

# Capítulo IV

## ANÁLISIS DE LA FUNCIONALIDAD DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES ALCALDÍA TUMACO – IPIALES DE COLOMBIA

Jimi Cabrera y Alexander Muñoz

## 1 Introducción

El ejercicio de investigación definido como: “análisis de las estructuras organizacionales de Alcaldías (Tumaco e Ipiales)”, parte de enlazar los compromisos adquiridos con la comunidad a través de su planificación, que de manera técnica se pueden entender como estrategias, objetivos y metas, los cuales si bien deben armonizarse con los presupuestos para poder llegar a una buena ejecución, es la estructura parte vital para lograr cumplirlos y de esta manera generar impacto en el desarrollo del territorio. Es por esta razón que mediante el proyecto se pretende identificar la efectividad en su funcionalidad y operatividad al momento de intervenir ante una problemática pública que la sociedad de cada territorio este presentando, situación que se ha visto reiterativa en diferentes entidades territoriales, donde se ha identificado que las estructuras organizacionales han sido diseñadas, tal vez por cuestiones de interés del ejecutivo, enmarcadas en un estilo de dirección, inclusive sin relación con la estrategia, sin antes haber observado si la comunidad está siendo representada al menos por el clamor que se presenta cada cuatro años en el plan de desarrollo. Estructuras organizacionales que a nivel interno generan situaciones administrativas y comportamientos que van en contra del desarrollo del municipio, entendido el desarrollo como el momento en donde los índices sociales son equitativos y no presentan brechas a nivel interno. Situación que obliga a pensar en formular el problema de la siguiente manera: ¿Cómo responde la cláusula del Estado social de derecho (ESD) en la dinámica de las estructuras organizacionales fronterizas del Municipio costero de Tumaco y el Municipio andino (sierra) de Ipiales, departamento de Nariño, Colombia?, que se funda en resolver las hipótesis que van desde aspectos administrativos internos hasta aspectos sociales externos que pueden estar relacionados con la imagen institucional, hoy conocida como el valor intangible de las entidades.

La estructuración que caracteriza a las instituciones públicas puede ser transformada para concretar su integración: estado-sociedad. La complejidad en la implementación de la competencia municipal que co-existe entre la entidad territorial, el orden nacional y la comunidad, son dependientes para alcanzar el fin estatal, y se concreta a través del desarrollo social, económico,

ambiental, tecnológico, etc. Análisis que debe sobrepasar las fronteras, y reconocer que puede haber una respuesta (por no decir una solución), que se consigue al compararse los resultados de desarrollo en los municipios de frontera, y que a nivel binacional (Colombia-Ecuador) pueden estar articulados a indicadores globales, como los expuestos en el plan binacional fronterizo, índice de competitividad global, en especial los que tienen que ver con la Institucionalidad o el de percepción de la corrupción que se profundizó en el estudio.

Tomando a (Loaiza, 2004), es prudente retomar el concepto primario del municipio, el cual: “se vincula estrechamente con la organización político-administrativa de la sociedad local, parece procedente averiguar cómo surge y qué formas puede asumir esa sociedad que le sirve de base” (pág. 39). Pues, al parecer, esa relación ha sido rota y de allí los resultados actuales en su efectividad, que a nivel internacional se puede traducir (Ebrard, 2017), en su análisis regional para las Américas frente a la Transparencia. “Los ciudadanos deben mantener la presión sobre los líderes y seguir exigiendo instituciones transparentes, responsables y funcionales que la región necesita para asegurarse de que estos y otros compromisos similares se cumplan”.

Entonces, el municipio como entidad territorial busca mejorar las condiciones de vida de su población –sociedad local–. Para ello, debe adoptar acciones de sostenibilidad económica, administrativa, y ambiental que permitan un avance de equidad bio-social-económica. Es decir, propiciar el acceso de la población a las oportunidades y beneficios del desarrollo, disminuyendo los desequilibrios del ecosistema y la conservación de la biodiversidad; propendiendo por la profesionalización de su administración para el buen gobierno.

A nivel metodológico, el ejercicio se desarrolla a través de una investigación con enfoque cualitativo puesto que se toman categorías de la comunidad como la satisfacción frente al servicio prestado, índice de transparencia, así como categorías administrativas que tienen que ver con el estilo de dirección aplicado e indicadores de gestión (entre esos uno propuesto

y definido en este estudio como: “desgaste administrativo”), todo esto a través del análisis descriptivo que provoque nuevos estados de conocimiento sobre la situación actual de las entidades frente a sus estructuras organizacionales que deben de procurar mantener una coherencia entre las necesidades de la comunidad y los requerimientos que desde el gobierno central se hacen, hasta el punto de al menos tener la estabilidad de su capacidad institucional al momento de intervenir frente a una problemática. A nivel metodológico se aplican tres fases estándar: Obtención de información, análisis final y escritura y socialización de resultados. Los productos tienen las características propuestas por Colciencias, donde fue necesario identificar sus impactos; los cuales se centran en beneficiarios como la sociedad, la comunidad académica, entidades territoriales y consultores, quienes podrán generar mayor conocimiento a partir de este proceso. También se complementa con un análisis de las estructuras administrativas desde la óptica de la cláusula del Estado Social de Derecho (ESD), específicamente en la dinámica de las estructuras organizaciones del Municipio costero de Tumaco y el Municipio andino de Ipiales, Departamento de Nariño, Colombia.

