senador Ramírez explicó su visión y la forma en la que se puede ascender en la política nacional. Pese a ser un empresario de cosméticos, Ramírez optó por ingresar a la política. El Senador declaró que “solo fueron necesarios 75 millones de pesos para ganar las elecciones a la Cámara de Representantes”.

Como contraste se destaca Lorena Parra, integrante del Partido Liberal y promotora de diferentes espacios para la mujer. Parra, al contrario de Ramírez, ingresó a la política sin recursos económicos. Empezó su trabajo desde el colegio y en diferentes barrios de Bogotá, hasta ganar una voz dentro de su

partido para empezar a proponer ideas, con especial énfasis en la mujer. Es joven y empezó a participar con poco.

Pese a crecer en contextos opuestos y tener grandes diferencias ideológicas, políticas y económicas, Ciro Ramírez y Lorena Parra comparten una característica: se atrevieron a participar para tomar decisiones. En sus intervenciones, lo que ambos más buscaron fue transmitir las ganas de participar activamente en el Estado y en la elaboración de las políticas.

Según ellos, para renovar esta democracia monótona, la ciudadanía debe tomar un segundo impulso para atreverse a participar. No solo desde la decisión de querer ser gobernante o elegir a uno, sino también de participar en las audiencias públicas, ser promotores de nuevas iniciativas legislativas o garantes de una consulta popular. Se debe recuperar el dinamismo ciudadano para que la democracia llegue a todos y se consiga la “plenitud” buscada. También proponen mejorar la educación cívica para que los colombianos conozcan y se apropien de su territorio, lo que fomentará a participar no solo a jóvenes (como Lorena Parra) sino también a empresarios (como Ciro Ramírez), trabajadores, estudiantes, adultos mayores, campesinos, etc.

Es necesario que se den diálogos continuos en la ciudadanía, para evitar conflictos que la fracturen o invisibilicen. Para Molina (s.f.) la ciudadanía es quien debe definir la forma y el camino por donde puedan plasmarse diálogos negociantes de los posibles conflictos (p. 35).

Desde los partidos políticos y los medios de comunicación

Fortalecimiento de la democracia interna partidista, conexión con la sociedad y mejora en la veracidad e imparcialidad de la información

La meritocracia debe reinar en los procesos democráticos. En el caso de los partidos políticos, para que vuelvan a conectarse con la sociedad y formular proyectos políticos creíbles, deben buscar una política democrática interna

que beneficie a sus militantes y miembros que quieran postularse a un cargo de elección popular con apoyo de su partido.

Referente a este tema, el Representante a la Cámara por Bogotá Humberto Amín señaló que “a pesar de existir diferencias políticas o ideales distintos entre miembros del Centro Democrático, siempre se entiende que esto es bueno ya que cada uno puede expresar sus pensamientos libremente dentro del partido sin que esto les afecte”. Es decir, se debe buscar que los partidos no segreguen a sus miembros por tener ideas diferentes.

Parte del problema de la democracia monótona es la poca conexión que tienen los partidos con los ciudadanos. Los partidos políticos se han ganado esta mala reputación, entre otras cosas, por “los vínculos de amplios sectores de la clase política con actores criminales, la manifiesta ineffectividad en instancias de representación de los intereses y en los recurrentes casos de corrupción” (Duque Daza, 2014).

Para Mario Fernando Gutiérrez, los partidos políticos deben ser más rigurosos en sus filtros de entrada y, sobre todo, fomentar un estatuto de democracia interna basado en méritos.

Desde la administración pública

Democratización de la administración pública y fortalecimiento del Estado colombiano en territorios poco escuchados

Cuando un ciudadano quiere revisar cómo las ramas del poder público han democratizado sus procesos, se encuentra con que muchas entidades solo encuentran un proceso de PQRS como mecanismo de “apoyo” a la ciudadanía para tomar decisiones.

Cuando no existe democracia, surgen problemas como la exclusión social, el difícil acceso al Estado, la corrupción y los malos tratos por parte de servidores públicos. El texto de *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI* del CLAD da pautas para gestionar este proceso y resalta la importancia de la

democracia participativa en la gestión pública, al tiempo que hace un llamado a los gobiernos y a la sociedad para trabajar juntos en la construcción de sistemas más democráticos y eficientes.

