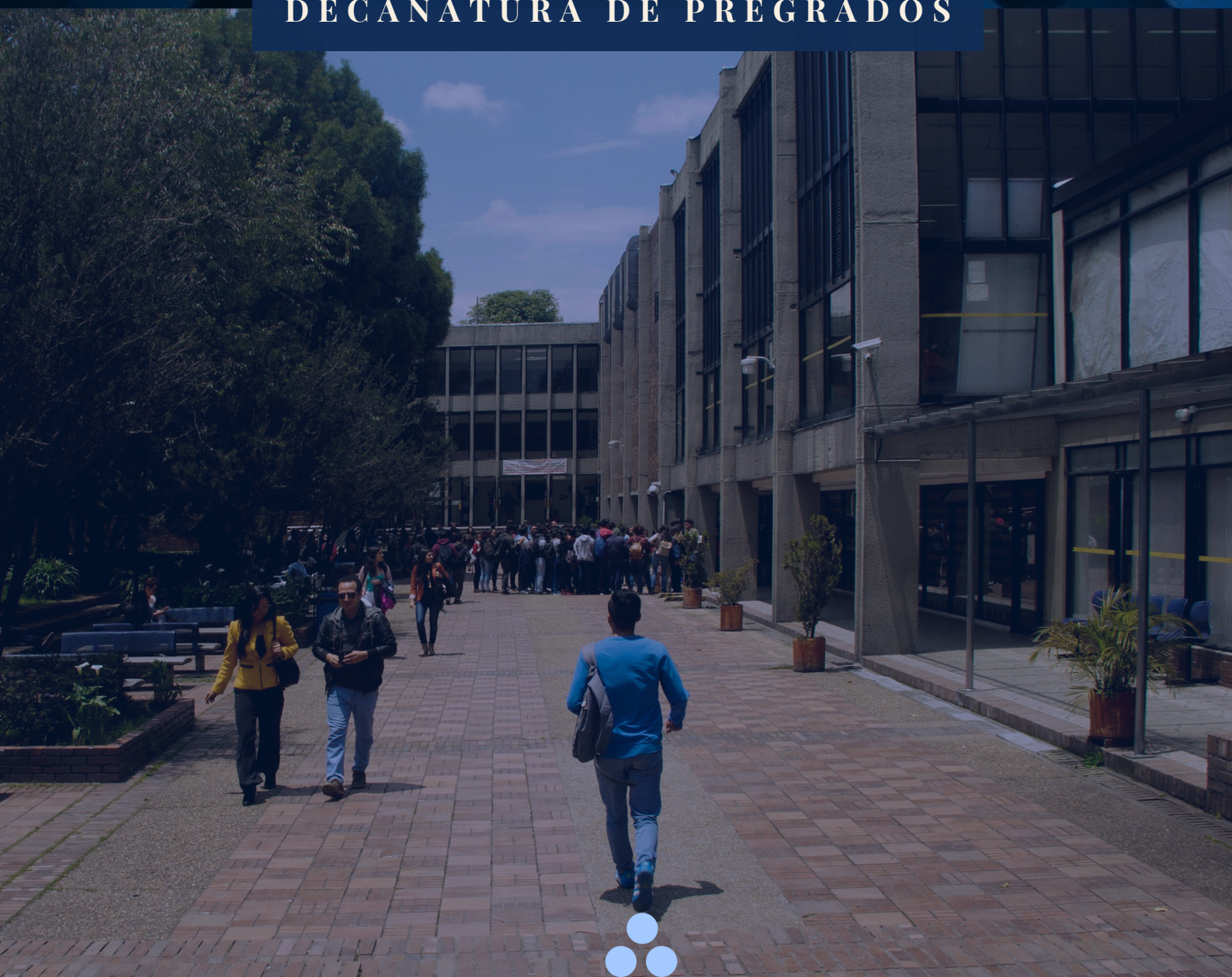


NÚMERO 24 // DICIEMBRE DE 2022

REVISTA POLÉMICA

DECANATURA DE PREGRADOS



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP
2022

ISSN 0120-5129

REVISTA POLÉMICA

Jorge Iván Bula Escobar
Director Nacional

Óscar Jairo Fonseca Fonseca
Subdirector Nacional Académico

Jesús María Molina Giraldo
Decano Facultad de Pregrados

Héctor Elías Pinzón Torres
Coordinador Editorial

Laura Valentina Rojas Sosa
Monitora auxiliar - edición y diagramación

Jeisson Eduardo Vargas Alvarez
Diseño y diagramación



Polémica es una revista de divulgación que nació hace varios lustros en la facultad de pregrado de la ESAP. Su propósito es divulgar lo que produce la comunidad, a manera de espejo que permita ver su creación intelectual. La revista se ha caracterizado por la rigurosidad en la selección de sus artículos, lo que le ha permitido mantener un alto nivel de calidad. Sus colaboradores trabajan de manera regular en los temas de la administración pública, la política, el Estado, el Gobierno, la sociedad y el devenir del país.



Actualmente, la revista Polémica se publica en formato digital y está anidada en la página oficial de la escuela. La aspiración de los editores y articulistas de Polémica es que sus artículos sean consultados, que nutran las discusiones y experiencias afines a sus contenidos y que sean trabajados en las aulas de clase, es decir, que sea leída por la propia comunidad universitaria.

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

© 2022

Sede Principal

Calle 44 # 53 - 37 CAN, Bogotá D.C. - Código Postal: 111321

Nuevos canales de atención telefónica: En Bogotá

**(+57 601) 7956110,
resto del país PBX: 018000423713**

Revista Polémica

revista.polemica@esap.edu.co

EDITORIAL

En este número de la Revista Polémica se pueden encontrar la riqueza y amplitud de temas, problemas y desafíos que enfrenta el sector público en Colombia. De cada uno de los artículos que integran este número, el lector podrá aprender sobre las realidades y apuestas que acontecen en el Estado en su nivel nacional y local. Me permito señalar dos contrastes para motivar la lectura.

Como lo muestra uno de los artículos, mientras desde el nivel nacional surge una abundante normativa que invita a creer que estamos ante una nueva época con del gobierno electrónico y digital, los municipios pequeños, como Hatonuevo en la Guajira, nos recuerdan con la precariedad de sus finanzas que, antes de mirar al mañana, primero debe atenderse el presente y superarse un pasado difícil que persiste.

Igualmente, como lo deja ver otro de los artículos, mientras el Estado colombiano logra avanzar en atender población vulnerable mediante programas de ayuda a personas mayores para que cuenten con un limitado ingreso sustituto de la pensión, se le generan nuevas presiones para atender a los varios millones de migrantes provenientes del hermano país de Venezuela.

Quisiera presentar esquemáticamente los artículos que integran el presente número.

El primero se refiere al Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), escrito por Jessica Paola Calderón Moreno, Hamilton Hernán Liz Pito y Sebastián Camilo Nontoa Romero. Ellos señalan que este programa fue creado por el Estado colombiano para cubrir un amplio sector de la población, sobre todo informal, que no ha sido cubierto por el sistema pensional.

Llama la atención el número de 16.645.663 colombianos vinculados a dicho "nuevo" instrumento. Los autores señalan que está dirigido a todos aquellos que tienen un ingreso por debajo de un salario mínimo y/o no llegaron a cumplir el número de semanas. En este artículo se hace una evaluación de dicho instrumento creado en 2005, tanto en su evolución normativa como en su cobertura.

El segundo artículo se refiere al proceso de implementación normativa del gobierno digital en Chile y Colombia, escrito por Cristian Camilo Alvarez Rondón y Mónica Liliana Calvo Caro. Haciendo un rastreo de los actos normativos y de gobierno de ambos países, ellos muestran cómo en Chile ha habido una política de Estado incremental y evolutiva desde la década de los 90 del siglo XX, apoyada en leyes que le ha permitido pasar del gobierno electrónico al gobierno digital.

Por su parte, en Colombia, ha habido iniciativas de gobierno discontinuas, plasmadas en decretos gubernamentales, mas no en leyes, que no han permitido transitar de una apuesta de gobierno electrónico a un gobierno digital. El artículo propone una reflexión acerca de la distinción entre gobierno electrónico y digital, y ve positivo que se llegue a este ultimo. A pesar de su aporte, hicieron falta evidencias para revisar los cambios de fondo que estas políticas han propiciado en los países analizados.

El tercer artículo, escrito por José Walter Ortiz Carrillo, realiza una evaluación del cambio provocado en el municipio de Hatonuevo, Guajira, de sexta categoría, con ocasión de la transformación del modelo de regalías en Colombia. Cuando este cambió para que los recursos sean distribuidos entre todos los municipios del país y su pago se condicionó a la formulación de proyectos de desarrollo que deben ser aprobados por órganos colegiados del gobierno nacional, los ingresos del municipio cayeron abruptamente.

Sin capacidades institucionales para presentar proyectos, el cambio en las finanzas del municipio se muestra dramático, más aún si se tiene en cuenta que el modelo anterior les permitía que dichos recursos llegaran directamente a sus arcas para su ejecución. No obstante, faltaron cifras que mostraran con mayor claridad dicha involución.

El último artículo, escrito por Juanita Rojas Varela, Daniela Rey y Emmanuel Guauque, da cuenta de las respuestas dadas por la institucionalidad colombiana a la migración venezolana. Se ocupa de rastrear las acciones que ha asumido el Estado y los gobiernos colombianos para atender esta amplia migración. Señalan las diferentes reacciones que han tenido los Estados latinoamericanos para enfrentar la situación, que han llegado, incluso, al rechazo y a la prohibición a la entrada de migrantes venezolanos.

Muestran cómo en Colombia se ha generado una política de apoyo que incluye condiciones para que puedan recibir servicios de salud, educación y empleo. No obstante, estas acciones contienen incongruencias que deben subsanarse, como la exigencia del pasaporte para obtener algunos de los permisos, que va en contra de la realidad social y económica de la mayoría de esos migrantes.

Finalmente, agradezco a los articulistas y el equipo editorial por esta nueva entrega y animo a la comunidad esapista a su lectura y discusión.

Jesús María Molina

Decano Facultad de Pregrados

Por un error cometido en el proceso de diagramación, en la edición No. 17 de la Revista Polémica publicamos el artículo FORMACIÓN DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO EN CITACIÓN, DERECHOS DE AUTOR Y ESCRITURA - LITERATURA bajo unos nombres distintos a los de sus verdaderos autores, Jahir Alexander Gutiérrez Ossa y Gleidy Alexandra Urrego Estrada, a quienes reiteramos nuestras excusas.

El error ya fue subsanado y el artículo puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.esap.edu.co/portal/index.php/publicaciones-esap/#1505050641329-83f91073-b27b>

-Equipo Editorial Revista Polémica

TABLA DE CONTENIDO

LOS BEPS ¿SERVICIO SOCIAL COMPLEMENTARIO EN COLOMBIA?

*Jessica Paola Calderón Moreno - Hamilton Hernán
Liz Pito - Sebastián Camilo Nontoa Romero*

09

.....

LA POLÍTICA DE GOBIERNO DIGITAL A PARTIR DE LOS CASOS DE COLOMBIA Y CHILE EN EL PERIODO 2012 - 2019: ANÁLISIS DEL DESARROLLO NORMATIVO

*Cristian Camilo Álvarez Rondón - Mónica Liliana
Calvo Caro*

28

.....

EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS Y LA INVERSIÓN SOCIAL MUNICIPIO DE HATONUEVO - LA GUAJIRA PERIODO 2012 - 2020

Jóse Walter Ortiz Carrillo

49

.....

GOBERNANZA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE BRASIL Y COLOMBIA FRENTE A LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN EL SIGLO XXI

*Juanita Rojas Varela - Emmanuel David
Guauque - Laura Daniela Rey*

63

The background image is a photograph of a woman and an elderly man walking together outdoors. The woman, on the left, is wearing a grey cardigan over a light blue top and a yellow crossbody bag. She is holding a white coffee cup. The man, on the right, is wearing a light blue sweater and light blue trousers. He has a white beard and glasses, and is also holding a white coffee cup. They are walking on a path with green foliage in the background. The image is split vertically into two halves, with a blue overlay on the left and a green overlay on the right.

LOS BEPS, ¿SERVICIO SOCIAL COMPLEMENTARIO EN COLOMBIA?

Jessica Paola Calderón Moreno
Hamilton Hernán Liz Pito
Sebastián Camilo Nontoa Romero

LOS BEPS, ¿SERVICIO SOCIAL COMPLEMENTARIO EN COLOMBIA?

Jessica Paola Calderón Moreno*

Hamilton Hernán Liz Pito**

Sebastián Camilo Nontoa Romero***

Resumen

En este artículo de investigación se analiza el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos como un servicio social complementario en Colombia, impulsados por el Congreso desde el año 2005 y puesto en marcha en el año 2015 bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, quien lo incluyó en su Plan de Desarrollo. Para ello, se observa cómo se ha desarrollado normativamente el modelo pensional colombiano y los regímenes actuales. También se definen los BEPS dentro del sistema de seguridad social integral, cómo se establecen, su desarrollo, las características, los posibles beneficiarios que se contemplan en el mecanismo, su financiación, su entidad administradora y la ejecución que se ha llevado de los mismos. Por último, se plantea la pertinencia del mecanismo dentro del sistema y cuáles son las principales falencias en el momento de la formulación e implementación.

Palabras clave: BEPS, Sistema General de Pensión, Servicio Social Complementario, mecanismo, población adulto mayor.

*Administradora pública de la Escuela Superior de Administración ESAP, especialista en Gestión Pública ESAP, especialista en Finanzas Públicas en formación ESAP. Funcionaria Pública en la Subdirección Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

** Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Profesional en talento humano en Redes y Edificaciones.

*** Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, especialista en Proyectos de Desarrollo en formación ESAP. Profesional en Subdirección de Investigaciones en el Instituto Humbolt.

Introducción

Dada la inestabilidad de la economía de los años ochenta en toda América Latina (AL), como consecuencia de la crisis de la deuda y como medida para salir de la encrucijada, los gobiernos de estos países (AL) se vieron obligados a cambiar su paradigma económico y adoptar un nuevo modelo como respuesta pragmática para ajustar y estabilizar sus economías y evitar la transferencia neta de recursos hacia el exterior. Los países de la región se vieron obligados a adelantar ajustes y reformas en el frente tributario para corregir las políticas de gasto público y los subsidios que venían practicando. Estas medidas reflejaban el acuerdo logrado entre los organismos multilaterales de crédito, los gobiernos y la academia en favor de la economía de mercado, la liberalización del comercio y de capitales y la reducción del tamaño del Estado. Como resultado, el comercio fue liberalizado y los mercados financieros desregulados. Así surgió el consenso de Washington¹ presentado por Jhon Williamson. Este Consenso incluía amplios grupos de recomendaciones políticas relativamente específicas como disciplina en la política fiscal, reducción y redireccionamiento del gasto público (Junguito, 2016).

La administración Gaviria, con base en las recomendaciones del Consenso de Washington y como obligación impuesta por la Constitución de 1991, reformó el Sistema de Seguridad Social y con la Ley 100 (1993), en la que se instituyeron los fondos privados de pensiones como instrumentos de ahorro pensional basados en la reserva y capitalización individual de las contribuciones hechas por trabajadores y empleadores, manteniendo en paralelo el antiguo régimen de pensiones de prima media (Junguito, 2016).

En Colombia, el sistema de protección social provisto por la Ley 100 (1993) ha sido duramente criticado por diferentes investigaciones académicas² con enfoque político y social, dado que, en el análisis de los últimos años, se ha visto como insuficiente por el alto grado de informalidad laboral que hay en el país. Según el DANE(2017), solo el 38% de la población trabajadora está cotizando de manera formal a pensión, es decir que un grueso de la población está sin ningún tipo de ahorro para la vejez, Esto presenta una problemática social bastante crítica, dado que en un futuro no muy lejano la pensión sería un privilegio, teniendo en cuenta, además, que más del 60% de la población se encuentra en la informalidad.

1. El concepto y el nombre fue presentado por primera vez en el 1989 en un comité de expertos en economía internacional, se utilizó para resumir una serie de temas comunes y de recomendaciones políticas compartidas entre instituciones (FMI, BID y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos) de asesoramiento político con sede en Washington (Junguito, 2016)

2. Dentro de las investigaciones están las desarrolladas por Fedesarrollo(2017) y un trabajo de grado de la Universidad Católica (2020), además de artículos de prensa como la Revista Semana (2019).

Por ello, el Estado colombiano creó el Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) mediante el Acto Legislativo 01 de 2005, la Ley 1328 de 2009 y el documento CONPES 156 de 2012. Este programa podría describirse como un instrumento cuya población objetivo es la de bajos recursos que por su nivel de ingresos no cumplen los requisitos para obtener una pensión. Los participantes sujetos a dicho esquema al final de su vida laboral obtendrán un Beneficio Económico Periódico en su vejez, basado en su esfuerzo de ahorro y un subsidio monetario otorgado por el Estado, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores más vulnerables. El mecanismo consiste en el ahorro voluntario para la vejez, flexible en periodicidad y montos aportados al sistema, y respaldado por subsidios pecuniarios otorgados por el Estado colombiano. Sin embargo, la información sobre el programa es reciente, escasa y no se ha relacionado a un modelo específico que hayan aplicado en otro país.

En este artículo se hará una descripción del programa desde su marco normativo, su formulación y aplicación. Se usa una metodología descriptiva de acuerdo con información y datos encontrados demostrando en cada acápite sus beneficios y debilidades.

Marco normativo del sistema pensional en Colombia

Previo a la Ley 100 de 1993, la Constitución de 1886 definió al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, y antes de que se aprobara dicha Ley el sistema pensional se regía por la Ley 90 de 1946, que había establecido el seguro social obligatorio y creado el Instituto Colombiano de Seguros Sociales³ (ISS). En él se aseguraban todos los individuos, nacionales y extranjeros, que prestaran sus servicios a otra persona en virtud de un contrato de trabajo o de aprendizaje, incluyendo a trabajadores de domicilio y de servicio doméstico.

La Ley 33 de 1985 estableció en 55 años la edad de jubilación para los hombres y mujeres, las mismas condiciones en tiempo de servicio y el porcentaje de aporte a la pensión. Sin embargo, al poco tiempo después, mediante la Ley 71 de 1988, la edad de jubilación se incrementó en cinco años para los hombres y mantuvo la de las mujeres, es decir 60 y 55 años, respectivamente. Las demás condiciones para recibir la pensión siguieron iguales. Con la aprobación de la Ley 100 en el año 1993, la edad de pensión aumentó dos años más para los hombres y mujeres, con 62 años y 57 años. Este requisito es vigente hasta hoy. Por otra parte, tras la aprobación de cada reforma pensional, las condiciones y la flexibilidad para acceder al sistema se han ampliado con el paso de los años. Por una parte, las semanas de cotización han presentado características diferenciales que permiten que el cotizante tenga más de una opción para acceder a su pensión, aunque el tiempo de semanas cotizadas haya aumentado también.

3. Desde el momento en que se incluyó el sistema de régimen pensional (ISS) en Colombia, éste ha sufrido cambios importantes durante su desarrollo e implementación.

Tras la aprobación de la ley 100 de 1993, se garantiza de manera más explícita que a todo trabajador en el país se le garantice una seguridad social con cobertura en salud, vejez, riesgos de invalidez o muerte, incluso a lo estipulado para casos de accidentes laborales. Esta ley, por lo tanto, es el marco general de la seguridad social, definida como una integralidad en un conjunto de instituciones, procedimientos y normatividad de la que disponen los ciudadanos para gozar de una calidad de vida, mediante programas del gobierno. Uno de los grandes cambios con esta legislación fue la creación de los fondos privados de pensión.

Los regímenes de pensión para los trabajadores en el país se definen en dos tipos: uno denominado "régimen de prima media"⁴ con prestación definida (afiliados a Colpensiones) y el régimen de ahorro individual⁵ (afiliados a los fondos privados de pensiones), según el artículo 12 de la ley 100. El régimen de prima media tiene, actualmente, 16'463.089 afiliados. En el régimen de ahorro individual⁵ (afiliados a los fondos privados de pensiones), según el artículo 12 de la Ley 100. El régimen de prima media tiene, actualmente, 16'463.089 afiliados. En el régimen de ahorro individual hay 12'943.901 afiliados (Superintendencia Financiera, 2020).