## **2 Enfoque Administrativo**

### **2.1 Más allá de las teorías organizacionales**

Cuando se habla de organizaciones, de entrada, se sabe que es necesario dirigirse a las teorías administrativas sobre las cuales se rigen, puesto que, allí se encuentran los discernimientos sobre el estilo, la jerarquización, la burocracia, el volumen y al final, solo al final, el tema de la funcionalidad.

Entonces, la investigación sobre el análisis de las estructuras organizacionales avanza hacia el análisis de la funcionalidad, para esta manera poder aportar un elemento más que aporte a las tipologías municipales, que se viene adelantando desde el Departamento Nacional de Planeación–DNP, por tanto, es imprescindible desarrollar la investigación desde los avances técnicos y teóricos que se tienen al respecto.

Se parte del caso de dos entidades territoriales: una de la zona andina, la Alcaldía de Ipiales, y otra costera, Alcaldía de Tumaco, clasificadas como de cuarta categoría (en Colombia son 33 municipios con esta categoría según el DDTS-DNP), según las descripciones del Departamento Nacional de Planeación en atención a la Ley 617 de 2000 que, según (Carmona, Supelano, & Osejo, 2015):

(...) establece una categorización de entidades territoriales basada en sus capacidades de gestión administrativa y fiscal, medidos a partir del tamaño de la población y del valor de ingresos corrientes anuales. Bajo estos parámetros se identifican cinco categorías departamentales y siete de municipios y distritos. Si bien, esta categorización ha sido útil para el control de gastos de funcionamiento, no permite diferenciar las características de los entornos de desarrollo de los entes territoriales (pág. 5).

Para mejor comprensión de esta categorización, se indican a continuación las diferentes variables analizadas, que permiten comprender el lugar exacto en el que se encuentran y porque pueden existir diferencias, aun sabiendo que se encuentran aparentemente en la misma posición, los datos identificados son los siguientes:

**Tabla No. 1: Tipología Municipal**

Identificación	Funcionalidad urbana	Dinámica	Institucional	Tipología municipal			
				económica			
Departamento	Municipio	Población	% Población Rural	Ingresos Municipales (millones)	Índice Desempeño Fiscal	Tipología Municipal	Entorno de Desarrollo
Nariño	Ipiales	135.542	54%	85.051	68,03924401	D	Intermedio
Nariño	Tumaco	195.419	61%	158.481	67,95767914	E	Intermedio

Fuente: DNP 2015 - TIPOLOGÍAS DDT - Municipales (Resultados-Diccionarios Variables)

Como se puede apreciar, existe diferencia en su población e ingresos; este último superando el municipio de Tumaco al municipio de Ipiales, con un valor que oscila en el doble (53%). En relación al desempeño fiscal y el entorno de desarrollo, se encuentran en iguales posiciones. Y un dato interesante que hace parte de la tipología municipal del DNP, es que están en posiciones diferentes Tipología D para Ipiales y E para Tumaco, que entendida la metodología del DNP significa diferencias en los elementos de medición que se detallan a continuación para comprender las dimensiones que las consolidan y que concluyen con dichas tipologías:

**Tabla No. 2:** Variables incluidas en cada componente para tipologías municipales

<b>Componente Temático</b>	<b>Tipología Municipal</b>
<b>Urbano Regional</b>	Población Municipal Porcentaje de Población Rural Promedio de Crecimiento Poblacional Densidad Poblacional Pertencia a Sistemas de Ciudades
<b>Condiciones de Vida</b>	Índice de Pobreza Multidimensional – IPM Municipal
<b>Económico</b>	Valor Agregado Municipal Ingresos Municipales Penetración de Internet Disparidades Económicas
<b>Ambiental</b>	Área de Bosques Municipales
<b>Componente Temático</b>	<b>Tipología Municipal</b>
	Inversión Per Cápita del Sector Ambiental
<b>Institucional</b>	Desempeño Fiscal Municipal Requisitos Legales Municipales
<b>Seguridad</b>	Homicidios por 100 mil Habitantes Secuestrados por 100 mil Habitantes Hurto por 100 mil Habitantes Área de Cultivo de Coca

Fuente: Carmona, Supelano, & Osejo, 2015.