Una de las estrategias que puede aplicarse para avanzar en la democratización de la administración pública es promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Esto implica crear espacios de diálogo y consulta con la sociedad y fomentar la participación en los presupuestos participativos y en la formulación de las políticas públicas.

También es necesario fortalecer los mecanismos de control y vigilancia ciudadana sobre la gestión pública. Esto se puede lograr mediante la promoción de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, la implementación de sistemas de control interno y externo más eficaces y el fomento de la participación ciudadana en las auditorías y evaluaciones de la gestión pública.

Por otro lado, la administración pública debe tener una gestión eficiente y efectiva. Para ello se requiere de una gestión basada en la planificación estratégica, la evaluación y el monitoreo constante de los programas y proyectos gubernamentales y la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para la mejora de los procesos administrativos.

En síntesis, se busca destacar la importancia de la democratización en la administración pública para lograr una gestión más eficiente y efectiva, según los lineamientos propuestos por el CLAD. Se propone promover la participación ciudadana en la toma de decisiones y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia, para la construcción de sistemas más democráticos y eficientes en el nivel nacional y territorial.

Conclusiones

La Constitución Política de 1991 generó un impulso por participar en la democracia colombiana, a pesar de no incluir a todos los colombianos. Sin

embargo, esta chispa se fue apagando y se fueron presentando prácticas contrarias a la democracia que generaron un ciclo monótono de la democracia representativa.

El objeto de este texto fue mostrar cómo el impulso de la Constituyente decayó y dio paso a una democracia lineal y aburrida. Aun así, es importante seguir generando conocimiento y propuestas que cambien el curso nacional. Este texto recopiló algunas de ellas, con el fin de que la democracia nacional tome otro rumbo y sea impulsada por nuevos liderazgos.

Colombia es un país diverso. Personas como Ciro Ramírez, Lorena Parra, Humberto Amín y Cesar Cortés son líderes que tienen fuertes diferencias, desde su lugar de procedencia hasta sus ideologías y pensamientos políticos. Es importante reconocer esto en la democracia. Saber que no todos somos iguales, pero que, ante el Estado, debemos tener la misma oportunidad de participar. Podemos tomar como ejemplo a estos líderes ya que, a pesar de sus diferencias, comparten una característica: quieren trabajar por mejorar a Colombia.

Referencias

- Chavarro, D. y Rampf, D. La Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991 -De la exclusión a la inclusión o ¿un esfuerzo en vano? Berghof Foundation Operations GmbH.
- CLAD, C. (2010). Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI.
- Daza, J. D. (2014). Partidos y partidismo. Los partidos políticos colombianos y su enraizamiento en la sociedad. *Revista facultad de derecho y ciencias políticas*, 44(120), 311-347.
- González Gil, A. M. (2019). Minería y movilizaciones sociales en Colombia: consultas populares y derecho al territorio.
- Guerrero Gutiérrez, M. F. (2015). Derecho a comunicar y periodismo en Colombia. Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura (IECO).
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2012). Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia: 20 Años de Ilusiones.
- Molina Giraldo, J. M. (2010). La Constituyente y la Constitución Política de 1991 como resultado de procesos democráticos: un pasado mítico que precisa ser develado. *Revista Conjeturas*, 10, 29-43.
- Molina Giraldo, J. M. (2017). Desarrollos y tendencias contemporáneas de la Administración Pública. Escuela Superior de Administración Pública.
- Molina Giraldo, J. M. (s. f.). La ciudadanía moderna: una realidad por aclarar desde lo histórico.
- Puello-Socarrás, G. y Puello-Socarrás, J. (2016). ¿La época de los “pos”? Conflicto social-armado, acuerdos de paz y anocracia neoliberal en Colombia. *Nova et Vetera*, 24.
- Sartori, G., Foschini, L. y Pradera, A. (2009). La democracia en treinta lecciones. Madrid: Taurus.
- Velásquez, F. E. (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. *Política y Sociedad*, 10(18), 155.

Sobre el autor**Juan Esteban Prieto Quintero**

Estudiante de sexto semestre de
Administración Pública de la ESAP, Sede
Central.



Postula tus artículos en el correo: revista.polemica@esap.edu.co