En el Acto Legislativo 01 de 2005 se estableció el objetivo de ponerle fin a la inestabilidad jurídica que se tenía en el sistema pensional y estabilizar lo que se denominaba la bomba pensional. El resultado de este trabajo tripartito entre el gobierno, el legislativo y la Corte Constitucional fue un cuerpo normativo a partir de reformas hechas en anteriores periodos. Esta vez, fue impulsada por el gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Velez.

Este acto se basó en la adición de algunos incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política, pues éste solo precisaba que la seguridad social es equitativa y financieramente sostenible en el sistema, por lo tanto, buscando que el sistema general de pensiones reconociera un cierto número de mesadas anuales y que el mismo sistema fuera sostenible y distributivo para todos los colombianos. Este acto comprometió los derechos pensionales al regular el tope de las pensiones y limitarlas a 25 SMMLV (Acto Legislativo 01, 2005). También defendió el respeto a los derechos pensionales adquiridos y procuró

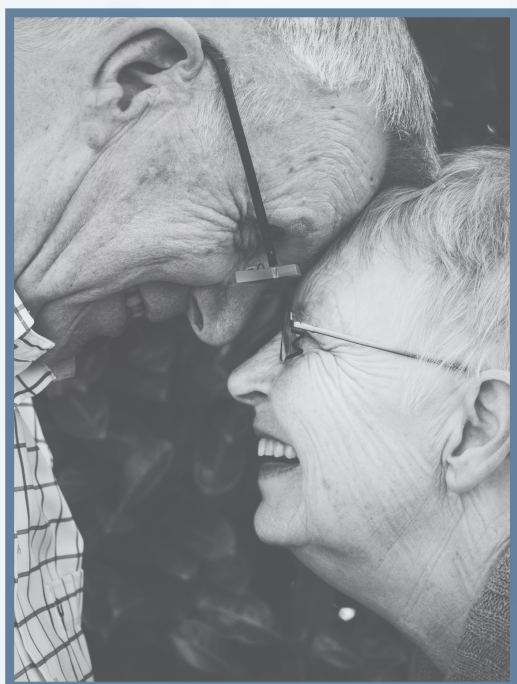
4. a) Esa un régimen solidario de presentación definida; b) Los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las presentaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley, y c) El Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados. (Ley 100, 1993).

5. Se basa en el ahorro proveniente de una cotización por los ingresos percibidos y sus respectivos rendimientos financieros a través de garantías de pensión mínima y aportes al fondo de la solidaridad que propende por la competencia entre las diferentes entidades administradoras de pensión que escojan libremente los afiliados (Superintendencia Financiera, 2020). En teoría, dentro de este régimen se pueden obtener las mismas prestaciones y beneficios que en el régimen de prima media, pero con el cumplimiento de requisitos diferentes.

salvaguardarlos siempre y cuando los mismos ya estuviesen en el patrimonio de la persona. También desmontó progresivamente la mesada 14.

Diagnóstico y formulación de los BEPS en Colombia

La Ley 100 define el Sistema de Seguridad Social Integral como *"el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley"* (p.1). Dentro de este sistema se contempla el Sistema General de Pensiones⁶ (SGP), el Sistema General de Seguridad Social en Salud⁷, Sistema General de Riesgo Laborales⁸ y Servicios Sociales Complementarios⁹. Éste último permite mejorar los ingresos en la vejez y los programas que lo integran son Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta" (PNAAM) y el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) (CONPES, 2012).



Como mecanismos de protección a la vejez, esta ley contempló el Sistema General de Pensiones y los servicios complementarios, por lo que los BEPS son considerados un servicio social complementario de ahorro voluntario para la vejez, que favorece a los colombianos que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que, habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2016).

El programa de los BEPS nace con la reforma constitucional hecha por el Acto Legislativo 01 de 2005, que contempla la inclusión de estos beneficios así:

6. En el artículo 10 de la Ley 100(1993) describe que consiste en "garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y al muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones".

7. El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos mediante el cual el Estado garantiza la prestación de servicios de salud a los(as) colombianos(as), de acuerdo con lo establecido en las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2017, 1438 de 2011, Decreto 780 de 2016 y las normas que la reglamentan y desarrollan.

8. En la Ley 1562 de 2012 dice que "Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan".

9. Los servicios sociales complementarios tienen como objetivo proteger a las personas de la tercera edad que se encuentran desamparadas, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en extrema pobreza. Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2016).

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en los que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

El propósito más importante de éste acto legislativo no era la inclusión de este beneficio sino el régimen de transición de pension, el recorte de la mesada 14 y que ninguna pensión sería inferior a un SMMLV¹⁰.

La Ley 1328 de 2009, en su artículo 87, dispone las personas de escasos recursos que hayan realizado aportes o ahorros periódicos o esporádicos a través de los medios determinados por el gobierno Nacional podrán percibir BEPS inferior a un SMMLV previsto en el Acto Legislativo 01 de 2005, es decir, establece los requisitos para acceder a este servicio complementario y determina la posibilidad de fijar incentivos periódicos, puntuales y/o aleatorios. También define que el Gobierno Nacional debe Reglamentar este mecanismo, siguiendo las recomendaciones del CONPES Social.

Con el CONPES 156 del 2012, se realizó el diseño e implementación de los BEPS, como una estrategia de los programas de gasto social para aumentar la protección a la vejez. Dentro de los antecedentes contemplados en el CONPES, aparte de las normas mencionadas anteriormente, se adiciona el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos" 2010-2014, donde se plantea que el Sistema de Protección para la vejez debía ser universal, incluyente y equitativo. Por ello, se debía buscar una mejor cobertura a través del esfuerzo personal y los esquemas solidarios definidos por Ley (Ley 1753, 2015). Es decir, este plan de desarrollo permitió y desarrolló normativamente el programa de los BEPS.

El CONPES (2012) evidenció las limitaciones de SGP en cobertura y eficiencia, y resaltó que el programa estaba dirigido a aquellas personas que reciban más de un SMMLV y tengan capacidad de ahorro, para orientar el programa como un servicio social complementario que permita mejorar los ingresos en la vejez.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2015), en un informe hecho para Colombia, trató el tema de las pensiones en el país y concluyó que el sistema público no cubre a los más necesitados ni disminuyen las brechas sociales, que se tiene un sistema pensional con cobertura baja y que se deben expandir programas como Colombia Mayor y los BEPS (Silva, 2019).

La Ley 1753 de 2015, artículo 79, contempla los seguros que cubran los riesgos de la incapacidad y muerte para ahorradores BEPS. Estos recursos saldrían del presupuesto general de la Nación a través del Fondo de Riesgos Laborales. Luego, en 2016, se expidió

10. Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

el Decreto 1833 que compila las normas reglamentarias del Sistema General de Pensiones y, en el título XIII, desarrolla los BEPS¹¹. En este Decreto se definen los BEPS como:

Los Beneficios Economicos Periódicos son un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez, que se ofrece como parte de los servicios sociales complementarios y que se integra al sistema de protección a la vejez, con el fin de que las personas de escasos recursos que participen en este mecanismo obtengan hasta su muerte un ingreso periódico, personal e individual (Decreto 1833, 2016).



Teniendo presente la anterior normativa y la razón por la cual se creó éste mecanismo, determina que la población objetivo se compone de dos grupos poblacionales: el primero, personas de escasos recursos (con ingresos inferiores a un SMMLV) que no logran acceder a ningún mecanismo de protección a la vejez; y segundo, las personas que eventualmente han cotizado al SGP, pero que por sus condiciones laborales y nivel de ingreso no lograron cumplir con los requisitos para obtener una pensión, por cuanto no pueden permanecer cotizando activamente en el SGP, y entonces acuden al BEPS.

Según la Ley 1328 de 2009, artículo 87, esta población objetivo debe cumplir unos requisitos que son:

1. Que hayan cumplido la edad de pensión prevista por el Régimen de Prima Media del SGP.
2. Que el monto de los recursos ahorrados, mas el valor de los aportes obligatorios, mas los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio y otros autorizados por el Gobierno Nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima.
3. que el monto anual de ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el SGP (p.30-31).

11. En él se contemplan el Decreto 604 del 2013 "Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)"; Decreto 2983 de 2013, por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 604 del 1ro de abril de 2013 y se dictan otras disposiciones y el Decreto 1872 de 2013, por el cual se modifica el artículo 24 del Decreto 604 de 2013; Decreto 295 de 2017, por el cual se adiciona un Capítulo al título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1833 de 2016, a efectos de reglamentar la contribución de terceros para personas vinculadas al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y se dictan otras disposiciones; Decreto 2362 de 2019, por el cual se modifica el artículo 2.2.13.5.2 del Decreto 1833 de 2016 en relación con la forma de pago del beneficio económico periódico o anualidad vitalicia del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos; entre otros.

El decreto 1833 de 2016 aclara que debe ser ciudadano colombiano y percibir ingresos inferiores a un SMMLV.

Características de los BEPS: no son una pensión, aunque hacen parte del Sistema de Protección a la Vejez. No se le puede considerar de esta manera, por que el marco constitucional establece que ninguna pensión puede ser inferior de un SMMLV y, como su nombre lo indica, es un beneficio que se otorga a las personas ya descritas. Además, los BEPS se reciben de manera bimestral y la pensión es mensual.

Tabla 1. Comparativo de pensión contra BEPS.

Pensión	Los BEPS
Desde 1 hasta 25 S.MML.V.	Máximo beneficio hasta el 85 % de un S.MML.V.
Sustituible y Heredable	Heredable sólo en etapa de ahorro
Protege contra las contingencias de la vejez, invalidez y muerte	Entrega un ingreso en la vejez.
Se recibe mensual	Se recibe bimensual

Nota: Elaboración propia a partir de la información de la página Urna de Cristal.

<https://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/nuevo-programa-de-ahorro-vejez>

Una tercera característica importante, es que puede existir una coexistencia entre el SGP y los BEPS de la siguiente manera:

Tabla 2. Coexistencia entre el SGP y los BEPS.

Concepto	Descripción	SGP	BEPS
Vinculación	Puede estar vinculado tanto al SGP como al Servicio Social Complementario BEPS	✓	✓
Ahorro	No puede cotizar y ahorrar en el mismo mes. Si lo hace, el ahorro en BEPS se traslada al siguiente periodo sin aporte en el SGP.	\$ \$ Marzo ✗ ✗ Abril \$ \$	
Subsidio	No puede recibir subsidios del SGP y del mecanismo BEPS. Puede recibir los dos Servicios Sociales Complementarios.	Garantía Pensión Mínima	Incentivo Periódico BEPS

Nota: Elaboración propia a partir de la información de la página Colpensiones.

http://www.ccmpe.org.co/images/memorias/477/Beneficios_Economicos_Periodicos_BEPS.pdf

Lo anterior indica que un colombiano puede estar vinculado tanto al SGP como a los BEPS, pero no puede realizar aportes el mismo mes a los dos; le corresponde a uno o a otro. Por último, aunque no puede recibir pensión y BEPS, puede recibir dos servicios sociales complementarios¹², dado que estos están enfocados al mejoramiento de los ingresos de las personas en su vejez, pero no hacen parte de ninguno de los regímenes de pensión, salud o riesgos laborales; se pueden entender como un conjunto de prestaciones

suplementarias y adicionales que forman parte del sistema de seguridad social integral (Muñoz, s.f.). Estos servicios complementarios son excluyentes al recibirse una pensión, pero como los BEPS no se pueden entender así, se puede acceder a ellos y mejorar el ingreso de las personas beneficiarias.

Una cuarta característica es que los ahorros en el mecanismo pueden ser trasladados al régimen de ahorro individual para sumar en el valor ahorrado, ya sea para sumar capital y adquirir el derecho a la Garantía Mínima de Pensión o a la pensión alcanzada; o pueden ser sumadas las semanas al número que tengan en el régimen de prima media para completar el mínimo de tiempo y acceder a la pensión o incrementar su monto. En caso de que el afiliado lo requiera, se puede devolver el total del dinero ahorrado y sus rendimientos¹³.



La quinta característica es que el beneficiario puede destinar el valor de lo ahorrado al pago de un inmueble a su nombre. La última característica es que a los ahorros que el beneficiario tenga en el BEP el Estado le otorga un subsidio del 20% del aporte realizado; es decir, por cada 100 pesos que se tenga ahorrados, el Estado les da 20 pesos, y se tendrá como base el valor ahorrado en el año.

El CONPES (2012) designa a Colpensiones como única responsable de reconocer¹⁴ y administrar los recursos provenientes de los BEPS. El Decreto 2983 de 2013 estableció que su financiación correrá por cuenta del Presupuesto General de la Nación, por lo que se deberá contar con la disponibilidad fiscal de la Nación definida por el CONFIS. También contempla la contratación de micro seguros destinados a cubrir los riesgos de invalidez y muerte (Ley 1328, 2009), que serán financiados por medio del Fondo de Riesgos Laborales (Muñoz, s.f.).

12. Como ejemplo el Programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor” y el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta” (PNAAM).

13. En estos casos no se reconoce el subsidio por parte del Estado (Decreto 1833, 2016).

14. Aunque los fondos privados también pueden ofrecerlos, las personas que decidan acceder al mecanismo, sus ahorros son trasladados a Colpensiones para el manejo de estos.

Ejecución de los BEPS

Los BEPS entraron en vigor a partir de 2015, con el documento CONPES Social 156 de 2012 y el Decreto 0604 de 2013 que reglamentó el acceso y la operación del Programa de BEPS como parte del Servicio Social Complementario del Sistema de Protección para la Vejez. La ejecución del programa por parte de Colpensiones ha ido avanzando y cumpliendo algunas expectativas. El mecanismo de los BEPS tiene un esquema flexible y voluntario que permite al afiliado ahorrar entre \$5.000 a \$1.200.000. El propósito es que muchas personas en condiciones laborales informales accedan al programa y se aumente el recaudo.

Por su parte, el gobierno ha impulsado incentivos para que las personas se vinculen al programa, por ejemplo, acceso a microseguros de vida e invalidez a quienes hagan sus aportes de manera rigurosa y periódica; y sorteos y rifas cuyos premios son abonos de dinero para su cuenta.

El programa ha logrado una gran cobertura en el país, con afiliados en el 96% de los municipios del país, una población potencial de ahorradores de 17 millones de personas y una vinculación anual de 360.000 personas. A 2022, el programa contaba con un total de 11.645.663 afiliados, de los cuales el 68% son mujeres (Colpensiones, 2022).

De acuerdo al informe de Fedesarrollo (2017), la cobertura de afiliación al Sistema General de Pensiones de la población rural en Colombia es del 10% debido a que la informalidad en el sector rural colombiano supera más del 80%. Esto es un problema dado que los ingresos de esta población son pocos y no alcanzan sus montos para cotizar en pensión. El 80% de la población en postconflicto que ha cumplido el proceso de reincorporación está afiliada a los BEPS, que en zonas rurales ha sido de 305.000 vinculaciones (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación; 2019). A 2021, en el sector rural se han vinculado 432.777 ciudadanos. En los 170 municipios priorizados para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), 209.259 personas se encuentran vinculadas al programa al mismo corte (Colpensiones, 2022).

Existe una gran diferencia de vinculaciones entre géneros y sectores. En cuanto género, la mayoría de personas activas en el programa son mujeres, ya sea en el sector rural o urbano. Y en cuanto al sector, y a pesar de que Colpensiones tiene una red de recaudo para los BEPS en la mayoría de los municipios del país, solamente el 31% de los vinculados pertenecen al sector rural.

Uno de los objetivos de los BEPS es realizar las entregas de las anualidades inmediatas que proveen un ingreso, en la forma de pagos o distribuciones, de por vida para el propietario. Estos recursos les serán entregados como un seguro de renta cada dos meses hasta su muerte (anualidad vitalicia) a quienes lleguen a la edad de retiro y no cumplan los requisitos para la pensión.

Tabla 3. Vinculados con anualidad vitalicia.

Descripción	Acumulado a 2018	2019	2020	2021	Total Acumulado 2021
Anualidad Vitalicia	8.917	16.826	5.615	6.485	37.843

Nota: Elaboración propia tomando los datos del informe de gestión de Colpensiones 2021.

Como lo detalla la tabla 3, hasta el 2021 se han otorgado 37.843 de anualidades vitalicias, se ve cómo disminuyó su otorgamiento en el año 2020, con respecto al comportamiento los otros años, pero en general, se ve un crecimiento exponencial, teniendo como año base 2018; es decir, creció cuatro veces su cifra en tan solo tres años (Colpensiones, 2022).

La devolución de ahorros es otro mecanismo de destinación de los recursos del afiliado. Al año 2019 hay un acumulado de 30.152 devoluciones, cifra que supera la anualidad vitalicia, destinación priorizada por el gobierno. Las personas vinculadas, al llegar a la edad de pensión, prefieren la devolución de sus ahorros en un único pago, y esto representa una pérdida del esfuerzo hecho por el Estado para atraerlos al programa y generar ahorro a largo plazo. (Ministerio de Trabajo, s.f.)

Tabla 4. Vinculados con destinación de recursos.

Descripción	Acumulado Dic - 2015	2016	2017	2018	2019	Total Acumulado 2019
Devolución de Ahorros	270	1.977	6.976	7.547	13.382	30.152

Nota: Elaboración propia tomando como base el informe Gerencia de Redes e Incentivos. Colpensiones 2019.

Entre los incentivos para fomentar el ahorro de los vinculados están los seguros de vida, que ofrecen amparo por fallecimiento, enfermedad grave, desmembramiento y auxilio exequial. En 2018, 177.224 personas ahorraron lo suficiente para ser beneficiarios del Seguro BEPS durante la vigencia 2019. (Ministerio de Trabajo, s.f.)

Tabla 5. Beneficiarios del Seguro BEPS en la vigencia 2018.

Valor Asegurado		Valor asegurado (\$)	Mujeres	Hombres	Asegurados
		2018	67 %	33 %	2019
≤ 100.000	1.000.000	1.000.000	51.991	26.598	78.589
100.001 – 300.000	10,0 veces monto ahorrado	1.817.971	38.823	18.038	56.861
300.001 – 500.000	12,0 veces monto ahorrado	4.760.682	10.672	5.411	16.083
500.001 – 700.000	13,5 veces monto ahorrado	8.048.321	5.922	2.966	8.888
≥ 700.001	15,0 veces monto ahorrado	13.860.584	11.233	5.570	16.803
Total		3.176.542	118.641	58.583	177.224

Nota: Elaboración propia tomando como base información de Gerencia de Redes e Incentivos. Colpensiones 2019

Los sorteos y loterías fueron concebidos como una estrategia para visibilizar el ahorro y aumentar la percepción de beneficio inmediato (Colpensiones, 2019). Los participantes de los sorteos mensuales son aquellas personas que aceptan realizar el traslado de sus saldos en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad RAIS o de su Indemnización Sustitutiva de Vejez del RPM. El 59% de los ganadores son mujeres y la Regional Occidente es la que reporta más ganadores, con 90 premiados. El promedio de traslado del SGP a BEPS es de \$4.757.269 (Min Trabajo, 2019). La argumentación de Colpensiones para impulsar herramientas de este estilo es que permiten incentivar de forma efectiva la decisión de ahorro voluntario, dado que traen al presente beneficios tangibles para la población ahorradora.

Tabla 6. Ganadores de sorteos mensuales.

Regional	Mujeres	Hombres	Total Ganadores	Promedio Traslado mes
Antioquia	29	19	48	\$ 4.576.793
Bogotá	49	21	70	\$ 6.667.796
Caribe Norte	26	24	50	\$ 2.129.242
Caribe Sur	14	13	27	\$ 6.759.354
Centro	12	7	19	\$ 5.694.926
Eje Cafetero	40	22	62	\$ 5.814.449
Occidente	55	35	90	\$ 4.704.269
Santanderes	31	32	63	\$ 3.190.048
Sur	29	22	51	\$ 4.216.391
Total General	285	195	480	\$ 4.757.269

Nota: Elaboración propia tomando como base la información de Vicepresidencia BEPS 2019.