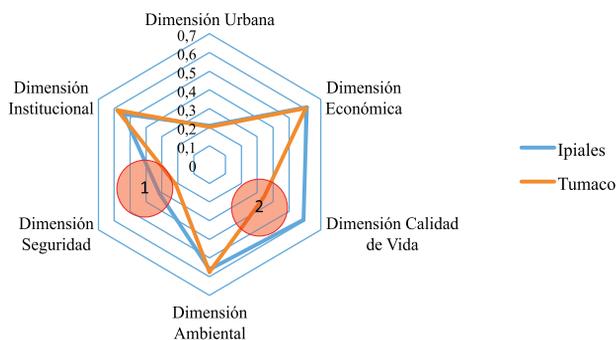
Variables que luego del análisis correspondiente dan respuesta a las 6 dimensiones diseñadas que corresponden a los componentes temáticos. Los resultados para estos dos municipios corresponden a los siguientes:

**Tabla No. 3:** Resultados de calificación de dimensiones de tipología municipal

Municipio	Dimensión Urbana	Dimensión Económica	Dimensión Calidad de Vida	Dimensión Ambiental	Dimensión Seguridad	Dimensión Institucional
<b>IPIALES</b>	0,2072570	0,6118316	0,5917861	0,5613323	0,3132300	0,5405135
	8	2	8	3	3	3
<b>TUMAC</b>	0,2021232	0,6062767	0,3429576	0,5746663	0,2123468	0,5812047
<b>O</b>	1	2	7	8	1	4

Fuente: DNP 2015 - TIPOLOGÍAS DDT - Municipales (Resultados-Diccionarios Variables)

Gráficamente se pueden comparar mejor los resultados para determinar las diferencias sensibles para esta investigación:

**FIGURA No. 1:** Comparativo de Polígonos de Tipologías Municipales Ipiales y Tumaco

Fuente: Elaboración propia

Al comparar dos entidades territoriales que, según la ley 617 de 2000, están dentro de la misma categoría: cuarta, con entorno de desarrollo intermedio, se podría pensar que los demás resultados del análisis deberían ser similares, pero en este primer ejercicio se puede observar que tanto en la dimensión de calidad de vida como en seguridad las diferencias son notables (resaltadas en rojo), lo cual hace comprender por qué a pesar de que el municipio de Tumaco aun cuando posee mayores ingresos, mayor población y mayor extensión geográfica frente al municipio de Ipiales, existen diferencias en su operación que pueden llevar más adelante a comprender la existencia de ventajas comparativas y competitivas que seguramente el ciudadano esta asimientando

para su beneficio o para su perjuicio. Ventajas que deben de ser entendidas desde las estructuras organizacionales, pues estas serán la base sobre la cual se destinarán los esfuerzos y se desplegaran las cargas laborales y optimización de recursos para poder comprender su funcionalidad y las razones sobre las cuales no es posible hablar de un modelo específico de estructuras para las entidades territoriales comprendidas desde aspectos netamente técnicos y que será necesario apropiarse nuevos elementos de medición y tal vez conceptuales que permitan fijar modelos más acertados para la construcción de estructuras a nivel territorial.

Bien, ahora entrando en materia administrativa, los análisis de las entidades territoriales de los municipios de Tumaco e Ipiales, permitieron en primer lugar reconocer que es necesario tener una estructura básica sobre la cual se pueden aplicar las diferentes metodologías, instrumentos y criterios de la investigación, los cuales se comienzan a explicar a continuación:

### **ESTRUCTURA BÁSICA:**

**ÁREA DIRECTIVA:** Entendida como aquella en donde se lideran los procesos de toma de decisiones, se fijan los lineamientos, directrices y políticas institucionales, Y sobre el cual recae la responsabilidad de la evaluación.

**ÁREA MISIONAL:** Entiéndase como aquella en donde se operativiza todo el objeto social de una entidad, la cual estará ligada al quehacer institucional.

**ÁREA DE APOYO:** Corresponde al área sobre la cual se erige la misma entidad, y de la cual se es dependiente, puesto que esta proporciona los diferentes recursos necesarios para desarrollar las anteriores áreas.



**FIGURA No. 2:** *Estructura básica empresarial*

**Fuente:** Elaboración propia.

Sobre la estructura básica, se inician las innumerables interrogantes de funcionalidad que se han venido formulando alrededor de la relación de modelos administrativos y económicos utilizados en cada región o país, tal como lo expone la (Secretaría de la Función Pública Estados Unidos Mexicanos, 2015). Alrededor de esta estructura se debe iniciar la relación estrecha entre el organigrama y el mapa de procesos, entendidos técnicamente como la estructura funcional y estructura plana respectivamente, las cuales se deben siempre de analizar en la entidad pública para reconocer su capacidad operativa.

Entonces, al hablar de articulación de estructuras se debe de establecer una total relación, es decir, no debe existir ninguna unidad de negocio<sup>4</sup> sin su correspondiente proceso o viceversa, y que constitucionalmente en su artículo 122 establece que: “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamentos...”. Al respecto fue necesario reconocer la estructura aplicable en Colombia frente a los cuatro tipos de procesos, los cuales según la norma MECI 1000 (Modelo Estándar de Control Interno) y NTC GP 1000 (Norma Técnica de Calidad en Gestión Pública), están clasificados así:

**Tabla No. 4:** *Clasificación de procesos*

CLASE DE PROCESO	IDENTIFICACIÓN POR COLOR
PROCESOS ESTRATÉGICOS	
PROCESOS MISIONALES	
PROCESOS DE APOYO	
PROCESOS DE EVALUACIÓN	

**Fuente:** NTC GP 1000, MECI 1000, adaptado para la investigación.

<sup>4</sup>Notas del autor de investigación. UNIDAD DE NEGOCIO: Entiéndase el área de trabajo en la cual se desarrollan actividades que se consideran comunes, ya sea por competencia delegada o por directrices institucionales, que regularmente agrupan una serie de procedimientos y/o actividades y/o recursos.

Para mejor comprensión de la articulación de estructuras fue necesario relacionarla con la metodología de colores diseñada para la investigación: Análisis de estructuras organizacionales de alcaldías (Ipiales y Tumaco), con la cual se puede identificar a través de su función esencial (principal), la determinación de cada tipo de proceso dentro de la estructura organizacional, reconociendo así fácilmente que los procesos son totalmente independientes de la jerarquía organizacional y que pueden estar desarrollados hasta por una sola dependencia. Para identificar su relación directa con la clasificación de procesos es necesario reconocer la función principal de la dependencia, la cual está documentada en el acto administrativo de estructura, documento sobre el cual se construye el organigrama de la entidad, hecho que es avalado por la máxima autoridad territorial que ejerce control político, como el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental (Municipio-Cantón o Departamento-Provincia, respectivamente).

La metodología se utiliza para los dos tipos de estructuras, es decir, en la funcional y en la plana, para que de manera simultánea deban de identificarse tanto en colores como en denominación.

Para mayor claridad se expone a continuación la aplicación metodológica:

Se inicia tomando la estructura funcional (decreto 255 de 2016, Alcaldía Municipal de Ipiales), sobre la cual se identifica la función principal y se define la clase de proceso a la cual pertenece, para luego asignarle el color que permitirá su articulación y que visualmente identificará las variaciones dentro de la estructura organizacional.

La articulación comienza fijando las dependencias, la función principal extraída del acto administrativo y la definición de la clase de proceso, tal como se indica a continuación:

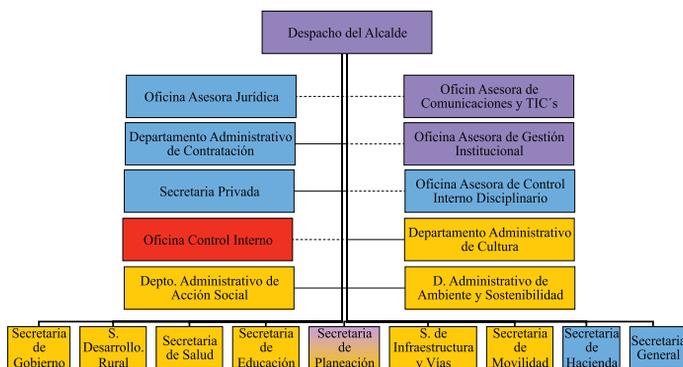
**Tabla No. 4:** *Articulación de estructuras: Funcional y Plana – Alcaldía de Ipiales*