4. Los BEPS como servicio complementario

La inclusión de los mecanismos en el sistema de seguridad social integral a partir de su aplicación hasta su implementación fue bastante lenta, ya que desde el 2005, cuando apareció por primera vez el mecanismo en la carta política, no hubo interés por desarrollarlo. Fue en 2012, en la presidencia de Juan Manuel Santos, cuando este servicio empezó a tomar forma. En su segunda administración, fue incluido en el Plan de Desarrollo, y en 2015 Colpensiones lanzó el mecanismo.

Los BEPS son un Servicio Social Complementario. Cuando se formuló la normativa, el porcentaje de cotizantes que alcanzaba su pensión era del 38%¹⁵, es decir que a las personas que no alcanzaban suspensión les devolvieron sus ahorros y no tenían acceso a ningún tipo de ingreso para mantener su vejez, los que aumentaba la brecha socioeconómica del país. Este mecanismo ayudó a muchas personas a no quedarse sin ningún tipo de ingreso.

15. Según la OCDE (2015), Colombia se ubica por debajo de la media regional de América Latina y está baja cobertura demuestra otros problemas en el país como lo son la informalidad laboral y la restricción de la Constitución de que una pensión no sea inferior a 1 SMMLV (Silva, 2019).

Factores negativos

También existen factores negativos dentro del mecanismo: En primer lugar, la focalización, ya que el programa está enfocado a personas que ganan menos de un salario mínimo y su identificación se hace muy compleja, porque las bases de datos del sistema de seguridad son heterogéneas y dinámicas y no hay coordinación entre las entidades para definir las. También hay una definición incompleta del mecanismo de focalización, dado que hay casos de individuos que reciben más del monto de diferentes fuentes, o personas cabeza de familia que reciben una remuneración menor (Fedesarrollo, 2017)

En segundo lugar, falta estrategia publicitaria para llegar a los territorios, aunque todavía es un programa en crecimiento y consolidación (Fedesarrollo, 2017). Para 2017 se había trazado una meta de 910.000 personas vinculadas y lograron una afiliación de 773.000 personas, es decir casi 200.000 por debajo de la meta. En 2018 hubo 1.320.475 afiliados, lo que significó un aumento del 70 % con respecto a 2017, sin establecer cuál era la meta para ese año. Aunque esto muestra un esfuerzo mayor en la difusión del mecanismo en las entidades territoriales, persiste el desconocimiento de la población sobre cómo entender, acceder y beneficiarse de él.

En tercer lugar, es un mecanismo no incluyente, dada su focalización compleja mencionada anteriormente. Deja por fuera a personas que reciben más del monto contemplado por diversas fuentes ya quienes no cuentan con un contrato de trabajo formal. Según Forero y Villar (2018), también deja por fuera a todos aquellos trabajadores que, con un salario mayor a un SMMLV, aportan al sistema general de pensión, pero no alcanzan los requisitos para una pensión contributiva, por lo que reciben una devolución de saldos o indemnización sustitutiva y no la pueden convertir en una renta vitalicia BEPS, pues se salen del criterio de focalización (Silva, 2019). Por lo tanto, un alto porcentaje de quienes actualmente no acceden a una pensión tampoco podrán alcanzar los BEPS.

En cuarto lugar, está la voluntariedad del ahorro. Pese a que el programa fue diseñado para darle herramientas de ahorro a la población informal, el concepto de “ahorro voluntario” incluido en el mecanismo limita la capacidad de impacto y expansión del mismo, dado que depende únicamente de la capacidad y la disposición del ahorro de la población, que se caracteriza precisamente por una alta propensión marginal a consumir y una baja capacidad de generar ingreso excedente (Fedesarrollo, 2017). Por lo anterior, pensando en los BEPS como un producto financiero, es necesario que se desarrolle una campaña de educación financiera, para concienciar a los aportantes sobre la importancia de los retornos a largo plazo del ahorro (Fedesarrollo, 2017).

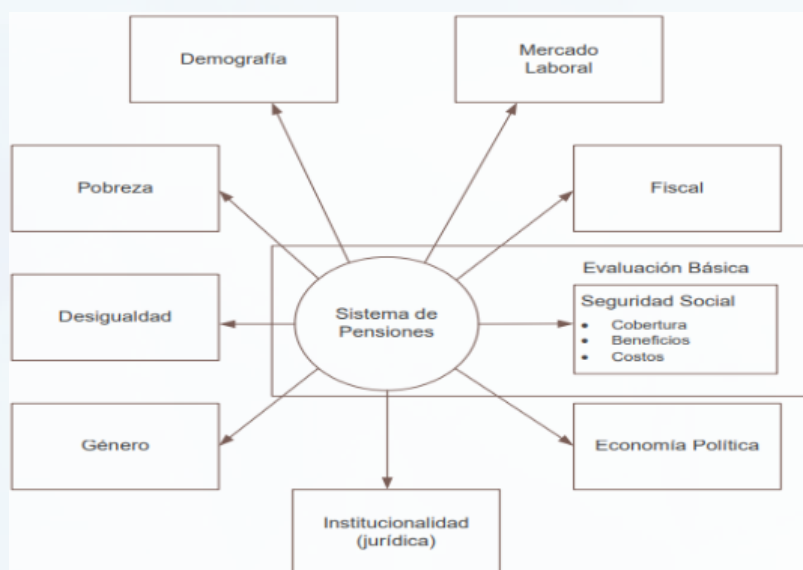
En quinto lugar, se deben contemplar unos porcentajes mínimos del subsidio y de la renta. Debido a que el programa establece que el Estado subsidiará el 20% sobre los aportes voluntarios del afiliado, o de los aportes del régimen al cual haya pertenecido el trabajador, razón por la cual no se reconocen rendimientos, la base del ahorro sujeta al subsidio es inferior a los aportes integrales. Adicional a ello, por la periodicidad de la anualidad vitalicia, que es de dos meses, no hay un mínimo de reconocimiento de porcentaje de los BEPS asignado, lo que hace que el ingreso del afiliado no sea suficiente en caso de que se le reconozca un 20% o 25% de un SMMLV. Por ello es necesario que el Estado subsidie la anualidad vitalicia de tal manera que se le reconozca al beneficiario entre el 50% y el 85% de un SMMLV.

Por último, debe plantearse una reforma estructural multidimensional en la que se analice el tema de las pensiones como parte de un sistema. Si bien el mecanismo de los BEPS permite una respuesta inmediata ante un problema inminente como lo es el porcentaje de personas que no alcanzan la pensión, hay que mirar también las generaciones venideras. Como se ha dicho en varias oportunidades, este porcentaje obedece al alto número de trabajadores informales. Según Fasecolda (2018), sólo tres de diez jóvenes van a alcanzar una pensión en su vejez y hay una expectativa de vida más alta en el país¹⁶ (Diario de Occidente, 2019).

16. Mortalidad de mujeres a los 91 años y los hombres 86 años (Diario Occidente, 2019)

Recomendaciones y conclusiones

A continuación, se presenta un gráfico de la CEPAL (2017), que contiene los aspectos necesarios para una reforma estructural multidimensional:



2

Ilustración 1. Visión Integral de un sistema de pensiones. Tomado de: CEPAL. 2017. Recuperada de https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/nuevas_tendencias_en_los_sistemas_de_pensiones_en_america_latina._alberto_arenas_de_mesa.pdf

Es importante aclarar que, si bien los BEPS son una ayuda para el déficit presente de ingresos de las personas mayores, no se debe utilizar como una “alternativa” que conlleve a la precarización de la pensión y la desestime dentro de las opciones de ahorro para la vejez. Por el contrario, el Estado debe propender al mejoramiento de las cifras de las personas que se pensionan, que se mejore la cobertura, haya suficiencia en los beneficios y se cuente con la sostenibilidad económica (Cepal, 2017)

En América Latina, los modelos pensionales han sido modificados por medio de reformas paramétricas (Cepal, 2017). En Colombia, la última reforma estructural fue en 1993, y la tendencia latinoamericana ha sido la realización de reformas estructurales que avanzan hacia esquemas solidarios, ya sean contributivos y no contributivos, con mayor participación financiera y administrativa por parte del Estado.

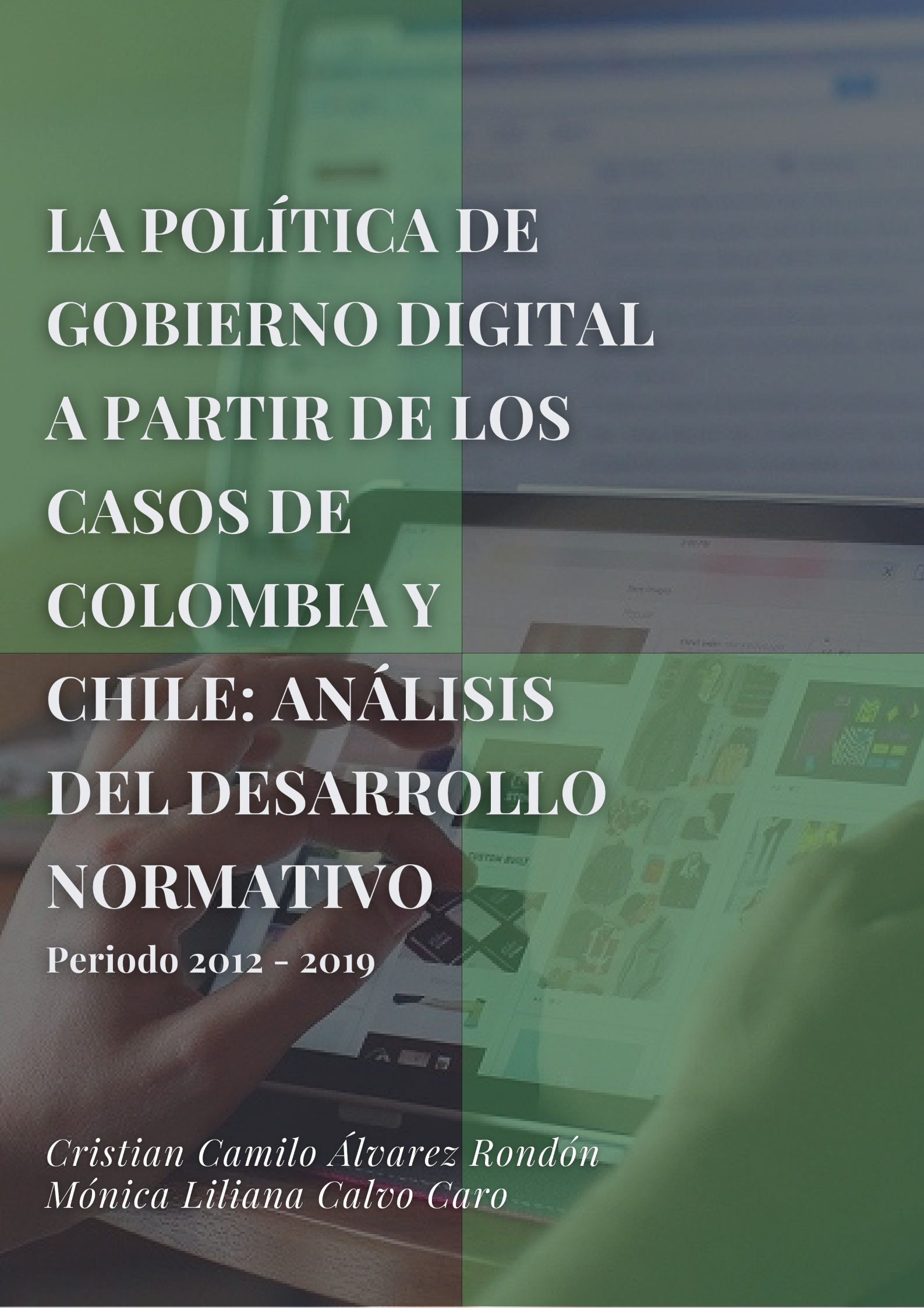
Finalmente, se puede decir que es necesaria una reforma estructural en materia de pensiones, para garantizar un acceso equitativo a las mismas, y que el mecanismo de los BEPS, como servicio complementario, ayude a aquellas personas cuyo ingreso no les alcanza para obtener la pensión.

Bibliografía

- Arena, A. (septiembre, 2017) Nuevas tendencias en los sistemas de pensiones en América Latina. Trabajo presentado en Avances y desafíos para una Seguridad Social universal e igualitaria de CEPAL, Montevideo, Uruguay.
https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/nuevas_tendencias_en_los_sistemas_de_pensiones_en_america_latina._alberto_arenas_de_mesa.pdf
- Colpensiones. (15 de abril de 2020). Beneficios Económicos Periódicos BEPS 2018.
http://www.ccmpe.org.co/images/memorias/477/Beneficios_Economicos_Periodicos_BEPS.pdf
- Colpensiones. (2019). INFORME DE GESTIÓN 2019.
https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes_de_gestion
- Colpensiones. (31 de enero de 2020). COLPENSIONES.
https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes_de_gestion/informe_de_gestion
- Colpensiones. (18 de marzo de 2022). INFORME DE GESTIÓN 2021.
<https://www.colpensiones.gov.co/documentos/863/2021/>
- Congreso de la República de Colombia. (09 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015] Bogotá.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Congreso de la República de Colombia. (15 de julio 2009). Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. [Ley 1328 de 2009]. Bogotá.
[secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1328_2009.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1328_2009.html)
- Congreso de la República de Colombia. (22 de julio 2005). Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política. [Acto Legislativo 01 de 2005]. Bogotá.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2005.html
- Congreso de la República de Colombia. (23 de noviembre de 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones [Ley 100 de 1993]. Bogotá.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). Portal para la paz.
<http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2019/Paginas/gobierno-del-Presidente-Ivan-Duque-ha-sido-serio-en-la-Implementacion-del-acuerdo.aspx> Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (25 de abril de 2020). Programas 2016. <https://www.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación. (11 de septiembre de 2012). DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS (BEPS). [CONPES 156 de 2012] Bogotá.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/156.pdf>
- Diario Occidente. (29 de junio de 2019). El 75% de los colombianos no accede a la pensión de vejez.
<https://occidente.co/colombia/el-75-de-los-colombianos-no-accede-a-la-pension-de-vejez/>

- Economía y Negocios. (5 de julio de 2019). El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/cuantas-personas-en-colombia-logran-obtener-su-pension-384478>
- Junguito, R. (2016). La economía colombiana en los años noventa. En Historia económica de Colombia en el siglo XX(pp.391-424), Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Ministerio de Trabajo. (10 de noviembre de 2016). Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones [Decreto de 2016]. Bogotá. ²
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85319>
- Ministerio del Trabajo. (2019). INFORME ACTIVIDADES AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2019.
- OCDE. (2015). Reformar el sistema pensional y los subsidios para personas de la tercera edad. En Estudios económicos de la OCDE Colombia. Bogotá: OCDE (pp. 37-42). https://www.oecd.org/economy/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (20 de diciembre de 2013). Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 604 del 1° de abril de 2013 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2983 de 2013] Bogotá. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56082>
- Quintero, A. & Betancur, A. (2017) Los beneficios económicos periódicos-BEPS-como alternativa a la disminución de la desigualdad en el sistema pensional colombiano. (Trabajo de grado). Escuela de Economía y Finanzas Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12110/Angelica_QuinteroAristizabal_Alejandro_BetancurCadavid_-_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Rodríguez, L. (06 de octubre de 2019). Los Beps, alternativa para los campesinos que no se pensionan. El Espectador. https://caracol.com.co/programa/2019/10/06/al_campo/1570362485_691920.html
- Segura, A. (s.f.). SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS EN COLOMBIA Análisis jurídico. http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_510742.pdf
- Silva Ruíz, J. (2019). Economía política de las propuestas de reforma de Protección a la Vejez en Colombia 2019 –2020. Reflexión Política, 21(43), 90-106. <https://doi.org/10.29375/01240781.3679>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2019). Superfinanciera. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/9110>
- Urna de Cristal. (10 de noviembre de 2018). Urna de Cristal. <https://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/nuevo-programa-de-ahorro-vejez>

- Vera, J. (2019). Retos y perspectivas de los programas de educación previsional en América Latina. En Desigualdad socioespacial, innovación tecnológica y procesos urbanos. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores. <http://ru.iiec.unam.mx/4755/1/1-141-Vera.pdf>
- Villar, L., Forero, D. & Becerra, A. (2017). Características de un sistema pensional multipilar aplicado en el contexto colombiano. Bogotá: Fedesarrollo. Informe final. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3165/Co_Eco_Diciembre_2015_Merchan.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Zambrano, M. (2020). Diagnóstico del actual sistema general de pensión en Colombia: Pensión de vejez. (trabajo de grado). Universidad católica de Colombia, Bogotá, Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/24264/1/ART%c3%8dCULO%2oFINAL.pdf>



LA POLÍTICA DE GOBIERNO DIGITAL A PARTIR DE LOS CASOS DE COLOMBIA Y CHILE: ANÁLISIS DEL DESARROLLO NORMATIVO

Periodo 2012 - 2019

*Cristian Camilo Álvarez Rondón
Mónica Liliana Calvo Caro*

LA POLÍTICA DE GOBIERNO DIGITAL A PARTIR DE LOS CASOS DE COLOMBIA Y CHILE: ANÁLISIS DEL DESARROLLO NORMATIVO

Cristian Camilo Álvarez Rondón*

Mónica Liliana Calvo Caro**

Resumen

* Administrador público, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. Estudiante de Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Nacional de Colombia. Analista de Normativa Territorial, Política y Medios Investigaciones SAS.

** Licenciada en Matemáticas, Universidad Pedagógica Nacional. Magister en Docencia de la Matemática, Universidad Pedagógica Nacional. Administradora pública, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. Docente de aula, Secretaría de Educación del Distrito - SED

El gobierno digital es la adaptación del gobierno electrónico a las actuales necesidades de la sociedad y tiene por objetivo el estrechamiento de las relaciones Estado - Ciudadano a través de la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, para lograr la consolidación de la gobernanza, la gobernabilidad y la legitimidad, que cobró especial relevancia a partir de la pandemia por Covid-19. En este artículo se analiza la evolución del marco normativo en la transición del gobierno electrónico al gobierno digital y la posterior materialización en la política de Gobierno Digital, tanto en Chile como en Colombia, en el periodo comprendido entre 2012 y 2019. Se compara el desarrollo normativo de estos países debido a sus características similares, con un desarrollo asimétrico y discontinuo. En las conclusiones se argumenta por qué en Chile se logró avanzar hacia una política de Estado, mientras que en Colombia se mantuvo como una política de gobierno en el periodo de tiempo analizado.

Palabras clave

Gobierno digital, Colombia, Chile, Desarrollo normativo, tecnologías de la información y las comunicaciones.

Introducción

En este artículo se analiza y compara la evolución del concepto de gobierno digital y su concreción en el marco normativo de Chile y de Colombia, entre los años 2012 y 2019. El término desarrollo normativo hace referencia al marco normativo que se ha adoptado a lo largo del periodo de análisis y que permitió la materialización del gobierno digital como política. De la misma manera, se tiene en cuenta que las normas emitidas por los gobiernos durante las diferentes etapas del ciclo de política pública^{|1|} tienen un impacto que puede facilitar u obstaculizar sus resultados.

Los motivos por los cuales se seleccionaron estos dos casos de estudio para realizar el análisis son:

1. En la encuesta de la Organización de las Naciones Unidas sobre gobierno digital (ONU, 2020)^{|2|}, Chile ocupó el puesto 34 y Colombia el puesto 67 en el ranking mundial.
2. Pertenecen a la misma región y tienen características similares, en cuanto al modelo político y económico.
3. Hacen parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
4. Tanto Colombia como Chile han venido desarrollando la política de Gobierno Digital de manera heterogénea y con resultados disímiles.



En primer lugar, se presenta la evolución del concepto de gobierno electrónico hasta configurarse como gobierno digital, a partir de la revisión documental de fuentes primarias y secundarias. En segundo lugar, se aplicó el método cualitativo de estudio de caso (confirmador de teoría^{|3|}), para el desarrollo del gobierno digital en la normativa de los dos países.