<b>Id</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Función Principal</b>	<b>Clase de Proceso</b>
1.	Despacho del Alcalde	Definición de lineamientos y políticas institucionales.	Estratégico
2.	Oficina Asesora de Comunicaciones y TIC's	Desarrollar la estrategia de imagen e identidad institucional.	Estratégico
3.	Oficina Asesora de Gestión Institucional	Apoyo en el desarrollo de estrategias y políticas institucionales.	Estratégico
4.	Oficina Asesora Jurídica	Defensa judicial de la entidad.	Apoyo
5.	Oficina Asesora de Control Interno Disciplinario	Desarrollo proceso disciplinario	Apoyo
6.	Secretaria Privada	Soporte en asuntos del despacho del Alcalde.	Apoyo
7.	Oficina de Control Interno	Velar por el cumplimiento de objetivos y de la normatividad aplicable a la entidad.	Evaluación
8.	Departamento Administrativo de Acción Social	Despliegue de la política social y de sus programas relacionados.	Misional
9.	Departamento Administrativo de Ambiente y Sostenibilidad	Despliegue de la política de sostenibilidad ambiental.	Misional
10.	Departamento Administrativo de Cultura	Despliegue de la política cultural y artística.	Misional
11.	Departamento Administrativo de Contratación	Desarrollo de los procesos contractuales que se requieran para el óptimo desempeño de las funciones de la Alcaldía.	Apoyo
12.	Secretaria de Gobierno	Seguridad y convivencia ciudadana.	Misional
13.	Secretaria de Desarrollo Rural	Asistencia técnica agropecuaria.	Misional
14.	Secretaria de Salud	Vigilancia e inspección del servicio de salud – salud pública.	Misional
15.	Secretaria de Educación	Vigilancia e inspección del servicio de educación –Calidad Educativa.	Misional
16.	Secretaria de Planeación	Monitorización del plan de desarrollo y formulación de proyectos. Ordenamiento Y Urbanismo.	Estratégica y Misional
17.	Secretaria de Infraestructura y Vías	Velar por el equipamiento municipal y la infraestructura municipal.	Misional
18.	Secretaria de Movilidad	Formular, ejecutar y evaluar políticas y acciones para la planeación, organización y control del tránsito y el transporte en la jurisdicción del municipio	Misional
19.	Secretaria de Hacienda	Desarrollo de estrategias de finanzas públicas.	Apoyo
20.	Secretaria General	Despliegue de la política institucional de gestión humana y recursos físicos.	Apoyo

**Fuente:** Este estudio.

Al aplicar esta metodología de articulación de estructuras se pueden fácilmente identificar las dependencias y su relación directa con la clase de proceso, inclusive se logra identificar cómo una dependencia está a cargo de procesos misionales y estratégicos o cualquier otra combinación entre tipos de procesos, lo cual está representado de primera mano con los colores propuestos.

A continuación, se indican los gráficos de las estructuras organizacionales, contruidos a partir de los actos administrativos identificados dentro del trabajo de campo en cada entidad territorial:



**Figura No. 3:** Organigrama Alcaldía de Ipiales 2016 (Vigente)

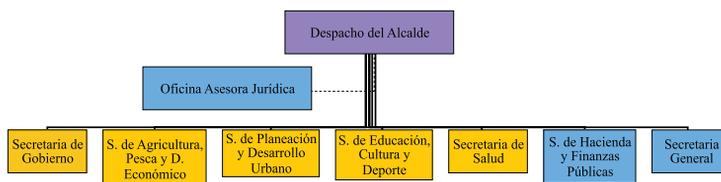
**Fuente:** Decreto 255 de 2016 (30/12/2016), facultado mediante Acuerdo Municipal No. 009 de 2016. Deroga decreto 230 de 2016 (30/11/2016).

Como se puede observar la estructura organizacional que actualmente rige en la Alcaldía Municipal de Ipiales, con la cual se desarrolla el ejercicio para explicar la metodología de articulación de estructuras, permite ver cómo los colores juegan un papel importante para la interpretación de su relación con la estructura plana o también llamado mapa de procesos.

Este ejercicio se puede desarrollar en cualquier entidad territorial, permitiendo comprender que la articulación es necesaria no solo para la construcción de: actos administrativos de estructura, estructuras organizacionales ordenadas por procesos, mapas de procesos articulados a las funciones y requerimientos del gobierno, y manual de funciones, competencias

y requisitos, entre otros instrumentos administrativos; para profundizar en la definición de la funcionalidad de su operatividad frente a las responsabilidades prioritarias que cada territorio tiene en atención al cumplimiento de la cláusula de Estado Social de Derecho, que implica determinar su equipamiento organizacional para una verdadera atención a las necesidades de la ciudadanía local.

Al contrario de la Alcaldía Municipal de Ipiales en relación a su estructura, la Alcaldía Municipal de Tumaco, se representa organizativamente como una entidad con poco volumen administrativo, además su estructura se considera estable, pues los cambios no son notables desde la vigencia del decreto 1172 de 2003, con el cual se fijó una estructura que no ha sufrido modificaciones desde el año referido y se muestra a continuación:



**Figura No. 4:** Organigrama Alcaldía de Tumaco 2015 (Vigente)

**Fuente:** Decreto 0569 de 2015 – Facultado mediante Acuerdo Municipal No. 001 de 2015. Ajustado por la investigación<sup>5</sup>

Para poder profundizar en de la funcionalidad de las estructuras, es necesario identificar su articulación con los procesos, esto dará un espacio más sustentable en cuanto a la comparación de efectividad, para esto es necesario desarrollar la descripción de sus funciones esenciales, así:

<sup>5</sup> Se dice que es ajustado el acto administrativo en el sentido de que en su contenido la Secretaría General no aparece en la identificación inicial del documento (Artículo 1. Estructura) sino en la descripción de las funciones de dependencia (Artículo 10. Funciones de la Secretaría General).

**Tabla No. 5:** *Articulación de estructuras: Funcional y Plana – Alcaldía de Tumaco*

<b>Id</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Función Principal</b>	<b>Clase de Proceso</b>
1.	Despacho del Alcalde	Definición de lineamientos y políticas institucionales.	Estratégico
2.	Oficina Asesora Jurídica	Defensa judicial de la entidad.	Apoyo
3.	Secretaría de Gobierno	Seguridad y convivencia ciudadana. Desarrollo de la Política Social. Desarrollo de la política de tránsito y transporte.	Misional
4.	Secretaría de Agricultura, Pesca y Desarrollo Económico	Asistencia técnica agropecuaria. Despliegue de las políticas económicas.	Misional
5.	Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano	Monitorización del plan de desarrollo y formulación de proyectos. Ordenamiento Y Urbanismo.	Misional
6.	Secretaría de Educación, Cultura y Deporte	Vigilancia e inspección del servicio de educación – Calidad Educativa.	Misional
7.	Secretaría de Salud	Vigilancia e inspección del servicio de salud – salud pública.	Misional
8.	Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas	Desarrollo de estrategias de finanzas públicas.	Apoyo
9.	Secretaría General	Despliegue de la política institucional de gestión humana y recursos físicos. Contratación Pública.	Apoyo

**Fuente:** Este estudio.

De lo cual se deduce que es necesario comprender que para la construcción de estructuras más allá de características externas, dadas por el gobierno nacional como parte del trabajo de configurar estándares para el control fiscal o cumplir factores técnicos y tomar ideas de modernización centradas en el territorio y especialmente en el desarrollo del bienestar de la comunidad, se requiere una total integración de estos términos.

## MAPAS DE PROCESO

Al hablar de la articulación de estructuras se había mencionado que se deben de analizar aquellas de sentidos funcionales (organigramas) y planas (mapas de proceso). Sobre estos últimos, la información se ha detenido en el tiempo e inclusive al parecer no existe su necesidad; pero antes de revisar los resultados de cada entidad, se debe de comprender el significado de este tipo de organizaciones.

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (2014): “La representación gráfica de los procesos Estratégicos, Misionales, de Apoyo y de Evaluación y sus interacciones conforman el Mapa de Procesos. A su vez, la interrelación de los procesos misionales dirigidos a satisfacer las necesidades y requisitos de los usuarios se denomina Cadena de Valor” p. MOP.

Por tanto, esta estructura no debe ser ajena a las necesidades de la entidad, por el contrario debe responder a la configuración de los servicios propuestos, que en primera medida corresponden a los fines del estado–Objeto social (procesos misionales), direccionados según los métodos estratégicos, soportados en su operativización por los procesos de apoyo y monitoreados de manera constante por los sistemas de evaluación. Entonces nuevamente se comprende que en ningún momento podrá existir una estructura plana estándar que pueda ser aplicada a las entidades territoriales, así estas correspondan a una misma categoría, pues existirán diferencias relacionadas con la capacidad técnica u operativa (tecnología, talento humano, infraestructura, cultura, territorio, estilo de dirección, etc.), que indicarán aspectos que provocarán la formulación particular para cada entidad.

Para el análisis de esta investigación se retomaron los documentos oficiales o actos administrativos que permitieron tener los siguientes mapas de procesos<sup>6</sup>:

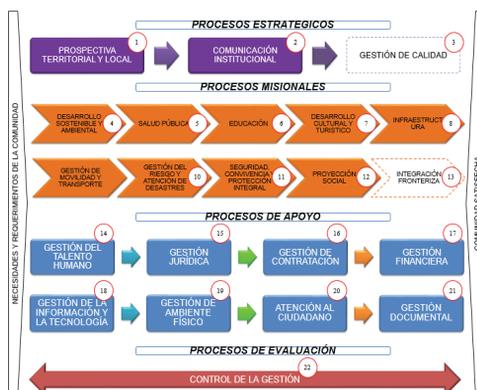


Figura No. 5: Mapa de Proceso Alcaldía Municipal de Ipiales –2014 (Vigente)

Fuente: Estudio Técnico de Modernización Institucional 2014.

<sup>6</sup> Para avanzar en el ejercicio de articulación de estructuras y de acuerdo con la información disponible, la cual corresponde a la Alcaldía de Ipiales, se indica la estructura planta vigente a la cual se le adiciono los números de procesos para poderlos identificar más fácilmente

tipo de estructuras permite dar cumplimiento no solo a los requerimientos del gobierno nacional, quien es que exige que exista cada vez más dependencias aun sin saber si es posible sostenerla económicamente en el tiempo, sino también para generar la cultura de control necesaria a nivel interno, pues las normas de control se fundamentan en las estructuras planas o con enfoque basadas en procesos.