1. Las etapas del ciclo de política pública son: la agenda, la formulación, la adopción de la decisión, la implementación y la evaluación.
2. E-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Actions for Sustainable Development, en la cual este organismo mide los avances en la materia, de cada uno de los países. Para este artículo solo se tiene en cuenta el índice *E-Government Development Index* (EGDI), que mide: Índice de Infraestructura de Telecomunicaciones (ITU), Índice de Capital Humano (HCI) e Índice de servicios en línea (OSI).
3. Tipología planteada por Liphart en 1971.

Así mismo, se establecieron como categorías de análisis: 1. Antecedentes, donde se revisó el tipo de normativa emitida previamente en materia de gobierno electrónico y su contenido, 2. Desarrollo normativo, en el cual se abordaron las normas sancionadas a partir de 2012 hasta 2019, en la transición de gobierno electrónico a gobierno digital.

En tercer lugar, se analizó comparativamente, tanto el desarrollo normativo individual como entre los dos países. El análisis conjunto se realizó a partir de los criterios de antecedentes normativos, si fue desarrollo deductivo o inductivo, materialización de la política, número y tipo de normas, el carácter vinculante de estas, responsables y, por último, el cambio semántico de los conceptos. Finalmente, se emiten conclusiones producto del análisis descrito anteriormente.

Gobierno digital: una aproximación al concepto

Es importante comprender cómo surge y evoluciona el concepto de gobierno digital a lo largo de las últimas tres décadas, con el fin de vislumbrar la forma como los países estudiados han transformado y adaptado su normativa a estos cambios y si la orientación de sus políticas se posiciona en gobierno digital o continúan en los propósitos del gobierno electrónico,

Orígenes del Gobierno Electrónico

La crisis del Estado en las décadas de los 80 y 90 propició que se buscaran nuevas formas de consolidar la democracia, fortalecer la gobernabilidad y la legitimidad (Sánchez, 2015). En este contexto, comienza a tomar fuerza el *Open Government* o Gobierno Abierto como parte del paradigma emergente de la Nueva Gestión Pública a nivel mundial, para dar solución a dicha crisis; por lo tanto, no consolidar este escenario implicaba acentuar la crisis y no superarla (Sánchez, 2015).

Del mismo modo, Ibarra (2017) plantea el gobierno abierto como:

[...] una respuesta a los problemas de las instituciones y las democracias actuales, profundizando el sistema democrático con mecanismos que permiten la rendición de cuentas de las autoridades, el acceso a la información pública, la participación de todos los sectores en la toma de decisiones y la colaboración en la solución de los problemas públicos (p. 182)

Como resultado, el Gobierno Abierto introdujo en los estados modernos la necesidad de consolidar la participación ciudadana, estrechar las relaciones Administración Pública - Ciudadanía, agilizar trámites y mejorar la transparencia en la gestión, principalmente a través de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Al respecto, Sánchez (2015) agrega:

Las Administraciones Públicas (AAPP, en adelante) han tenido que adaptarse a estos cambios, y han apostado por la aplicación de las TIC para la realización de trámites y servicios por parte de los ciudadanos y trabajadores públicos, es decir, se han aventurado a incorporar la denominada administración electrónica, lo que ha supuesto una modernización de las AAPP hasta nuestros días. (Sánchez 2015, p. 72)

A comienzos del siglo XXI, el concepto de gestión del Gobierno Electrónico estaba integrado al lenguaje de la administración pública en el mundo, como lo explican Naser y Cocha (2011). En ese sentido, los países de América Latina dieron un viraje hacia este modelo, causado por lo que Criado (2017) denomina la "Europeización" de las políticas públicas.

Igualmente, Criado resalta los esfuerzos de consolidación del Gobierno Electrónico en toda la región, que dieron origen en el año 2007 a la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. |4|

Del Gobierno Electrónico al Gobierno Digital

El proceso de modernización del Estado ha estado en constante dinámica desde mediados de los años noventa, lo cual ha hecho que la política de Gobierno Electrónico lleve ese mismo ritmo de evolución y la ha llevado a transformarse de manera compleja y paulatina en lo que hoy se conoce como Gobierno Digital.

Dado que es difícil delimitar temporalmente esta transformación|5|, debido a la disparidad con la evolución y se implementó en diferentes países, en especial aquellos en vía de desarrollo, se propone identificar las diferencias a través de los objetivos, que denotan con claridad los cambios acaecidos.

4. Esta carta fue firmada por 21 países, dentro de los cuales destacan: Brasil, Uruguay, Chile, Colombia, México y Portugal.

5. A pesar de que ya se venía planteado el concepto, la ONU comienza a introducir formalmente el concepto a mediados del año 2015, con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través de la División de Instituciones Públicas y Gobierno Digital (DPIDG), DAES. Por su parte la OCDE, comienza a insertar el concepto formalmente a través de *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies* desde el año 2014.

Para Rodríguez (2004), el Gobierno Electrónico busca “aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual” (p. 5).

En esa misma línea, Vera (sf) plantea que tiene como objetivo “transformar la eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad de los intercambios de transacciones e información entre agencias gubernamentales y entre el gobierno y el ciudadano o empresas” (p. 27). En la misma corriente Naser y Cocha (2011) señalan que este busca “acercar al Estado y los ciudadanos y de fomentar su participación en las decisiones públicas” (p. 5), también agregan que pretende “[...]analizar los procesos de negocio de cada uno de los servicios públicos” (p. 8).

Por último, Lippez-De Castro et al (2016) parafraseando a Villoria y Ramírez (2013), lo enfoca hacia “mejorar la eficacia y la eficiencia de la actuación del gobierno mediante la entrega de información y la prestación de servicios”, y agrega que se puede asociar a “una idea de un gobierno transparente y que rinde cuentas” (p. 285). De igual forma, la Organización de Estados Americanos OEA (s.f) expresa como el principal objetivo “brindar mejores servicios al ciudadano e incrementar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana”.

Por el contrario, el Gobierno Digital tiene objetivos mucho más amplios, que integran otros elementos, como lo plantean la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016): “fortalecer la gobernanza pública que puede contribuir a que los gobiernos sean más abiertos, eficaces y eficientes, además de permitir integrar las preferencias de los usuarios en el diseño y la prestación de los servicios públicos”, y “ofrecer nuevas formas de valor público ”[6] (p. 391)

Por su parte, MinTic propone como objetivo:

[...] el uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público. Esto depende de un ecosistema de actores gubernamentales, ONG, empresas, asociaciones ciudadanas e individuos que dan soporte a la producción de y acceso a datos, servicios y contenido a través de interacciones con el gobierno. (MinTic 2019, p. 84)

6. Al respecto, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic) (sf) propone el valor público como: "garantía de derechos, la satisfacción de necesidades y la prestación de servicios de calidad".

El Gobierno Digital apunta a consolidar una sociedad que implemente la tecnología en diferentes aspectos de la vida, para fomentar la consolidación de la denominada Sociedad de la Información. Como lo sugiere Mintic (2020), este escenario pretende que se faciliten la creación, distribución y manipulación de información, con fuerte orientación al desarrollo y donde se favorezca crear, consultar, utilizar y compartir información y conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos mejoren su calidad de vida en un contexto de desarrollo sostenible.

En resumen, el Gobierno Digital va mucho más allá de entregar bienes y servicios, suministrar información, atención al público y realizar rendición de cuentas, que son las principales características del Gobierno Electrónico.

La experiencia chilena

A continuación, se presenta de manera sintética el desarrollo normativo en Chile, desde la normativa generada a finales del siglo XX, hasta el marco jurídico vigente en 2019.

Antecedentes de la política de Gobierno Digital

Chile ha propiciado diferentes aportes en materia de Gobierno Digital desde finales del siglo XX: inició con el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1996-2000), presentó el Libro Blanco de las Tic, que resaltó la importancia de avanzar hacia una sociedad de la información, como lo señala la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital (2013), lo cual desembocó en crear la primera base de datos de usuarios en las entidades públicas y la consolidación operativa de la División de Gobierno Digital[7].

Posteriormente, en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se adoptaron las directrices de la Primera Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información realizada en 2003, que dio como resultado el Plan de Acción 2004-2006, y se configuró como la primera hoja de ruta o Agenda Digital[8] que buscó articular las diferentes políticas alrededor de las Tic que hasta el momento se habían implementado en el país[9]. Así, “buscaba promover la universalización del acceso y la sofisticación del uso de las Tic, en especial a través de Internet, por parte de las personas instituciones y empresas, impulsando así su desarrollo sostenible” (Grupo de Acción Digital, 2004).

7. Ésta se creó en el año 1990 mediante la Ley 18.993 (1990), pero la cual comenzó a operar a finales de los años 90.

8. En este periodo, la Agenda Digital se afianza como política pública de Estado, la cual se ha venido actualizando y ajustando a las necesidades del contexto en los diferentes gobiernos, sin modificar las bases y lineamientos generales de la misma.

9. Entre estas políticas se pudo identificar principalmente: la Ley de documento y firma electrónica (2002), Ley de protección de la vida privada (1999), Ley de compras públicas (2004) y la Ley de delitos informáticos (1993).

En la misma línea, el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) fue coyuntural en la consolidación y evolución de la política de Gobierno Electrónico, debido a que el país se encontraba en el proceso de ingreso a la OCDE, lo que llevó a realizar varios cambios en la materia, según lo expresó Barros et al (2016).



En consecuencia, se creó el Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, que buscaba desarrollar la Estrategia Digital 2007-2012 para propiciar la cultura Tic, promover un gobierno electrónico de calidad, aumento de la competitividad empresarial mediante las Tic y ampliar la cobertura en la sociedad civil, especialmente en los estudiantes.

Este periodo de consolidación de la política se cerró en 2012. Naser y Concha (2011) afirman que se empezó una transformación definitiva, pasando del enfoque del Gobierno Electrónico, concepto utilizado desde mediados de los años 90, a un nuevo modelo de Gobierno Digital que incluía ir más allá de los servicios electrónicos, llevando a la transformación misma de la sociedad, sumergiéndose en el uso de las Tic. En este contexto de participación se expidió el Instructivo Presidencial 02 de 2011 sobre la participación ciudadana a través de herramientas digitales.

Desarrollo normativo a partir de 2012

La evolución del marco normativo en torno a la Política de Gobierno Digital en Chile se ha venido dando de manera continua pero desarticulada desde 2012, según lo expuesto por la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital (2013). De hecho, aunque en el periodo de análisis se identificó un robusto marco normativo, tan solo hasta 2013 se empezó a realizar un ejercicio coordinado con la aplicación de la Agenda Digital 2020 (2018).

En el año 2012, el gobierno de Sebastián Piñera sancionó la Ley 20570 (2012), que introdujo al marco normativo incentivos tributarios para que se hiciera inversión privada al desarrollo y la investigación de las Tic, de manera que no sólo se impulsara desde el sector privado, sino que fuera un ejercicio conjunto entre el sector privado, las universidades y el Estado.

En el mismo año, hacia mediados de agosto, se expidió el Instructivo Presidencial N.º 002 (2012a), que buscaba potenciar la digitalización de Trámites Públicos, que apuntaba a fortalecer los esfuerzos de “racionalización, simplificación y digitalización de los trámites públicos, [...] que faciliten el desarrollo de emprendimientos o actividades productivas que aporten al crecimiento del país” (p. 1).

También, se sancionó el Instructivo Presidencial N.º 005 (2012b) sobre Gobierno Abierto, mediante el cual el gobierno se propuso aumentar la transparencia y la participación, siendo un paso fundamental la publicación de datos abiertos.



Se apuntó entonces a la máxima utilización de las herramientas de gobierno digital, permitiendo que las personas puedan elegir la forma de relación con el Estado de una forma simple, mediante canales, acceso a información actualizada y servicios públicos. Igualmente, en el año 2012 se fortaleció el acceso a las Tic, renovando parte de la infraestructura del sector, para lo cual se expidió la Ley 20599 (2012c) sobre regulación e instalación de antenas emisoras y transmisoras de servicios de telecomunicaciones.

Posteriormente, con la Ley 20780 (2014b) (2019) se introdujo la factura electrónica al sistema tributario, y se modificó el mismo sistema, para que se pudiese visibilizar a través de datos abiertos. En el mismo año, se expidió el Decreto Supremo 14[10] que compiló la normativa en torno a la firma y los documentos electrónico; también, se emitió el Instructivo Presidencial N.º 007 (2014a) sobre Participación Ciudadana a través de herramientas Tic.

En 2015, se actualizó la Agenda Digital (2015) construida sobre el enfoque de derechos fundamentales en el desarrollo digital. Así mismo, mediante el Decreto Supremo 1 se buscó modernizar las plataformas y páginas oficiales de las entidades públicas del orden nacional. En 2016, se institucionalizó la Comisión Asesora Presidencial o Comité de Ministros[11] para el Desarrollo Digital, a través del Decreto Supremo 1 (2016), para dar cumplimiento de manera efectiva a la Agenda 2020 con los nuevos lineamientos de gobierno digital.

En el 2018, se implementó la Estrategia de Transformación Digital del Estado, la cual buscó “integrar equipos digitales, cultura, herramientas y modos de hacer las cosas, para establecer una retroalimentación continua y un diálogo con los usuarios” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2018).

10. Los decretos supremos en Chile son análogos de los decretos presidenciales en Colombia.

11. Este comité está compuesto por los 23 ministerios del gobierno chileno, donde serán titulares los ministros del Interior, Hacienda y el(la) Secretario(a) de la Presidencia, presididos por los ministerios de Economía, Fomento y Turismo; Educación, Salud, y Transporte y Telecomunicaciones. Los demás ministerios tienen un papel *ad honorem*

Por último, la Ley 21180 (2019) sobre Transformación Digital del Estado, generó un profundo cambio hacia el modelo de Gobierno Digital, e introdujo un gran número de actualizaciones a los procesos de las entidades y la forma de ver la economía digital. Estas modificaciones fueron proyectadas en la Agenda Digital de 2015, que incluyó diferentes recomendaciones de la OCDE.

El caso colombiano

A continuación, se realiza una breve descripción del desarrollo normativo en Colombia, desde el Gobierno en Línea, pasando por el Gobierno Electrónico, hasta la transición al Gobierno Digital.

Antecedentes de la política de Gobierno Digital

En el año 2000 se aprobó el CONPES 3072 (2000) con el nombre de Agenda de Conectividad, que se reconocía como “el Salto a Internet”, enfocado en tres sectores (comunidad, sector productivo y Estado). La estrategia seis, denominada Gobierno en Línea, tenía tres objetivos para mejorar el funcionamiento, la eficiencia y la transparencia del Estado colombiano, así como el fortalecimiento del control social sobre la gestión pública y el fortalecimiento de la función del Estado de servicio al ciudadano por medio de las tecnologías de la información.

Para agosto de ese mismo año, se emitió la Directiva Presidencial 02 (2000)[12], que definió la Estrategia de Gobierno en Línea en tres fases: proveer información en línea a los ciudadanos, ofrecer servicios y trámites en línea a los ciudadanos, y la contratación en línea.

En 2003 se aprobó el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”[13] con la Ley 812 (2003). En el capítulo 2, artículo 8, literal D, segundo componente de adopción de una nueva cultura de gestión de lo público, se fortaleció el programa de Gobierno en Línea.

12. El presidente del periodo 1998-2002 fue Andrés Pastrana Arango.

13. Este Plan de Desarrollo corresponde al primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez.

Posteriormente, la Ley 1151 (2007), mediante la cual se expidió el Plan de Desarrollo “Estado comunitario: desarrollo para todos”¹⁴, se presentó la intención de formular una política de Gobierno Electrónico, en el programa “Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos” descrito en el artículo 6 del capítulo 2.

El Ministerio de Comunicaciones expidió el Decreto 1151 (2008), en el cual se establecieron los lineamientos generales de la estrategia Gobierno en Línea, fijando como fecha límite el 1 de diciembre de 2012 para alcanzar la fase de e-Democracia o Democracia en Línea, en la cual la ciudadanía podría participar de manera activa, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en la toma de decisiones del Estado como en la formulación de las políticas públicas. Aunque no se menciona el Gobierno Electrónico, en este decreto se desarrolla el ciclo del Gobierno Electrónico en Colombia.

En el 2009 se aprobó la Ley 1341 (2009), en la que se definieron los principios y conceptos relacionados con la Sociedad de la Información y la organización de las Tic, entre otras disposiciones. En esta Ley, en el numeral 8 del artículo 2 se define la masificación del Gobierno en Línea, que asigna a las entidades públicas la responsabilidad de adoptar medidas con las cuales se realice un máximo aprovechamiento por parte de estas a las Tic para la prestación eficiente de los servicios al ciudadano. Con esta Ley se fortalece la estrategia de Gobierno en Línea y aunque no es explícita la política de Gobierno Electrónico, esta se incluye dentro de la estrategia.



El Decreto 2623 (2009) creó el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano que reconoce la necesidad de implementar nuevos mecanismos para mejorar la comunicación no presencial con los ciudadanos, dentro de la estrategia del Gobierno en Línea.

El 15 de marzo de 2010, en el documento CONPES 3650 (2010) se reconoce la importancia de la estrategia de Gobierno en Línea y se sugiere que continúe con su implementación tanto en el orden nacional como en el territorial.

14. Corresponde al segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez.

El artículo 230 de la Ley 1450 (2011)[15], Gobierno en Línea como estrategia de un Buen Gobierno, le asignó el deber, a todas las entidades de la administración pública, de adelantar las acciones que el gobierno nacional señalase. Este Artículo fue modificado por el artículo 148 de la Ley 1955 (2019a), que se aborda en el apartado siguiente.

En el CONPES 3785 (2013) del 9 de diciembre, se reconoce que la estrategia de Gobierno en Línea ha favorecido la política nacional de eficacia administrativa al servicio al ciudadano. Con este Conpes se sustentó la necesidad de contratar un empréstito con el BID por USD 20 millones, para la financiación de esta política.

La Ley 1712 (2014), conocida como la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, tiene en cuenta los lineamientos de la estrategia de Gobierno en Línea tanto para los sistemas de información (artículo 17), la información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto (artículo 8) y la disponibilidad de la información (artículo 7).

En la Ley 1753 (2015), por la cual se aprueba el Plan de Desarrollo “Todos por un nuevo país”[16], el artículo 45 le asigna al MinTic la responsabilidad de definir y dar a conocer tanto los estándares como los modelos, normas técnicas y lineamientos para incorporar las Tic, entre otras, a la estrategia de Gobierno en Línea.

En el Capítulo 1 del Título 9, del Libro 2, de la Parte 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto 1078 (2015), se definen nuevos lineamientos, instrumentos y plazos para la estrategia Gobierno en Línea, enfocada en la construcción de un Estado abierto, la transparencia, la participación y la colaboración de toda la sociedad, mediado por las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Este decreto define cuatro componentes del Gobierno en Línea (Tic para el servicio, Tic para el Gobierno abierto, Tic para la Gestión y Seguridad y privacidad de la información), que para el 2018 se proyectó un alcance de 100%.



15. Se aprueba esta Ley en el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010–2014).

16. Corresponde al segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2014–2018).

Transición al Gobierno Digital

En el Decreto 1414 (2017a), por el cual se modificó la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se hace un cambio de Dirección de Gobierno en Línea a Dirección de Gobierno Digital; se le asigna, entre otras funciones, la formulación de las políticas, los programas, los planes para la adopción y la apropiación por parte de las entidades públicas de las Tic; de la misma manera, se le asigna la función de formular políticas, estrategias, lineamientos y prácticas en relación con el Gobierno en Línea, para el efectivo ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de Estado.

En septiembre 11 de 2017 se creó el Consejo de Gestión y Desempeño Institucional, en el artículo 2.2.22.1.3 del Decreto presidencial 1499 (2017b). Para diciembre de ese mismo año, este Consejo recomendó al Gobierno Nacional que se adoptara la política de Gobierno Digital, después de que el MinTic sometiera los lineamientos generales ante este.

Para el siguiente año, MinTic subroga las disposiciones de la estrategia de Gobierno en Línea, del capítulo 1 del título nueve del Decreto 1078 (2015), mencionado en el anterior apartado, en el Decreto 1008 (2018). De esta manera se expresa la necesidad de unos lineamientos que permitieran la evolución de la estrategia de Gobierno en Línea, que se desarrolló por casi dos décadas, a la política de Gobierno Digital.