La metodología de articulación de estructuras en este punto sugiere identificar las dependencias y los procesos a los cuales pertenece o viceversa; para mejor comprensión se desarrolla la siguiente tabla:

**Tabla No 6:** *Articulación de estructuras funcionales (dependencias) y plana (procesos)*

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal <sup>7</sup>	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
<b>PROCESOS ESTRATÉGICOS</b>				
1.	Prospectiva territorial y local	Definir, analizar, proyectar el municipio (visión, prospectiva) hacia el cumplimiento de las necesidades de la comunidad, adquiriendo como fuente principal la información institucional y estratégica. Proporcionar las herramientas estratégicas y técnicas para el desarrollo institucional y logro efectivo de los planes, programas, objetivos institucionales. Búsqueda constante de modelos administrativos que den respuesta a: Descentralización y ordenamiento territorial,	Despacho del Alcalde Secretaria Privada	Estratégico

<sup>7</sup> Esta información es parte del estudio técnico de modernización realizado por la ESAP en la vigencia 2014.

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal <sup>7</sup>	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
		Desarrollo Territorial, Búsqueda de recursos nacionales e internacionales.		
2.	Comunicación Institucional	Construir y desarrollar estrategias de comunicación institucional, centradas en el mejoramiento de la comunicación interna y hacia la comunidad.	Oficina Asesora de Comunicaciones y TIC's	
3.	Gestión de Calidad	Orientar y asesoras en el cumplimiento de los requisitos de las normas de gestión a nivel institucional proveyendo las metodologías y herramientas necesarias para su fin.	Oficina Asesora de Gestión Institucional	
<b>PROCESOS MISIONALES</b>				
4.	Desarrollo Sostenible y Ambiental	Generar y desarrollar las estrategias destinadas al mejoramiento de la productividad sostenible del territorio y de la protección del medio ambiente.	Departamento Administrativo de Ambiente y Sostenibilidad Secretaria de Desarrollo Rural	Misional
5.	Salud Publica	Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la articulación sectorial e intersectorial y el desarrollo de acciones de inspección y vigilancia y control al SOGC, gestión de los procesos de Aseguramiento, Salud Pública.	Secretaria de Salud	

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal <sup>7</sup>	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
6.	Educación	Brindar una educación con altos estándares de calidad, que propenda por la formación integral e incluyente de la comunidad del territorio, preservando los valores éticos, la responsabilidad, el respeto a lo público y la convivencia sana, de tal manera que se generen verdaderas oportunidades de progreso en la región.	Secretaría de Educación	Misional
7.	Desarrollo Cultural y Turístico	Generar en la comunidad elementos identitarios, consecuentes con el territorio, su memoria colectiva y su capacidad, propiciando espacios de participación ciudadana a través de las diferentes manifestaciones culturales en pro de la calidad de vida.	Departamento Administrativo de Cultura	Misional
8.	Infraestructura	Desarrollar actividades permanentes de mejoramiento y mantenimiento de la malla vial urbana y rural, así como también la formulación de políticas sociales que permitan la ejecución de obras de infraestructura en pro del desarrollo y bienestar de la comunidad.	Secretaría de Infraestructura y Vías	Misional
9.	Gestión de	Orientar y formular las políticas de	Secretaría de	Misional

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal <sup>7</sup>	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
	Movilidad y Transporte	movilidad acordes con los requerimientos normativos, ambientales, de la comunidad y del territorio, manteniendo la seguridad de las vías públicas y privadas abiertas al público, permitiendo verdaderas condiciones de accesibilidad y conectividad.	Movilidad	
10.	Gestión del Riesgo y Atención de Desastres	Desarrollar la política nacional de gestión del riesgo de desastres, generados por distintos fenómenos naturales y/o atóxicos en busca de una adecuada prevención, atención y recuperación del suceso.	Secretaría de Planeación	
11.	Seguridad, Convivencia y Protección Integral	Formular, fijar y ejecutar políticas y programas relacionados con el desarrollo del orden público, seguridad, justicia, equidad, integración social, protección y promoción de derechos y libertades públicas, así como servir de apoyo en el cumplimiento de las órdenes emanadas por la rama Judicial.	Secretaría de Gobierno	
12.	Proyección Social	Orientar y promover el desarrollo de políticas públicas que propendan por el bienestar de las diferentes categorías poblacionales con prioridad en las más	Departamento Administrativo de Acción Social	

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal <sup>7</sup>	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
		vulnerables, a través de la atención integral.		
13.	Integración Fronteriza	Generar políticas de integración institucional mediante el adecuado manejo de las relaciones internacionales y del aprovechamiento normativo binacional para con la comunidad. Generar apertura política en los diferentes sectores de la región, potencializando las características endógenas, económicas y legales.	Secretaría de Planeación	Misional
<b>PROCESOS DE APOYO</b>				
14.	Gestión del Talento Humano	Garantizar el cumplimiento de requisitos de desempeño basados en el análisis de cargo con base en la educación, formación, habilidades y experiencia apropiadas, mediante una adecuada selección, inducción, capacitación, evaluación y bienestar social, que permita mantener y/o mejorar la calidad en la prestación del servicio.	Secretaría General	Apoyo
15.	Gestión Jurídica	Defender los intereses de la Alcaldía Municipal por la vía legal y normativa dentro de los procesos judiciales y verificar que los actos administrativos se ajusten a la normatividad aplicable.	Oficina Asesora Jurídica	Apoyo