En abril de 2019 se emite la Directiva Presidencial 02 (2019), en la cual se dictan algunas acciones que deben acatar las entidades públicas de la Rama Ejecutiva, en concordancia con las disposiciones de la política de Gobierno Digital emitidas por el MinTic, para adherirse al Portal Único del Estado Colombiano.

En mayo de 2019 se aprueba la Ley 1955 (2019a), y en su artículo 148 se modifica el artículo 230 de la Ley 1450 (2011), realizando la transición de Gobierno en Línea como estrategia de Buen Gobierno al Gobierno Digital como Política de Gestión y Desempeño Institucional. En esta política se ve que no solo cambia de programa de gobierno a política, sino que se asigna el liderazgo al MinTic.

Adicionalmente, las acciones prioritarias que se planteaban en la estrategia estaban encaminadas a la Política de Papel Cero, el estímulo para la prestación de servicios en línea que fueron tercerizados, implementación de nuevos canales para aprovechar tecnologías como la telefonía móvil y Televisión Digital Terrestre (TDT), la realización de trámites y servicios en línea para el fomento de la participación y la democracia por medios electrónicos.

De la misma manera, la Política prioriza la integración de los trámites en línea en el Portal único del Estado Colombiano (GOV.co), así como la publicación y el uso de los datos públicos, las compras públicas de tecnologías de la información (de manera óptima), el uso y la oferta de software público, el fomento tanto de la participación y la democracia en medios digitales[17], como del aprovechamiento en el sector público de las tecnologías emergentes. En el artículo 34 de la Ley 1978 (2019b) se creó el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones[18] como una Unidad Administrativa Especial; en el artículo 35, en la función seis, se encuentra la financiación de planes, programas y proyectos para la implementación de la política Gobierno Digital.

De esta manera, en la transición del Gobierno en Línea a Gobierno Digital, desde las leyes y decretos estudiados, se nota la masificación en el acceso a internet en Colombia durante estas dos décadas y el reconocimiento de nuevos sujetos o actores en la sociedad. Inicialmente se consideraba una comunidad que no era clara y que se definía como uno de los sectores, junto a un sector productivo y al sector Estado. En el Gobierno Digital se reconocen ciudadanos (de manera individual y no como comunidad), usuarios y grupos de interés que pueden desarrollar capacidades específicas y competencias, por medio del aprovechamiento de la tecnología para la satisfacción de necesidades y la participación en la formulación de las problemáticas públicas.

En la estrategia de Gobierno en Línea se planteaba una colaboración de toda la sociedad, pero que no trascendía del trabajo aislado de las entidades públicas. Este fue uno de los aspectos que se pretendió subsanar en la política de Gobierno Digital, en donde las entidades públicas articulan sus trámites en línea con base en los lineamientos y sistemas o portales establecidos para este fin. De esta forma, las entidades deben realizar una gestión interna para sí misma y su funcionamiento, y una gestión externa para las demás entidades públicas y para la prestación de servicios en línea.

En conclusión, esta nueva política de Gobierno en Digital se originó en un decreto y se ha desarrollado en una directiva presidencial y tres artículos de dos leyes; en contraste con la estrategia de Gobierno en Línea que se originó en una directiva presidencial y se desarrolló a través de seis leyes y cuatro decretos presidenciales, además de tres CONPES.

17. Incrementando la confianza y la seguridad en estos.

18. En el artículo se establece como creación, sin embargo, fue una reestructuración del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FonTic).

El paragón entre Colombia y Chile



El desarrollo normativo de la política de Gobierno Digital entre los años 2012-2019 evolucionó de manera asimétrica y discontinua en estos dos países: asimétrica porque Chile logró un marco normativo más extenso y articulado, contrario el caso de Colombia que fue incipiente y no se desarrolló simultáneamente con su homólogo. Así mismo, fue discontinuo debido a que en Chile la política contó con distintas leyes formuladas de manera independiente a lo largo de quince años, en cambio el de Colombia corresponde a un intervalo menor a dos años. Esto puede verse en los antecedentes, la consolidación de las respectivas políticas y sus características.

En cuanto a los antecedentes normativos, el caso chileno tuvo sus orígenes a principios de la década de los años 90, donde se sancionaron diferentes leyes. Para el caso colombiano, se dieron indicios normativos verificables hasta comienzos del siglo XXI, a través del CONPES 3072 y se desarrolló mediante una estrategia contenida en los diferentes planes de desarrollo y decretos presidenciales con metas distintas, que se fueron modificando a lo largo de cada gobierno.

En 2004, Chile logró posicionar la Agenda Digital como política de Estado, articulada con las cuatro leyes sancionadas hasta ese momento. Colombia por su parte, logró articular las normas en una política de Estado hasta el año 2018, en la llamada Política de Gobierno Digital. Corolario de lo anterior, para el caso chileno se identifica un desarrollo inductivo, debido a que inicialmente surgieron leyes sobre aspectos diferentes del Gobierno Electrónico para posteriormente consolidar la Agenda Digital. En contraste, el caso colombiano se desarrolló de manera deductiva, pues parte de la estrategia de Gobierno en Línea, a partir de la cual se desarrolló el marco normativo que dio paso a la política de Estado.

Ahora bien, este desarrollo de la política en Colombia, al ser reciente, solo contó con un decreto presidencial, que abordó exclusivamente el tema, al igual que la directiva presidencial, como normativa vigente, y tres artículos modificatorios en dos diferentes leyes. Chile en cambio, en 2019 logró consolidar un desarrollo normativo amplio entorno a la política pública. En su resultado se identifican cuatro agendas digitales, nueve leyes, seis decretos supremos, y cuatro instructivos presidenciales.

Así pues, el desarrollo normativo en Chile es en su totalidad de naturaleza vinculante, ya que son normas superiores[19]. Colombia, tiene un desarrollo normativo en su mayoría no vinculante hasta el año 2015, con base en documentos CONPES, los cuales no siempre se materializaron. Sin embargo, se identificaron tres normas vinculantes: la Ley 1978 (2019), la Ley 1955 de 2019 (Art 148) y el Decreto 1008 de 2018 modificadorio del Decreto 1078 (2015). De esta manera, se reconocieron disposiciones sobre aspectos particulares de la política y no leyes concretas.

Por otra parte, Colombia definió como timonel de la política a MinTic, continuando así con esta responsabilidad asignada en 2015 desde la estrategia de Gobierno en Línea. Por el contrario, en Chile los responsables de la dirección de la política son el Comité de Ministros para el Desarrollo Digital y la División de Gobierno Digital.

Por último, sobresale la evolución semántica en los dos países para llegar al concepto de Gobierno Digital. Mientras que en Colombia se refirió a una estrategia de Gobierno en Línea, como sinónimo de Gobierno Electrónico hasta el 2018, en Chile se empezó a utilizar el concepto a partir del 2012 y se incorporó en la normativa desde 2013, pues anteriormente se hacía referencia al Gobierno Electrónico.

A modo de conclusión

Como se logró ver a lo largo de este documento, el desarrollo normativo del Gobierno Digital hasta el año 2019 tuvo una evolución muy distinta en cada caso de estudio. Es posible reconocer que, en el caso chileno, desde finales del siglo XX, se plantearon unas metas claras, se definieron los productos que se deseaban obtener, los tiempos en los cuales se desarrollarían y se contó con un esfuerzo legislativo; por estas razones, su desarrollo normativo fue elaborado y articulado, para así lograr consolidar la política de Gobierno Digital.

De esta manera, Chile logró consolidar el Gobierno Digital como una política de Estado, que trascendió a los gobiernos de turno y a sus intereses, basada en normas más amplias, específicas para cada uno de los propósitos y vinculantes. A pesar de que se realizaron algunas modificaciones legislativas a la política, estas fueron producto de los aprendizajes y sugerencias, y no de intereses particulares.



19. Ver capítulo La experiencia chilena (p. 33)

Caso contrario al desarrollo normativo colombiano, el cual dependió de los intereses de cada gobierno, visto principalmente en el hecho de que la estrategia de Gobierno en Línea se modificó en cada una de las leyes en las que se aprobaron los planes de desarrollo nacionales, así como por decretos presidenciales.

En la transición de estrategia de Gobierno en Línea a política de Gobierno Digital, se planteó el cambio de una estrategia de gobierno a una política de Estado. Sin embargo, hasta el 2019 no fue claro cómo esta política lograría ese carácter, teniendo en cuenta que no se definieron metas claras, los productos deseados, el tiempo en los cuales se desarrollarían y el esfuerzo legislativo, que favoreciera una continuidad y que no respondiera a los intereses de un gobierno.



Es posible reconocer que en el periodo de tiempo analizado el desarrollo normativo de Colombia no trascendió de un modelo de Gobierno Electrónico y que su ámbito de aplicación se limitó a las entidades del sector central de la rama ejecutiva. En contraposición, Chile en este periodo de tiempo tuvo grandes avances en esta política, tanto así que su alcance permeó todas las ramas del poder público y diferentes sectores de la economía, gracias a la Ley 21.180 (2019), que impulsó la transformación digital del Estado.

No obstante, habrá que esperar si a partir de los escenarios actuales en Colombia de la administración pública y la normativa recientemente expedida, se logra dar el paso efectivo al Gobierno Digital.

Bibliografía

- Barros, Alejandro. 2016. “Estudio Para Una Gobernanza Digital En Chile”. Recuperado el 23 de mayo de 2020 (<https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/07/Gobernanza-Digital-en-Chile.pdf>).
- Congreso de Colombia. 2003. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario [Ley 812 de 2003]. DO: 45.231.
- Congreso de Colombia. 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 [LEY 1151 DE 2007]. DO: 46.700.
- Congreso de Colombia. 2009. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones [Ley 1341 de 2009]. DO: 47.426.
- Congreso de Colombia. 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 [Ley 1450 de 2011]. DO: 48.102.
- Congreso de Colombia. 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones [Ley 1712 de 2014]. DO: 49.084.
- Congreso de Colombia. 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” [Ley 1753 de 2015]. DO: 49.538.
- Congreso de Colombia. 2019a. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 [Ley 1955 de 2019]. DO: 50.964.
- Congreso de Colombia. 2019b. Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones [Ley 1978 de 2019]. DO: 51.025.
- Criado, Juan Ignacio. 2017. “Gobierno electrónico en Latinoamérica.: Aproximación desde una perspectiva intergubernamental”. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública* (14):177-88.
- Departamento Nacional de Planeación. 2000. “Agenda de Conectividad (Documento CONPES 3072)”.
- Departamento Nacional de Planeación. 2010. “Importancia estratégica de la estrategia de Gobierno en Línea (Documento CONPES 3650)”.

- Departamento Nacional de Planeación. 2013. “Política Nacional de Eficiencia Administrativa al servicio del ciudadano y concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servicio del ciudadano (Documento CONPES 3785)”.
- Gobierno de Chile. 2015. “Agenda Digital Gobierno de Chile - Capitulo 3 - Noviembre 2015.pdf”.
- Grupo de Acción Digital, GAD. 2004. “Agenda Digital 2004-2006”.
- Ibarra, Paulina. 2017. “El papel de la sociedad civil en la auditoría social y el fortalecimiento de las instituciones democráticas”. en Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Líppez De Castro, Sebastián, y Roberto García Alonso. 2016. “Ciudadanos y gobierno electrónico: la orientación al ciudadano de los sitios Web municipales en Colombia para la promoción de la participación”. Universitas Humanística 82(82).
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile. 2018. “Estrategia de transformación digital 2019”.
- MinTic, Ministerio de las tecnologías y las comunicaciones. s.f. “Gobierno Digital - Gobierno Digital”. Recuperado el 29 de junio de 2020 (<https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-7650.html>).
- MinTic, Ministerio de las tecnologías y las comunicaciones. 2019. Manual De Gobierno Digital: Implementación de la política de Gobierno Digital.
- MinTic, Ministerio de las tecnologías y las comunicaciones. 2020. “Sociedad de la Información - Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”. Recuperado el 29 de junio de 2020 (<https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/5305:Sociedad-de-la-Informaci-n>).
- Naser, Alejandra, y Gastón Concha. 2011. “El gobierno electrónico en la gestión pública”. Serie Gestión Pública.
- Organización de las Naciones Unida, ONU. 2020. E-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development.
- Organización de los Estados Americanos, OEA. s.f. “Sobre e-Gobierno”. Recuperado el 29 de junio de 2020 (<http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%B3BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>).

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y BID Banco interamericano de Desarrollo. 2016. “Gobierno Digital”. en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Presidencia de la República de Colombia. 2000. “Directiva Presidencial 02”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2008. “Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones [Decreto 1151 de 2008]. DO: 46.960”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2009. “por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano [Decreto 2623 de 2009]. DO: 47.409”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [Decreto 1078 de 2015]. DO: 49.523”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2017a. “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se dictan otras disposiciones [Decreto 1414 de 2017]. DO: 50.336”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2017b. “Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 [Decreto 1499 de 2017]. DO: 50.353”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2018. “Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [Decreto 1008 de 2018]. DO: 50.624”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2019. “Directiva Presidencial 02”.
- Presidente de la República, Chile. 1990. LEY-18993 21-Agosto-1990 Crea Ministerio Secretaria General De La Presidencia De La Republica.
- Presidente de la República, Chile. 2012a. Imparte instrucciones sobre simplificación y eliminación de trámites.
- Presidente de la República, Chile. 2012b. Ley 20.500 sobre asociaciones y la participación ciudadana en la gestión público. Ley 20.285 sobre acceso a la información pública.

- Presidente de la República, Chile. 2012. *Ley 20.570 Modifica Ley N° 20.241, Que Establece Un Incentivo Tributario A La Inversión Privada En Investigación Y Desarrollo.*
- Presidente de la República, Chile. 2012c. *Ley-20599 11-Jun-2012 Regula La Instalación De Antenas Emisoras Y Transmisoras De Servicios De Telecomunicaciones.*
- Presidente de la República, Chile. 2014a. *Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública y deja sin efecto instructivo que indica.*
- Presidente de la República, Chile. 2014b. *Ley-20780 29-Sep-2014 Reforma Tributaria Que Modifica El Sistema De Tributación De La Renta E Introduce Diversos Ajustes En El Sistema Tributario.*
- Presidente de la República, Chile. 2016. *Decreto No 1. Crea Comisión Asesora Presidencial denominada Comité de Ministros para el Desarrollo Digital.*
- Presidente de la República, Chile. 2019. *Ley-21180 11-Nov-2019 Transformación Digital Del Estado.*
- Rodríguez, Gladys S. 2004. "Gobierno electrónico: Hacia la modernización y transferencia de la gestión pública". *Revista de Derecho* (21):1-23.
- Sánchez, Joaquín. 2015. "Los Antecedentes Del Gobierno Abierto: Una Mirada Retrospectiva En La Evolución De La Administración Pública". 19.
- Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, SEDD. 2013. "Contenido de la Agenda Digital 2020. Gobierno de Chile". Recuperado el 29 de junio de 2020 (<http://www.agendadigital.gob.cl/#/agenda/contenido>).
- Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, SEDD. 2018. *Agenda Digital Imagina Chile 2013-2020.*
- Vera, Estefanía. s.f. "Gobierno Electrónico". http://exa.unne.edu.ar/informatica/SO/Monografia_Adscripcion_Gobierno_Electronico_Vera.pdf. Recuperado el 29 de junio de 2020 (http://exa.unne.edu.ar/informatica/SO/Monografia_Adscripcion_Gobierno_Electronico_Vera.pdf).

An aerial photograph of a town square. In the center is a large, light-colored building with a prominent red dome, likely a church or municipal building. The square is paved with red tiles in a geometric pattern. A few people are visible walking on the plaza. The background shows dense green trees and other buildings.

EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS Y LA INVERSIÓN SOCIAL – MUNICIPIO DE HATONUEVO, GUAJIRA

2012 – 2020

José Walter Ortiz Carrillo

EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS Y LA INVERSIÓN SOCIAL - MUNICIPIO DE HATONUEVO, GUAJIRA

2012 - 2020

José Walter Ortiz Carrillo*

Resumen

El presente artículo es producto de una investigación que conjuga aspectos documentales con la experiencia, y cuyo objetivo se centró en determinar el impacto que tuvo en la inversión social del municipio de Hatonuevo la implementación del Sistema General de Regalías en los periodos bienales desde 2012-2014 hasta 2019-2020. Se sustenta en los aportes teóricos de Benavides (2000), entre otros, así como en las normativas de la nación. Se organizó metodológicamente mediante la recolección de datos estadísticos en los entes públicos, tanto del propio municipio como a niveles regionales y nacionales; también se recaudó información mediante entrevistas a personas con responsabilidad municipal antes de poner en práctica el SGR y después de aplicarla. Algunos resultados reflejan que, por ejemplo, para 2010 el 80% de los entes territoriales del país recibían el 20% de las regalías provenientes de la explotación minera en sus territorios, en Hatonuevo hubo mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes y, en el bienio 2019-2020, la población se benefició con más del 80% de los recursos. Además, los municipios receptores de regalías pasaron de un número de 655 en 2010-2011, a 1.078 en el periodo siguiente. La reforma generó más equidad social entre los departamentos que acreditan los mayores niveles de pobreza y que justifican proyectos para resolver Necesidades Básicas Insatisfechas, como se refleja en el caso del último bienio. Se recomienda apoyar investigaciones que apunten hacia el bienestar social en la comunidad del municipio Hatonuevo, Guajira.

*Participante en el Doctorado en Educación Universidad Nacional Experimental "Rafael María Baralt". Maracaibo - estado Zulia. Venezuela.

Palabras clave:

Sistema General de Regalías, beneficios, Hatonuevo.

Introducción

Uno de los cambios importantes que ha experimentado Colombia en las últimas décadas es el crecimiento de la producción minera. El comportamiento de la producción de petróleo y carbón indican la dimensión que ha adquirido este sector dentro de la economía colombiana, pues estas industrias duplicaron su producción entre 2002 y 2012. Durante este período, el país pasó de producir aproximadamente 500 mil barriles a 950 mil barriles de petróleo por día, mientras que la producción de carbón se incrementó de 40 millones de toneladas a cerca de 90 millones de toneladas por año.

Esta expansión ha tenido un impacto significativo en las regalías que paga el sector minero al país, las cuales pasaron de representar el 0,6% del PIB en 2002 al 1,66% en 2012. En la medida en que la Constitución Política de 1991 establecía que estos fondos debían destinarse a los gobiernos sub-nacionales, las regalías se convirtieron en una importante fuente de financiación de proyectos en estos territorios.

Para el caso de los municipios, estos fondos son el doble de lo recaudado por dos de los tributos municipales más importantes, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio. Las regalías son diez veces el recaudo departamental del impuesto a los licores. Esta situación condujo a realizar una investigación sobre la base de esas dos vertientes: por un lado, la realidad existente en el municipio Hatonuevo, y por el otro, el impacto que la obtención del SGR ha causado en dicho municipio, específicamente durante el período 2012-2014 hasta el 2018 – 2020.

En el otro aspecto de interés, que la carta política contempla que las regalías debían asignarse principalmente a aquellos entes territoriales productores y/o afectados por el transporte del producto. Como resultado de esta destinación, la distribución de las regalías estaba altamente concentrada en pocos territorios: siete departamentos (Arauca, Casanare, Cesar, Guajira, Huila, Meta y Santander), que concentraron el 70% de los recursos asignados en el periodo 2002 – 2011. Esta distribución era considerada inequitativa si se estima que en estos territorios habitaba aproximadamente el 14% de la población del país. La situación puede verse más severa al observar que Casanare y Meta, donde reside el 2,7% de los colombianos, recibieron el 34% de las regalías.

El objetivo de este estudio es mostrar los resultados más relevantes de la aplicación del nuevo Sistema General de Regalías (SRG) en el municipio, que a la fecha cumple doce años desde su creación.

El Sistema General de Regalías SGR

Una característica del SGR es que los dineros percibidos no pueden ser ejecutados hasta que los entes territoriales encargados formulen un proyecto que mejore las condiciones de vida y que esté coordinado con los planes de desarrollo territoriales. Estos proyectos son evaluados de acuerdo con criterios de viabilidad, priorización y coordinación con objetivos macroeconómicos generales. Los Organismos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) son los encargados de esta evaluación.

Si bien los OCAD son una característica general del sistema, su composición varía de acuerdo con los distintos rubros en los que se compone el SGR. Esta composición se hace mediante distintos fondos, cuyos objetivos están enmarcados en al menos uno de los siguientes cuatro pilares: La equidad social y regional, el ahorro para el futuro, la competitividad regional y el buen gobierno. Atendiendo a esos pilares, el SGR tiene los siguientes rubros:

1. Fondo de ahorro y estabilización (FAE)
2. Fondo de ahorro pensional de las entidades territoriales (FONPET)
3. Fondo de ciencia, tecnología e innovación (FCTEI)
4. Fondo de desarrollo regional (FDR)
5. Fondo de compensación regional (FCR)
6. Regalías directas
7. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del suelo
8. Funcionamiento del Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR
9. Funcionamiento del SGR

Se debe resaltar que la Ley 1530 del 2012 reglamentó el Acto Legislativo y definió los objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y criterios de distribución, al tiempo que precisó las condiciones de participación de sus beneficiarios. (Art. 360 de la CP).

El municipio de Hatonuevo

El municipio de Hatonuevo, en el departamento de La Guajira, fue fundado el 24 de octubre de 1840 por Blas Amaya y erigido municipio en 1994.

Hatonuevo está clasificado como municipio de sexta categoría, y no se encuentra certificado en educación ni en salud. Tiene una población total de 24.916 habitantes (2015), de los cuales 13.815 están ubicadas en la cabecera y 11.101 en la zona rural, de los cuales 3.388 pertenecen a los resguardos indígenas de la etnia Wayuu. Hay 11.105 afiliados al régimen subsidiado y 4.530 en el régimen contributivo, distribuidos en cuatro Entidades Promotoras de Salud que operan en el municipio. Cuenta con una institución educativa del sector oficial con cuatro sedes y dos centros etnoeducativos con seis sedes cada uno. Estos tienen una matrícula oficial de 3.304 estudiantes, divididos en 2.117 en la zona urbana y 1.187 en el sector Rural. En el municipio están legalmente constituidos cuatro Resguardos Indígenas: Loma Mato, Rodeíto, El Pozo y El Cerro, que cuales albergan un poco menos del 15% de la población total del municipio.

En la vigencia 2012, el municipio mostró una disminución significativa de los recursos ejecutados respecto al año 2011 pasando de recibir \$50.007,8 millones a \$22.971,8 millones en 2012, con una disminución del 45,9%. De esos \$22.971,8 millones, \$10.971,8 millones correspondieron al sistema anterior de regalías. Para la vigencia 2012, en el OCAD municipal de Hato Nuevo se aprobaron proyectos por \$15.187,3 millones y en el OCAD departamental se aprobaron \$10.237 millones en proyectos comprometidos y/o ejecutados durante la vigencia 2013. Para la vigencia fiscal 2014, el municipio financió sus gastos de funcionamiento con el 93% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD, que superó en 13% el límite fijado por la Ley 617.



Antes de implantar el SGR, el municipio de Hato Nuevo invertía las regalías directamente en proyectos de inversión social con el fin de cubrir la demanda social de sus habitantes. Los programas puestos en marcha fueron alimentación escolar, transporte escolar, lazos de corazón, atención a la primera infancia, construcciones de placa huellas zona rural, programas de salud y saneamiento básico general.

Conforme al referido Acto Legislativo, el Gobierno Nacional tenía la obligación de hacer operativo el Sistema General de Regalías (SGR) a partir del 1 de enero de 2012, razón por la cual expidió el Decreto Ley transitorio 4923-2011, el cual determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. El SGR sería administrado mediante el sistema OCAD, municipal, departamental y nacional, y, en desarrollo de este Acto Legislativo 05-2011, el Gobierno Nacional presentó el proyecto de ley que regulaba el SGR.

Objetivos del Sistema General de Regalías

- Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para generar ahorros para épocas de escasez.
- Distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social.
- Promover el desarrollo y la competitividad regional.
- Incentivar proyectos minero energéticos (tanto para la pequeña y mediana industria y para la minería artesanal)
- Promover la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes.
- Propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación.



El Acto Legislativo ordenó que los recursos se distribuyan en todos los departamentos del país a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación FCTI, el Fondo de Desarrollo Regional FDR y Fondo de Compensación Regional FCR. Adicionalmente, se ahorrará a través del Fondo de Ahorro y Estabilización FAE y el Fondo de Ahorro Pensional Territorial - FONPET.

Todos los recursos del SGR financiarán proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD, quienes serán los encargados de definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos.

Por mandato de la Ley 1530 de 2012 se creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación - SMSCE, que será administrado por el Departamento Nacional de Planeación DNP y se desarrollará de manera selectiva y con énfasis en las acciones preventivas. La interventoría que se realice a los proyectos financiados con estos recursos se ajustará a lo dispuesto por el Estatuto Anticorrupción.

Marco conceptual

Diversos estudios señalan los inconvenientes de la concentración de las regalías en unos pocos territorios y plantean que el régimen anterior era inequitativo porque la mayor parte de las regalías se distribuían sin consultar las necesidades de las entidades territoriales beneficiarias ni las de la población nacional. No se encuentra evidencia de relación entre la participación departamental en las regalías y la reducción de la pobreza. Adicionalmente, destacaron que la estructura pro cíclica no permitía aprovechar de la mejor manera importantes ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales.

Otro motivo para repensar la estructura de regalías radicaba en la poca efectividad que tenían estos recursos en algunos de los departamentos y municipios productores, con un pobre desempeño económico, captura de rentas, corrupción e ineficiencia. Estos elementos resaltan en los estudios de Benavides (2000) y Gaviria (2002).

Seguramente fue esta realidad la que llevó al gobierno a plantear la reforma del esquema de distribución de regalías consignada en la Constitución Política de 1991, que fue aprobada mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y reglamentado por la Ley 1530 de 2012. Esta reforma cambió la estructura por medio de la cual se distribuyen las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables (regalías directas y Fondo Nacional de Regalías FNR) y la sustituyó con la creación del Sistema General de Regalías SGR.

2012 fue el primer año en que operó el SGR. Las asignaciones por entidad territorial para ese periodo se convirtieron en una importante herramienta para hacer una primera evaluación del nuevo esquema. Ha habido una importante discusión sobre los resultados del SGR, la afectación en los territorios de su impacto redistributivo y una evaluación de la calidad de vida por la falta de ejecución de los recursos. Sin embargo, aún no se ha realizado un análisis integral del nuevo sistema de distribución considerando los diferentes objetivos y mecanismos involucrados.

Marco legal

Las normas legales que sustentan este estudio son:

- **Ley 1551 de 2012.** *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.*

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones.

Artículo 2°. Derechos de los municipios. Los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.
Tendrán los siguientes derechos:

1. Elegir a sus autoridades mediante procedimientos democráticos y participativos de acuerdo con la Constitución y la ley.
 2. Ejercer las competencias que les correspondan conforme con la Constitución y a la ley.
 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
 4. Participar en las rentas nacionales, de acuerdo a las normas especiales que se dicten en dicha materia.
 5. Adoptar la estructura administrativa que puedan financiar y que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias que les son asignadas por la Constitución y la ley.
- **Ley 38 de 1989.** "Normativa del Presupuesto General de la Nación".
 - **Ley 152 de 1994.** "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".
 - **Ley 179 de 1994.** "Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto".
 - **Ley 225 de 1995.** "Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto".
 - **Ley 344 de 1996.:** "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones".
 - **Ley 819 de 2003.** Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

- **Ley 617 de 2000.** Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993.
- **Ley 1530 de 2012.** "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías".
- **Ley 1593 de 2012.** "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2013".
- **Ley 1606.** "Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General del de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014".

Decretos

- **Decreto 359 de 1995.** "Por el cual se reglamenta la Ley 179 de 1994".
- **Decreto 111 de 1996.** "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".
- **Decreto 0568 de 1996.** "Por el cual se reglamentan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación".
- **Decreto 630 de 1996.** "Por el cual se modifica el Decreto 359 de 1995".
- **Decreto 2260 de 1996.** "Por el cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 568 de 1996"
- **Decreto 4730 de 2005.** "Por el cual se reglamentan normas Orgánicas del presupuesto". Artículo 3°. Seguimiento del Marco Fiscal a Mediano Plazo. Artículo 10. Elaboración del marco de Gasto a Mediano Plazo.
- **Decreto 2844 (2010).** "Por el cual se reglamentan normas orgánicas de Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo-Sistema Unificado de Inversión Pública"
- **Decreto 1949 (2012).** "Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones".

Resoluciones

- **Resolución 0252 de 2012.** "Por la cual se establece la metodología para la formulación de los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías".
- **Resolución 1450 de 2013.** "Por la cual se adopta la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación y de los Presupuestos Territoriales".

Resultados del estudio

En la tabla 1 se muestran los ingresos del municipio Hatonuevo y la participación del SGR en ellos, de 2008 a 2015.

Tabla 1

Ingresos por Regalías en el Municipio Hatonuevo desde 2008 hasta 2015. Millones de pesos.

INGRESOS POR			
	TOTALES (M)	REGALÍAS (M)	% DEL TOTAL
2008	\$ 36.000	\$ 1.214	3,37%
2009	\$ 41.365	\$ 23.073	55,78%
2010	\$ 44.048	\$ 18.036	40,95%
2011	\$ 46.730	-	0,00%
	\$ 168.143	\$ 42.323	25,17%
2012	\$ 49.048	\$ 12.123	24,72%
2013	\$ 27.034	\$ 271	1,00%
2014	\$ 32.390	\$ 570	1,76%
2015	\$ 25.524	-	0,00%
	\$ 133.996	\$ 12.964	9,67%
REDUCCIÓN		30,63%	

Fuentes: Balance General Municipio Hatonuevo años 2008 – 2011 y 2012– 2015; DNP, Sistema General de Regalías. Diseño y elaboración (Ortiz, W; 2018).

La siguiente tabla presenta el balance bienal desde 2015-2016 hasta 2019-2020.

Tabla 2.

Sistema General de Regalías. Distribución del presupuesto de 2015 a 2020.

RESUMEN INDICATIVO 2015 - 2016						
• Saldo Inicial (Saldo Bienio 2013-2014)	-38.426.473	0	0	0	0	-38.426.473
• Saldo Mayor Recaudado 2012 + Mayor Recaudado 2013-2014	0	0	52.980.200	0	0	52.980.200
• Recaudado vigencia 2015-2016	6.489.328.897	0	1.624.746.185	0	0	8.114.075.082
• Compensación de asignaciones directas y FCR	8.870.086.032	0	0	0	0	8.870.086.032
• Incentivo a la producción (Res 40659 de 2015 y 40608 de 2016)	0	994.435.613	0	0	0	994.435.613
• Proyectos aprobados con recursos 2015 - 2016	9.251.512.586	994.435.613	1.672.969.896	0	0	11.918.918.095
• Inferibilidades con recursos 2015 - 2016	3.220.238.394	0	0	0	0	3.220.238.394
(e) SALDO INDICATIVO VIGENCIA 2015-2016	2.849.246.475	0	4.756.488	0	0	2.854.002.964
RESUMEN INDICATIVO 2017 - 2018						
• Saldo Inicial (Saldo Bienio 2015-2016)	2.849.246.475	0	4.756.488	0	0	2.854.002.964
• Traslados de Saldos (Decreto 1634 de 2017)	0	0	0	0	0	0
• Mayor recaudo Bienio 2015-2016	0	0	0	0	0	0
• Recaudado de la vigencia 2017-2018	6.897.090.060	0	2.528.187.489	0	0	9.425.277.549
• Compensación de asignaciones directas	7.610.851.900	0	0	0	0	7.610.851.900
• DAC - Incentivo a la producción	0	1.704.273.209	0	0	0	1.704.273.209
• Rendimientos financieros de asignaciones directas (2012 a 2016)	1.519.722.244	0	0	0	0	1.519.722.244
• Proyectos aprobados con recursos 2017 - 2018	16.496.784.488	1.348.975.037	1.769.059.433	0	0	19.615.818.958
• Inferibilidades con recursos 2017-2018	2.149.870.003	0	0	0	0	2.149.870.003
• Descuentos en Asignaciones Directas vigencias anteriores	55.179.297	0	0	0	0	55.179.297
(e) SALDO INDICATIVO VIGENCIA 2017-2018	175.076.792	354.298.172	774.884.544	0	0	1.304.259.508
ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DEL BIENIO ACTUAL						
Concepto	Asignaciones Directas	Incentivo a la Producción	FCR 40%	Asignación para la Paz	Ribereños	Total
• Saldo Inicial (Saldo Bienio 2017-2018)	175.076.792	354.298.172	774.884.544	0	0	1.304.259.508
• Mayor recaudo bienio 2017-2018. Decreto 606 de 2019	378.621.676	0	626.870.347	0	0	1.005.502.025
• Presupuesto 2019-2020. Ley 1942 de 2018	3.659.713.629	0	2.850.021.101	0	0	6.509.744.740
• Apropiación Asignación Paz. Ley 1942 de 2018	0	0	0	0	0	0
• Restricción 20% gasto art. 2.2.4.1.2.2.18 Decreto 1082 de 2015	731.942.728	0	570.006.220	0	0	1.301.948.948
• Rendimientos antes del Acto Legislativo 04-2017	1.289.679.471	0	0	0	0	1.289.679.471
• Rendimientos financieros de asignaciones directas (2019 a la fecha)	147.448.702	0	0	0	0	147.448.702
• Rendimientos financieros 30% Incentivo a la Producción	0	1.443.507.854	0	0	0	1.443.507.854
• Rendimientos financieros 70% Asignación Paz	0	0	0	0	0	0
• Desahorro RAE bienio 2019-2020	4.630.806.018	0	0	0	0	4.630.806.018
• Oro Charama	0	0	0	0	0	0
• Diferencias Limbofías	0	0	0	0	0	0
• Incentivo a la Producción Recursos de funcionamiento	0	748.193.992	0	0	0	748.193.992
• Compensación de asignaciones directas 2018	5.777.469.314	0	0	0	0	5.777.469.314
• Compensación de asignaciones directas 2019	4.717.283.620	0	0	0	0	4.717.283.620
• Descuentos en Asignaciones Directas vigencia actual	0	0	0	0	0	0
(e) TOTAL ASIGNACIÓN INDICATIVA 2019-2020	20.044.566.506	2.546.000.018	3.681.779.772	0	0	26.271.946.296

Fuentes: Balance General Municipio Hato Nuevo años 2015 – 2016 hasta 2019- 2020; DNP, Sistema General de Regalías. Diseño y elaboración (Ortíz, W; 2020).

En la Tabla 1 se observa que al finalizar el período 2008-2011, el presupuesto de ingresos se ubicó en la suma de \$168.143 millones, superior al inicialmente aprobado, de los cuales se recaudaron \$43.813.691.073. La administración municipal no superó las metas de recaudos establecida en el presupuesto al percibir 89,73%, y mostró una sub ejecución en \$ 5.012 millones.

Los ingresos operacionales descendieron a \$27.034 millones, con un decremento del 45% con respecto a 2012. Los rubros que más disminuyeron fueron Ingresos Fiscales, que pasaron de \$15.194 millones a \$5.151 millones (-66%), y Transferencia, que pasó de \$28.205 millones en 2012 a \$20.467 millones en el 2013 (-27%). Las Transferencias se vieron afectadas por la aplicación del nuevo régimen de regalías.

Comparativamente con el año anterior, los gastos de inversión fueron la sección la mayor afectada por las disminuciones del presupuesto en 60.9%, así como las transferencias corrientes, con 47%, los Gastos de personal 15.2%, los Gastos Generales, el 8.9%.

En la Tabla 2 se puede observar no solo el incremento de la partida para el SGR sino también que la distribución se presenta de manera bienal y se incrementan los conceptos para las asignaciones, con progresivo aumento para los establecidos con anterioridad y la consideración de nuevas áreas para las asignaciones.

Con el nuevo SGR, en las dos vigencias fiscales se presentó una disminución presupuestal del 63% que afectó la inversión social. Los programas más afectados fueron transporte escolar, atención a la tercera infancia, programa de alimentación escolar, atención al adulto mayor, financiación a la casa de la cultura, festival de la amistad y otros programas educativos.

Hallazgos

Con el nuevo SGR, el municipio de Hatonuevo no presentó los proyectos de inversión social exigidos con el nuevo modelo de inversión de dichos recursos, por lo que sufrió un decrecimiento significativo por falta de recursos para cubrir los costos de inversión local. El municipio sufrió un fuerte desequilibrio en su inversión social y una baja en la demanda de bienes y servicios.



Antes de la implementación de la Ley 1530 de 2012 la regalías eran giradas directamente al municipio y manejadas de manera autónoma para la inversión en los diferentes renglones que estuvieran contemplados en el plan de desarrollo municipal. Con el SGR, fueron centralizadas y manejadas por el Órgano Colegiado Administrativo de Decisión OCAD, donde todos los recursos provenientes de las actividades que generan regalías son sometidos a distribución, de acuerdo con estudios y aprobaciones de proyectos de inversión social viables y sostenibles en el tiempo que deben presentar todas las entidades territoriales.

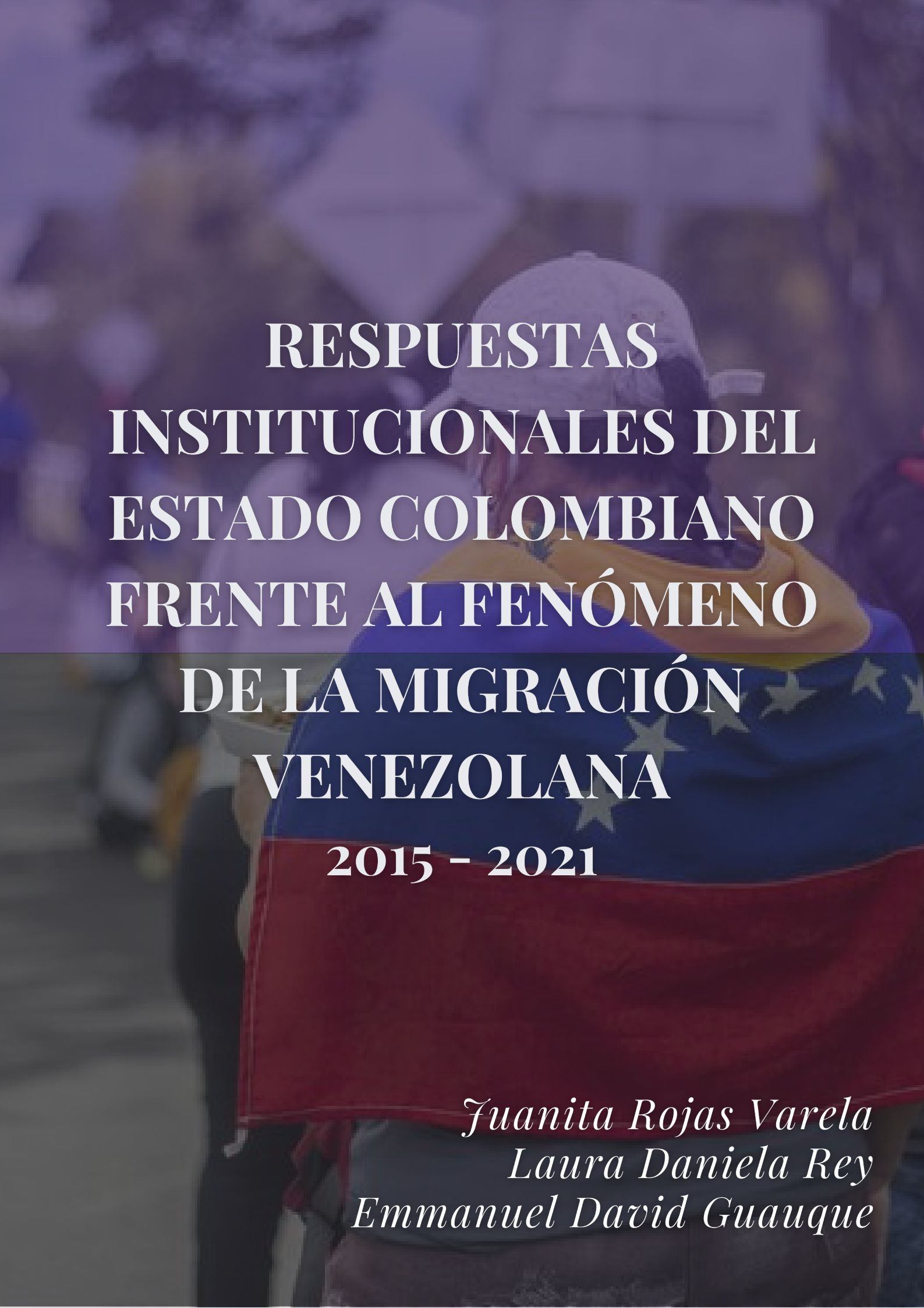
Este cambio representó un gran impacto en la forma como se había venido desarrollando la inversión local, debido a que los administradores de turno no contaban con la formación y experiencia en la formulación de proyectos que ahora debían presentar, a diferencia de lo que hacían anteriormente cuando solo bastaba incluir el nombre de un proyecto y su presupuesto en el plan de obras de su municipio. Con el nuevo SGR cambiaron las reglas de juego para la administración local de Hatonuevo. Al no cumplirlas, vio reducida su inversión social en el periodo inicial 2012-2014.

A partir de 2015, se observa un incremento en la distribución del SGR, por lo que la inversión social se incrementó, lo mismo que la demanda de bienes y servicios.

Los hechos descritos permiten evidenciar la dependencia que tiene el municipio de Hatonuevo con las transferencias del SGR.

Bibliografía

- Benavides, J.; Carrasquilla, J.; Zapata, G.; Velasco, A. (2000), “Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales”, Bogotá, Fe desarrollo.
- Bonet, J. (2007). “Regalías y finanzas públicas en el Departamento de la guajira .Banco de la república”. Documentos de trabajo sobre Economía Regional, 92.
- Cartagena, Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Clavijo, S. (2012). Monto y distribución de las regalías en Colombia (¿Sabor de la mermelada? De-Rapidez o de-mora (en línea), Bogotá, anif.co, consultado el 5 de noviembre de 2013, en < anif.co/sites/default/files/uploads/Sergio%20Clavijo.pdf>.
- Congreso de la República (2011). Acto legislativo 05 del 18 de julio de 2011.
- Congreso de la República (2012). Ley 1530 del 17 de mayo de 2012.
- Contraloría General de la República (2016). Ley 1530 de 2012 Sistema General de Regalías: Cuatro año después (en línea), Bogotá, contraloriagen.gov.co, consultado el 13 de noviembre de 2016,
- Debates Universidad Nacional de Colombia (2013). Sistema General de Regalías: el sabor amargo y dulce de la mermelada (en línea), Bogotá, Claves para el Debate Público, unal.edu.co, consultado el 5 de noviembre de 2013, en<www.agenciadenoticias.unal.edu.co/uploads/media/Claves_Digital_No._5 9.pdf>.
- Boletín de prensa departamento nacional de planeación (DNP) 15 de julio del 2116.

A person is seen from behind, holding a large Venezuelan flag. The flag features a blue upper section with white stars, a red lower section, and a yellow horizontal stripe in the middle. The person is wearing a light-colored cap. The background is blurred, showing other people and structures.

RESPUESTAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO COLOMBIANO FRENTE AL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA

2015 – 2021

*Juanita Rojas Varela
Laura Daniela Rey
Emmanuel David Guauque*

RESPUESTAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO COLOMBIANO FRENTE AL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA 2015 - 2021

*Juanita Rojas Varela**
*Laura Daniela Rey***
*Emmanuel David Guauque****

*Estudiante de Administración Pública, décimo semestre, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

**Administradora pública, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

***Estudiante de Administración Pública, octavo semestre, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

Resumen

La migración venezolana se ha presentado como un fenómeno regional, a partir de los impactos sociales, económicos y políticos ocurridos durante la última década en Venezuela. Esta migración a diferentes países en América Latina ha significado cambios y ajustes en el tratamiento de los parámetros migratorios existentes.

El fenómeno migratorio se ha presentado como un problema coyuntural en Colombia, pues ha tenido un gran impacto en la medida en que solicitó con mayor premura el despliegue de una capacidad institucional no prevista, con el fin de brindar una atención adecuada para la población migrante proveniente de Venezuela. Es por ello que el Estado colombiano ha generado una serie de respuestas con la presencia y disposición de diferentes entidades colombianas, la cooperación entre Estados latinoamericanos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales y la academia. Sin embargo, aún se necesita de una mayor capacidad de atención social y económica, desde la óptica del bienestar y la integración.

El siguiente artículo tiene como objetivo presentar el marco conceptual y legal del fenómeno migratorio, generar un campo de análisis de las respuestas que se han dado desde el Estado colombiano, y determinar definiciones, clasificaciones, funciones y categorías relevantes para comprender el fenómeno migratorio en Colombia. También busca señalar y visibilizar el impacto que ha tenido la migración venezolana desde la mirada de los diferentes actores que intervienen en las respuestas del Estado colombiano, en busca del bienestar social y la integración.

Palabras clave

Respuesta estatal, migración, política gubernamental, política social (tesauro Unesco)

Marco conceptual y legal del fenómeno migratorio en Colombia

Es necesaria la apropiación de conceptos como *migrante* o *refugiado* para lograr la comprensión del fenómeno en todas sus dimensiones, es decir, en los efectos políticos, económicos y sociales que puede ocasionar en el o los países de acogida. La Agencia de la ONU para los Refugiados ACNUR (2016) señala al respecto que *refugiado* hace referencia a toda persona que se ve obligada a trasladarse hacia otro territorio a causa de los conflictos armados o persecución y, *migrante* es el término correcto para referirse a ese individuo o grupo de estos que decide trasladarse a un nuevo territorio con el fin de mejorar su nivel de vida, accediendo a mejores servicios de educación y salud, a un mercado laboral más dinámico, entre otros. Conforme lo señala la ACNUR, existen dos grandes diferencias entre estas categorías: la primera es que los refugiados, a diferencia de los migrantes no pueden regresar a su país de origen libremente; la segunda es que los migrantes siguen contando con la protección de su gobierno, caso contrario a la situación del refugiado (ACNUR, 2016).

En el artículo *migración y respuesta*, Lotero y Pérez (2019) plantean que “Las migraciones son un fenómeno histórico de gran incidencia en la vida de las sociedades de origen, de tránsito y de acogida de las poblaciones que deciden migrar o que son forzadas a hacerlo.” Por otro lado, la respuesta se asocia a la capacidad que tiene el Estado para intervenir y dar una solución a la problemática por medio del uso de estrategias que implican el uso de recursos físicos y burocráticos.

Migración Colombia, citado en el *Informe de Investigación. Situación de migración procedente de Venezuela* de la Cruz Roja Colombiana, diferencia el tipo de migración que se está dando en el éxodo venezolano. Distingue cuatro clasificaciones:

- **Migración pendular:** Compuesta por los migrantes radicados en la frontera que habitualmente se mueven entre un país y el otro, que generan diariamente un gran número de ingresos y egresos.
- **Migración regular o estacionaria:** Compuesta por aquellos migrantes que ingresan al territorio colombiano con pasaporte y cumpliendo con los requisitos establecidos por ley.
- **Migración de destino y tránsito:** Aquella que va a ciertas ciudades de Colombia, con destino específico y tránsito a otros países de Latinoamérica y Centroamérica.
- **Migración de calle:** Compuesta por aquellos ciudadanos de calle procedentes del vecino país como migrantes, que pasan a Colombia y siguen siendo de calle. Esta tipología ha creado problemáticas sociales profundas.

Además del desarrollo conceptual que han realizado las entidades y autoridades colombianas en materia de migración, encontramos importantes avances legislativos focalizados en el sector salud, educación, alimentación y seguridad, entre otros. Ejemplo de las normas más relevantes de carácter nacional son:



Tabla 1. Marco normativo frente a la migración en Colombia

Ley 1465 de 2011	“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.”	Esta ley cuenta con nueve (9) artículos y establece la creación del Sistema Nacional de Migraciones que sirve como acompañante a la Política Integral Migratoria con el fin de elevar la calidad de vida de la población migrante.
-------------------------	--	--

Ley 1565 de 2012	<i>Realiza acompañamiento al retorno a los colombianos que desean voluntariamente retornar al país. Los connacionales que retornan al país procedentes de Venezuela pueden acogerse a los incentivos y beneficios establecidos por la norma.</i>	Esta ley tiene doce (12) artículos en los cuales se desarrolla el retorno de venezolanos a su territorio por medio de un acompañamiento al cual se puede ingresar cumpliendo una serie de requisitos como inscribirse en el Registro Único de Retorno (RUR), esta ley tiene como objetivo crear incentivos aduaneros, tributarios y financieros que faciliten el retorno de los migrantes a su país de origen.
Ley 1588 2012	<i>Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para reducir los casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de 1961.</i>	Esta ley cuenta con cuarenta y dos (42) artículos donde definen el término apátrida con sus disposiciones generales, se habla de la condición jurídica de los apátridas, las actividades lucrativas, el bienestar general, las medidas administrativas para la expedición de documentos que permitan la libertad del movimiento por el territorio, todo esto en base a la convención sobre el estatuto de los apátridas
Decreto 1030 de 201	<i>Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, y se dictan otras disposiciones</i>	Esta norma se compone de ocho (8) artículos que detallan los aspectos relacionados con la creación de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza la cual será conformada por el Ministro del Interior, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Directos del Departamento Nacional de Planeación y el Directos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Finalmente, cabe resaltar que el artículo 5to de la norma especifica las funciones de la Comisión.

Decreto 1768 de 2015	<i>“Por el cual se establecen las condiciones para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los migrantes colombianos que han sido repatriados, han retornado voluntariamente al país, o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela.”</i>	Esta norma cuenta con ocho (8) artículos que regulan las condiciones para el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los migrantes colombianos repatriados o retornados voluntarios. Asimismo es aplicable a las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado y las Entidades Territoriales del orden Departamento, Distrital y Municipal. Estos últimos serán los encargados de realizar el proceso de censado a los migrantes que cumplan con dicha naturaleza y la prestación de los servicios de salud a los mismo.
Decreto 1770 de 2015	<i>“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional.”</i>	Esta norma cuenta con cuatro (4) artículos que declaran el estado de emergencia Económica, Social y Ecológica para once (11) municipios del departamento de La Guajira; siete (7) municipios del departamento del Cesar; trece (13) municipios del departamento de Norte de Santander, un (1) municipio del departamento de Boyacá; cuatro (4) municipios del departamento de Arauca; tres (3) municipios del departamento del Vichada y un (1) municipio del departamento de Guainía por el termino de 30 días calendario, con base en la evidencia socioeconómica y ambiental que es presentada en la misma norma.

Decreto 1772 y 1814 de 2015	<i>"Se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retomados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela"</i>	El Decreto 1772 de 2015 tiene cinco (5) artículos que regulan los proceso de reunificación familiar de los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanente de los ciudadanos colombianos deportados, expulsados o retornados a Colombia en el marco del Estado de Excepción declarado por la República Bolivariana de Venezuela. Son exentos de requisitos legales, tasas de prórroga de permanencia en el territorio nacional y de las sanciones económicas por infracción de normas migratorias siempre que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes. Por otro lado, el Decreto 1814 de 2015 adiciona al Decreto 1067 de 2015 las medidas especiales para el otorgamiento de permisos de permanencia para la población objeto anteriormente descrita.
Decreto 1978 de 2015	<i>"Se adoptan medidas para garantizar el aseguramiento al régimen subsidiado de los migrantes colombianos que han sido repatriados que han retornado voluntariamente al país o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela".</i>	La norma cuenta con dos (2) artículos que habilitan a las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado en Salud de los municipios fronts contemplados en el Decreto 1770 de 2015 para habilitar aquellos programas de salud que se encuentren en intervención forzosa administrativa para liquidación con el fin de garantizar el aseguramiento y la prestación de servicios en salud para la población repatriada, retornada, deportada o expulsada de la República Bolivariana de Venezuela.

Decreto 356 de 2017	<i>“Por el cual se modifica la Sección 3 del Capítulo 12 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.”</i>	Esta norma se compone de dos (2) artículos, los cuales modifican siete artículos del Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. Puntualmente la Sección 3, referida al trámite para la inscripción extemporánea de nacimiento en el registro civil.
Decreto 866 de 2017	<i>Por el cual se sustituye el Capítulo 6 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 – Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en cuanto al giro de recursos para las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos.</i>	Esta norma se compone de un (1) artículo que buscan establecer el mecanismo a través del cual el Ministerio de Salud y Protección Social pone a disposición de las entidades territoriales, recursos excedentes de la Subcuenta ECAT del FOSYGA o quien haga sus veces, para el pago de las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de países fronterizos.
Decreto 2228 de 2017	<i>Por el cual se modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en relación con los afiliados al Régimen Subsidiado</i>	Esta norma cuenta con dos (2) artículos que busca establecer los afiliados al Régimen Subsidiado. Este decreto modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

Resolución 5797 de 2017	<i>Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia.</i>	Esta resolución tiene seis (6) artículos y da paso a la creación de un Permiso Especial de Permanencia que será otorgado a los venezolanos que cumplan ciertos requisitos y cuyo fin es legalizar la permanencia en el país.
Decreto 542 de 2018	<i>Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria.</i>	Esta norma cuenta con siete (7) artículos que busca establecer las condiciones del Registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia. El registro administrativo de migrantes venezolanos en territorio nacional tiene efectos informativos y no otorga ningún tipo de estatus migratorio, no constituye autorización de permanencia o regularización, no reemplaza los documentos de viaje vigentes, no genera derechos de orden civil o político, ni el acceso a planes o programas sociales u otras garantías diferentes a las dispuestas en la oferta institucional de las entidades del Estado.
Decreto 1288 de 2018	<i>“Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.”</i>	Esta norma cuenta con doce (12) artículos que buscan modificar el Permiso Especial de Permanencia –PEP, el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante resolución, modificará los requisitos y plazos del Permiso Especial de Permanencia (PEP) para garantizar el ingreso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional.

Ley 1997 de 2019	<i>“Por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia”.</i>	Esta ley se compone de dos (2) artículos que hablan de los requisitos para conseguir la nacionalidad colombiana para los hijos de venezolanos migrantes ya sean regulares o irregulares y cuyo fin último es prevenir la antipatria, acogiendo a los recién nacidos con nacionalidad colombiana.
Decreto 64 de 2020	<i>“Por el cual, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones.”</i>	Esta norma cuenta con nueve (9) artículos que busca establecer las condiciones de la afiliación de recién nacido y de sus padres no afiliados.
Decreto 117 de 2020	<i>“Por el cual se adiciona la Sección 3 al Capítulo 8 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización – PEPFF.”</i>	Esta norma cuenta con dos (2) artículos que busca establecer criterios para el Decreto Único Reglamentario del Trabajo, donde se establece el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF). Este es un mecanismo excepcional y dirigido a facilitar la regularidad migratoria de nacionales en territorio colombiano, mediante acceso, manera alternativa según corresponda en caso, a contratos o a contratos prestación servicios.

Decreto 216 de 2021	<i>"Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria."</i>	Esta norma cuenta con veintiún (21) artículos que buscan establecer el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, el cual está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos y el Permiso por Protección Temporal.
Ley 2136 de 2021	<i>"Por Medio De La Cual Se Establece La Política Integral Migratoria Del Estado Colombiano."</i>	Esta ley cuenta con noventa y un (91) artículos donde se definen principios y lineamientos para reglamentar la Política Integral Migratoria relacionado con la gestión migratoria y desarrollo normativo conforme a la Constitución Política de Colombia promoviendo la integración, social, económica y cultural de los migrantes por los aportes que estos pueden ofrecer.

Fuente: Elaboración propia en base al marco normativo en relación de la migración expedido por el gobierno colombiano

En este marco legal, el Estado actúa bajo un marco internacional de colaboración que garantice la atención a las necesidades básicas, teniendo en cuenta que no estaba preparado para afrontar esta crisis.

El objetivo de este marco normativo es el de identificar la capacidad institucional para atender la migración venezolana. El Estado colombiano ha apostado por la positivización de la materia migratoria, especialmente en el marco del éxodo de migrantes y refugiados colombianos, colombovenezolanos y venezolanos. La construcción de estas normas brinda seguridad a la población migrante, sin desconocer las dificultades que para la materialización de estas normas se presentan en Colombia y otros países de acogida.

La migración como una problemática coyuntural en Colombia: una mirada social e integrativa

Colombia ha mantenido una especial relación de intercambio económico y social con Venezuela, que incluye un constante movimiento ciudadano que lleva a cada país población migrante del otro.

Producto de los cambios políticos que sufrió Venezuela en 2015, se inició un proceso de deportación de colombianos residentes allí. Las instituciones colombianas, especialmente las ubicadas en frontera, se vieron obligadas a reunir esfuerzos para la gestión del fenómeno migratorio que comprendía la provisión de servicios en salud, educación, seguridad y la reubicación familiar (Cruz Roja Colombiana, 2018). Estas acciones gubernamentales sentaron el antecedente de que Colombia se preparaba para provisionar a los migrantes venezolanos. De la mano con la deportación, en 2017 el flujo migratorio experimentó un incremento significativo debido a la necesidad de los residentes venezolanos por adquirir bienes y servicios que en su país eran escasos o costosos.

Con respecto a estas causas, la Cruz Roja Colombiana señala en su *Informe de Investigación, situación de migración procedente de Venezuela* que:

“Se conoce como migración al fenómeno colectivo de movimiento humano de un lugar a otro, dentro de un país como fuera de este, incitado por aspectos políticos, económicos y/o laborales, y generalmente motivados por la búsqueda de oportunidades que favorecen la calidad de vida individual como del grupo social inmediato. Por tanto, las migraciones generalmente se fundamentan en necesidades insatisfechas de las poblaciones obligándolas a la movilidad.”

Este punto de inflexión ha puesto a prueba la capacidad del Estado colombiano, no solo para brindar servicios, sino para manejar los efectos socioeconómicos de la migración. La *migración estacionaria* es el tipo que más ha impactado a la sociedad colombiana debido a la carga que representa esta población en el mercado laboral. Adicionalmente, el sistema de salud y educación son sectores públicos que han experimentado una carga significativa en términos de prestación y financiamiento de los servicios. El Estado colombiano no cuenta con los suficientes recursos jurídicos, institucionales, económicos y de capital humano para satisfacer la demanda social del flujo migratorio.

Adicionalmente, los municipios más vulnerables de categorías 5 y 6, aquellos periféricos a las grandes ciudades y los fronterizos, resienten este incremento de la demanda social insatisfecha con mayores consecuencias socioeconómicas.

De acuerdo con el *Informe de Investigación. Situación de migración procedente de Venezuela* de la Cruz Roja Colombiana (2018), en Soacha, municipio aledaño a Bogotá D.C., en 2018 se censaron 10.850 migrantes venezolanos. Debido a que este es uno de los municipios con mayor vulnerabilidad social e incapacidad institucional para responder a la demanda social, el hecho de alojar un número tan significativo de migrantes intensifica su crisis socioeconómica.



En este contexto, encontramos el desmejoramiento de las condiciones laborales, las dificultades de la red de salud para la prestación de los servicios, el abuso del migrante por su situación de ilegalidad y el incremento de la inseguridad.

Debido a que Colombia es un destino predilecto para los migrantes por la cercanía geográfica, historia y extensión de la frontera, es responsabilidad de las autoridades preparar el entorno para albergarlos en el territorio nacional. Esto incluye las políticas y los recursos necesarios para la atención de esta población sin reducir la capacidad institucional, la calidad de vida de los colombianos y sin deslegitimar las aspiraciones de la población migrante.

Mecanismos de respuesta y manejo del fenómeno migratorio

a. Desde las instituciones colombianas

El Estado colombiano ha hecho esfuerzos para responder a la migración, atendiendo a niños, niñas, adolescentes, madres gestantes y población adulta mayor. Si bien estas respuestas involucran la capacidad de abrir sistemas educativos y de salubridad, todavía queda pendiente el acceso a empleo bajo las condiciones de seguridad y bienestar.

Las respuestas del Estado colombiano convergen en crear mecanismos de reacción coyuntural para la regularización y la protección de derechos de primera generación; sin embargo, su capacidad enunciativa pierde interés en su acción ejecutiva, pues, como lo señalan Pinto et al (2019), la baja capacidad que tiene y ha desarrollado el Estado colombiano a la hora de configurar la política pública migratoria, muestra factores de identificación de las distintas problemáticas que emergen del fenómeno, en los que se estudian los impactos sociales, económicos, políticos y otros existentes en el territorio.

A esto se suma que la política migratoria en Colombia está basada en el reconocimiento de población migrante desde perspectivas intersectoriales y multidimensionales, que en un comienzo es selectiva y luego se convierte en focalizada.

Dentro de los instrumentos más comunes encontramos el Permiso Especial de Permanencia, creado en el año 2017. Es un documento de identificación que permite la estadía temporal en el país por un plazo de dos años y el acceso a toda la oferta institucional en salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal, y es renovable.

Este documento tiene algunas limitaciones que desconocen la pauperización del perfil migratorio. Significa que no reconoce que los migrantes no siempre tienen la capacidad de portar un pasaporte venezolano, lo mismo que la existencia de rutas ilegales por donde los migrantes transitan. Esto conlleva a un alto número de migrantes en condición de irregularidad por el incumplimiento de requisitos.

El instrumento más reciente es el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, adoptado por medio del Decreto 216 de 2021. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores en su documento *ABECÉ del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos*, su objetivo es permitir el tránsito de los migrantes venezolanos que se encuentre en situación regular y aquellos que estando en situación de irregularidad logren demostrar que estaban en Colombia el 31 de enero de 2021. Este Estatuto tiene una vigencia de diez años. Durante este tiempo los migrantes acogidos al Permiso por Protección Temporal podrán ejercer o desarrollar actividades legalmente y acreditar su permanencia en el país para trámites migratorios.

Pese a las ventajas que este instrumento representa para los migrantes que cumplan con los requisitos para su expedición, presenta fallos de oportunidad e igualdad para poblaciones que en un futuro se vean obligados a migrar hacia Colombia, o cuya situación de irregularidad o de las precarias relaciones consulares con la República Bolivariana de Venezuela les impidan la obtención de documentos de identidad, registros de nacimiento o pasaportes, requisitos para adquirir el Permiso por Protección Temporal.

En suma, el Estado colombiano orienta su política migratoria a una respuesta coyuntural que no construye un escenario de respuesta sólida para la población migrante actual y futura. El gobierno concibe la migración como temporal y desconoce la implícita vocación de permanencia que históricamente tiene el fenómeno migratorio.

b. Desde los Estados latinoamericanos

La mayoría de países latinoamericanos adoptaron mecanismos normativos para responder al fenómeno de la migración en materia de refugio o evitar la entrada de los migrantes en su territorio, como fue el caso de Trinidad y Tobago (Acosta et al, 2019).

Las respuestas estatales en Latinoamérica se dividieron en seis grupos. El primer grupo decidió usar la normativa propia como la residencia Mercosur o Unasur. Aquí se encuentran Argentina, Brasil, Uruguay y Ecuador, que incluyeron a los migrantes venezolanos en una categoría que les ofrece nacionalidad y flexibilidad en la obtención de la residencia. Ejemplo de ellos es la Ley 19.254 sobre Residencia Permanente en Uruguay que establece que los nacionales de los Estados del Mercosur y asociados pueden optar a su obtención de manera directa (Acosta et al, 2019).

En el segundo grupo están los países que han creado una normativa especial e instrumentos ad hoc, Chile, Colombia y Perú (Acosta et al, 2019). En el caso de Colombia, se creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP) que permite a los migrantes venezolanos quedarse en territorio colombiano durante 90 días y máximo dos años.

El tercer grupo es de aquellos países que no tomaron medidas para acoger a los migrantes venezolanos, como Paraguay y Costa Rica, debido a que los migrantes no escogen estos países como lugar para quedarse o establecerse, sino que los toman de paso, por lo que son pocos los migrantes venezolanos que se encuentran en estos países.

El cuarto grupo está conformado por un solo país que es México. Este país da estatus de refugiados a los migrantes y protege a las personas que sufren persecución por raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a grupos social particular.

El quinto grupo está conformado por países que optaron por programas de regularización migratoria, como Panamá y Bolivia, quienes establecieron condiciones como la permanencia durante un año en el país para obtener residencia (Acosta et al, 2019).



El sexto grupo es de aquellos países que criminalizaron la migración y no permiten acceso a sus territorios, mediante las deportaciones y detenciones. Son Trinidad y Tobago y República Dominicana que, aunque no se consideran del todo como países latinoamericanos, se incluyen por la importancia de su respuesta frente a la migración venezolana.

Cabe resaltar que las respuestas dadas por los diferentes estados latinoamericanos están orientadas para dar, en la mayoría de los casos, una alternativa de estabilidad a quienes cumplen con los requisitos, como documentos de identidad o pasaportes al día, y dejan a un lado a los migrantes indocumentados que por diferentes razones no cuentan con los documentos y, por ende, no pueden obtener ninguna clase de beneficio.

Tabla 2. Mecanismos normativos de respuesta al fenómeno de la migración en LATAM

PAÍS	MECANISMOS NORMATIVOS
Argentina, Brasil, Uruguay y Ecuador	El primer grupo fue el que decidió usar una normativa propia como la residencia Mercosur o Unasur.
Chile, Colombia y Perú	Segundo grupo se encuentran los países que han creado una normativa especial como la creación de instrumentos ad hoc.
Paraguay y Costa Rica	Tercer grupo de países que no tomaron alguna medida para acoger a los migrantes venezolanos
México	Cuarto grupo el cual trata de dar uso a la definición de Cartagena dando estatus de refugiados a los migrantes y que protege a las personas que sufren persecución por raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a grupos social particular.
Panamá y Bolivia	El quinto grupo está conformado por países que optaron por programas de regularización migratoria.
Trinidad y Tobago y República Dominicana	El sexto grupo es de aquellos que criminalizaron la migración y no permiten acceso a sus territorios, esto lo hacen por medio de deportaciones y detenciones.

Fuente: elaboración propia con información de Acosta, Blouin y Freier (2019)

Veamos un caso del primer grupo. Argentina cuenta con la Ley de Migraciones, que señala que los nacionales de uno de los países miembros o asociados del Mercosur pueden obtener una residencia temporal en el país por dos años, que puede cambiar a permanente. Este país flexibilizó los requisitos para entrar y obtener la residencia. “Esta flexibilización era necesaria teniendo en cuenta las dificultades en la práctica para cumplir con algunos criterios tales como la obtención de antecedentes penales” (Acosta et al, 2019).

Ahora, un caso del segundo grupo: Colombia, quien creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP) para brindar residencia temporal a los ciudadanos venezolanos. También creó la Tarjeta de Movilidad Fronteriza que permite la circulación de personas en las áreas de frontera, con la finalidad de realizar compras sin ánimo de residencia. Estas medidas, explican e parte por qué Colombia ha sido el principal receptor de emigrantes venezolanos (Acosta et al, 2019).

Del tercer grupo de países, miremos en caso de Paraguay. La ACNUR (2018) registró 500 venezolanos. Este bajo número se debe a que Paraguay es un país de tránsito. Según datos de la Dirección General de Migraciones, del total de 19.853 venezolanos que ingresaron en los últimos seis años al Paraguay, 16.425 volvieron a salir. Los 3.428 restantes estarían en situación irregular en el país o se habrían trasladado a Brasil (Acosta et al, 2019).

c. Desde las Organizaciones No Gubernamentales ONG

Desde las Organizaciones No Gubernamentales está el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), quien hizo seguimiento a la situación de los migrantes venezolanos en Colombia. Esta ONG registró más de 1.7 millones de migrantes venezolanos en 2020, de los cuales el 57% se encontraba en situación migratoria irregular.

Los migrantes venezolanos buscan estabilidad y acceso a derechos. Presentan necesidades que los afectan física, social y psicológicamente y reciben rechazo y discriminación, social e institucional.



CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS

La protección es una necesidad que se agudiza en los migrantes, ya que, en su tránsito, están expuestos a la delincuencia y a la instrumentalización forzosa por parte de grupos armados ilegales que operan en las zonas fronterizas.

En lo que respecta a la salud, carecen de acceso de agua potable para el consumo e higiene, de indumentaria para soportar los distintos climas, de consumo de comida sana y rica en nutrientes, sin contar la falta de elementos de protección durante la pandemia de covid-19.

El NRC brinda una vasta información sobre las necesidades de los migrantes venezolanos que buscan encontrar una alternativa distinta en la que se tenían en su país. La asistencia a los migrantes en su trayecto es necesaria para saber en qué puntos se requiere la actuación del Estado.

d. Desde la academia

“Colombia tiene el desafío de construir una política migratoria integral con un enfoque de derechos humanos y deberá considerar acciones de carácter diferencial hacia una población migrante proveniente de Venezuela con grandes necesidades en la prestación de servicios esenciales” (Universidad del Rosario, 2019). Esto es, construir una política que tenga en cuenta la gestión de frontera y los derechos humanos, que genere mecanismos de coordinación entre los países, que no sea discriminatoria y tenga en cuenta a las poblaciones que confluyen en esta coyuntura.

La Universidad del Rosario (2019) señala los siguientes elementos para una política migratoria integral:

Debe ser coherente con el actual panorama migratorio colombiano. “Construir un marco legal para afrontar las dinámicas migratorias globales, regionales y nacionales implicará ‘desvenezolanizar’ el tema migratorio en Colombia”. Es por ello que la respuesta del Estado colombiano debe propender por crear una base jurídica para la migración, con el fin de atender los diversos flujos de migrantes en la sociedad.

Otro aspecto para tener en cuenta la necesidad de integrar y articular los instrumentos legales que ya existen en materia migratoria. “La ley migratoria debe examinar la viabilidad y el impacto de cada una de las iniciativas e instrumentos en materia de migración, para luego armonizarlas y articularlas dentro de un marco normativo común”. Se debe reexaminar lo que existe y articularlo para que actúe integralmente.

Se requiere un registro y caracterización de migrantes y retornados. “Uno de los principales desafíos para las autoridades migratorias en la región son el registro, la identificación y la caracterización de los migrantes y retornados procedentes de Venezuela”.

También es necesario establecer mecanismos de articulación con las regiones del país y la ley de fronteras. “Construir una política integral implicará sentar las bases de un marco regulatorio general para la gestión de los diversos tipos de movilidad humana que intervienen en el panorama migratorio”. Estos fenómenos implican articular todas las acciones de diversos países y autoridades teniendo en cuenta las necesidades de cada territorio y su capacidad para responder a estas necesidades. En la medida en que exista coordinación de los diversos países implicados, habrá mayor capacidad y mejores respuestas.

De manera especial, es preciso brindar protección internacional humanitaria. “Se debe avanzar en procedimientos eficaces, transparentes y garantistas de la seguridad de los migrantes frente a los procesos de solicitud de refugio y de asilo, reconocimiento de la apatridia y protección a las víctimas de trata de personas”.

En esa misma línea, es necesaria una pedagogía para asumir los procesos migratorios. “Se trata de un proceso pedagógico que debe involucrar varios sectores y que será decisivo en la adecuada implementación de la futura política migratoria, en la lucha contra la discriminación y la xenofobia”.

Finalmente, la política migratoria debe tener en cuenta las políticas diferenciales para una migración diversa. “La ley migratoria debe sustentar la gestión institucional de atención a múltiples perfiles migratorios, entendiendo que estos son mixtos”. Es necesario que el Estado colombiano visibilice a esas poblaciones en estado de vulnerabilidad y la s tenga en cuenta a la hora de formular respuestas institucionales.



Conclusiones

Colombia cuenta con una evidente capacidad enunciativa, representada en el volumen y las áreas intervenidas normativamente con significativa rapidez. No obstante, la coherencia y la materialización de estas pronunciaciones experimentan dificultades en términos de capacidad institucional por falta de recurso humano, financiero, incoherencias y contradicciones de la propia ley.

Asimismo, la negación de la vocación de permanencia de la población migrante proveniente de Venezuela ha limitado la capacidad y calidad de la respuesta estatal. Esta se ha caracterizado por medidas cortoplacistas o coyunturales para una problemática que no tiene retorno en el corto o mediano plazo. Es posible concluir que la población migrante llega para ocupar territorio indefinidamente y que, de acuerdo con esta premisa, es obligatorio construir políticas y redes institucionales que atiendan la problemática con una visión de permanencia.

Respuestas como las diferentes versiones de los Permisos Especiales de Permanencia (PEP) e incluso el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) desconocen la vocación de permanencia de esta población cuyo retorno se hace menos probable con el paso del tiempo. Adicional a esta negación, los niveles administrativos experimentan dificultades para reaccionar frente a la migración por la inmovilización del nivel central al territorial y por la falta de recursos de estos últimos. El país carece de una política integral nacional que oriente las respuestas locales a la migración.

Es necesario construir una política de regularización de la población migrante que ayude a mitigar los impactos negativos en el corto plazo y generar beneficios en el mediano y largo plazo. Por ello, señala la Universidad del Rosario (2019) es necesario que se defina la situación jurídica migratoria de tantas personas que se encuentran en situación de migrantes:

La regularización del estatus migratorio permitiría aliviar múltiples presiones en la provisión de servicios, incluyendo la cobertura en salud, el aprovechamiento del capital humano de los migrantes, la incorporación de estos en el mercado laboral y, con esto la incorporación de los migrantes en el régimen contributivo y el aumento en la inversión, el consumo y los aportes tributarios . Universidad del Rosario (2019)

Por otro lado, los impactos migratorios se focalizan en territorios específicos, con particularidades y poblaciones en estado de vulnerabilidad, “lo cual demanda una aproximación geográfica y demográficamente diferenciada” (Universidad del Rosario, 2019). Por ello es preciso que se realice la identificación de estas poblaciones vulnerables y tenerlas en cuenta a la hora de desarrollar una política migratoria.

Teniendo en cuenta los altos niveles de violencia y conflicto que acosan a Colombia, la migración no ha estado exenta de ello y claramente estas poblaciones vulnerables se han visto sumida en este contexto. Con relación a la situación de la migración en el contexto del postconflicto, el Banco Mundial (2018) señaló que “en zonas de frontera con presencia institucional limitada se han generado estructuras de gobernanza paralelas para regular la migración venezolana”.

Según el Banco Mundial (2018) los principales impactos en estas poblaciones son:

- Aumento en la demanda de servicios de educación
- En zonas de frontera, se estiman impactos negativos marginales en los niveles de empleo de las comunidades receptoras
- La demanda de servicios de protección social en áreas receptoras excede las capacidades de atención existente
- Finalmente, también se registran impactos de corto y largo plazo en acceso a vivienda, agua y saneamiento básico.

En suma, la migración es un fenómeno mundial ocasionado por los conflictos o por la baja calidad de vida que el individuo y/o las familias sufren en su país de origen. Es responsabilidad de los diferentes países responder al estatus de migrante o refugiado, es decir, preparar un entramado legal y administrativo que permita y facilite su reubicación y satisfacer sus necesidades básicas. En Colombia, destino del éxodo venezolano se han realizado esfuerzos importantes por encontrar un lugar a los repatriados, a los colombianos venezolanos y a los venezolanos que decidieron hacer de este país su nuevo hogar.



Bibliografía

- Acosta, D., Blouin, C. y Freier, L. F. (2019): “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”. Documento de Trabajo, n° 3 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- Banco mundial. (2018). Migración desde Venezuela a Colombia. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Washington, USA.
- Consejo Noruego para Refugiados. (diciembre de 2020). Reporte de situación Migrantes y refugiados en tránsito provenientes de Venezuela. Bogotá D.C.
- Cruz Roja Colombiana; Seccional Cundinamarca y Bogotá. (2018). Informe de Investigación. Situación de migración procedente de Venezuela.
- Decreto 1030 de 2014. "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, y se dictan otras disposiciones". 30 de mayo de 2014. Diario Oficial 49167.
- Decreto 1768 de 2015. “Por el cual se establecen las condiciones para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los migrantes colombianos que han sido repatriados, han retornado voluntariamente al país, o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela.”. 4 de septiembre de 2015. Diario Oficial 49625.
- Decreto 1814 de 2015. “Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela.”. 7 de septiembre de 2015. Diario Oficial 49628.
- Decreto 1770 de 2015. “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional.”. 7 de septiembre de 2015. Diario Oficial 49628.
- Decreto 1772 de 2015. Por el cual se reglamenta el Decreto 1772 de 2015 "Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retomados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela." 14 de septiembre de 2015. Diario Oficial s.d.
- Decreto 1978 de 2015. "Se adoptan medidas para garantizar el aseguramiento al régimen subsidiado de los migrantes colombianos que han sido repatriados que han retornado voluntariamente al país o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela". 6 de octubre de 2015. Diario Oficial 49657.

- Decreto 1978 de 2015. "Se adoptan medidas para garantizar el aseguramiento al régimen subsidiado de los migrantes colombianos que han sido repatriados que han retornado voluntariamente al país o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela". 6 de octubre de 2015. Diario Oficial 49657.
- Decreto 780 de 2016. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.". 6 de mayo de 2016. Diario Oficial 49865.
- Decreto 356 de 2017. "Por el cual se modifica la Sección 3 del Capítulo 12 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.". 3 de marzo de 2017. Diario Oficial 50.164.
- Decreto 866 de 2017. "Por el cual se sustituye el Capítulo 6 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 – Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en cuanto al giro de recursos para las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos.". 25 de mayo de 2017. Diario Oficial 50.244.
- Decreto 2228 de 2017. "Por el cual se modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en relación con los afiliados al Régimen Subsidiado.". 27 de diciembre de 2017. Diario Oficial 50.459.
- Decreto 542 de 2018. "Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria.". 21 de marzo de 2018. Diario Oficial s.d.
- Decreto 1288 de 2018. "Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.". 25 de julio de 2018. Diario Oficial 50.665.
- Decreto 64 de 2020. "Por el cual, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones.". 20 de enero de 2020. Diario Oficial s.d.
- Decreto 117 de 2020. Por el cual se adiciona la Sección 3 al Capítulo 8 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización – PEPFF.". 28 de enero de 2020. Diario Oficial s.d.
- Edwards, A. (11 de julio de 2016). La Agencia de la ONU para los Refugiados.
- ¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto? URL: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>

- Ley 1997 de 2019. “Por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia.”. 16 de septiembre. Diario Oficial s.d.
- Ley 1465 de 2011. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.” 30 de Junio de 2011. Diario Oficial 48116.
- Ley 1565 de 2012. Realiza acompañamiento al retorno a los colombianos que desean voluntariamente retornar al país. Los connacionales que retornan al país procedentes de Venezuela pueden acogerse a los incentivos y beneficios establecidos por la norma. 31 de julio del 2012. Diario Oficial 48508.
- Ley 1588 2012. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para reducirlos casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de 1961. 19 de noviembre de 2012. Diario Oficial 48619.
- Ley 2136 de 2021. "Por Medio De La Cual Se Establece La Política Integral Migratoria Del Estado Colombiano.". 4 de agostos de 2021. Diario Oficial s.d.
- Lotero-Echeverri, G., y Pérez-Rodríguez, M.A. (2019). Migraciones en la sociedad contemporánea: Correlación entre migración y desarrollo. Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía, 9(17), 145-159. <https://doi.org/10.17163/ret.n17.2019.09>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.d.). ABECÉ del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. URL: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok._espabc_estatuto_al_migrante_venezolano-_05mar-2021.pdf
- Pinto, Lisa; Baracaldo, Paola & Aliaga, Felipe (2019) La integración de los venezolanos en Colombia en los ámbitos de la salud y la educación. Espacio Abierto, vol. 28, núm. 1, pp. 199- 223, 2019. Universidad del Zulia.
- Resolución 5797 de 2017. “Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia.”. 25 de julio. Diario Oficial 50.307.
- Universidad del Rosario. (2019). Las migraciones en el contexto colombo venezolano.
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario; Fundación Konrad Adenauer.



Publica tus artículos en Revista Polémica enviándolos al siguiente correo electrónico:
revista.polemica@esap.edu.co