<b>No.</b>	<b>Proceso (Estructura Plana)</b>	<b>Propósito Principal<sup>7</sup></b>	<b>Dependencia (Estructura Funcional)</b>	<b>Clase Proceso (Color)</b>
16.	Gestión de Contratación	Orientar y asegurar el cumplimiento de los requisitos legales para la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo misional de la Entidad. Garantizar la constitución de obligaciones y voluntades relacionadas con convenios nacionales e internacionales.	Departamento Administrativo de Contratación	Apoyo
17.	Gestión Financiera	Ejecutar, proveer, controlar, identificar nuevas fuentes de recursos financieros, y aplicar racionalmente los fondos, con el fin facilitar la gestión del gobierno municipal mediante la generación de información oportuna y confiable que sirva de base para la toma de decisiones a nivel estratégico.	Secretaría de Hacienda	Apoyo
18.	Gestión de la Información y la Tecnología	Propender por la producción de datos para la adecuada, oportuna, precisa, consistente y segura toma de decisiones para el mejoramiento continuo en la calidad de los procesos y el cumplimiento de los requerimientos de los entes de control, a través de un adecuado programa de mantenimiento tecnológico y seguridad de la	Oficina Asesora de Comunicaciones y TIC's	Apoyo

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal <sup>7</sup>	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
19.	Gestión Ambiente Físico	información. Desarrollar y aplicar programas orientados a prestar un servicio eficiente y efectivo de mantenimiento y control de los recursos físicos e informáticos y del ambiente de trabajo necesarios para el adecuado cumplimiento de la misión institucional en cada una de las unidades de negocio.	Secretaría General	Apoyo
20.	Atención al Ciudadano	Generar estrategias integrales y transversales a nivel institucional para acercar, mejorar y fortalecer la relación del gobierno municipal con la ciudadanía, eliminando las diferencias entre la percepción del servicio prestado y la capacidad resolutive actual, para incrementar el nivel de satisfacción de la población. De igual forma debe proveer la información que permita fijar políticas de atención, con mayor calidad, mejora en la gestión de los tramites, disminución de tiempos de espera, simplificación de procedimientos, diseño de infraestructura y fortalecimiento de competencias en la servucción del servicio y/o producción del bien.	Secretaría General	Apoyo

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal <sup>7</sup>	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
21.	Gestión Documental	Establecer los lineamientos en materia de gestión documental con el fin de normalizar y estandarizar el ciclo de vida de los documentos generados en la Entidad, de acuerdo a lo ordenado por el Archivo General de la Nación para las entidades del estado.	Secretaría General	Apoyo
<b>PROCESOS DE EVALUACIÓN</b>				
22.	Control de la Gestión	Acompañar, asesorar y evaluar la gestión administrativa a través de la implementación de planes de mejoramiento continuo institucional que permitan corregir, prevenir los eventos de riesgos y desviaciones de las operaciones y procesos para el logro de los objetivos institucionales, la normatividad y las políticas del Estado con eficiencia, eficacia y efectividad.	Oficina de Control Interno	Evaluación

Fuente: Elaboración propia.

Al cruzar esta información de las estructuras funcionales y planas, se puede observar cómo varios procesos son responsabilidad de la dependencia denominada: Secretaría General, que es comprensible al identificar que dentro de la estructura existen subdependencias, las cuales permiten desarrollar las actividades de estos procesos. Sin embargo, se identifica un proceso denominado: Desarrollo Sostenible y Ambiental, que está a cargo de dos dependencias: I) Departamento Administrativo de Ambiente y Sostenibilidad; II) Secretaría de Desarrollo Rural.

## PLANTA DE PERSONAL

### EMPLEOS POR NIVEL JERÁRQUICO

**Tabla No. 7:** *Comparativo de plantas de personal IPIALES*

Nivel	2013	2014	diferencia con respecto de 2014	2017	diferencia con respecto de 2015	Diferencia con respecto de 2013 - 2015
<b>Directivos</b>	42	26	-16	45	19	3
<b>Asesor</b>	16	11	-5	9	-2	-7
<b>Profesional</b>	13	63	50	63	0	50
<b>Técnico</b>	42	69	27	85	16	43
<b>Asistencial</b>	63	77	14	82	5	19
<b>Total</b>	<b>176</b>	<b>246</b>	<b>70</b>	<b>284</b>	<b>38</b>	<b>108</b>

Fuente: Estudio ID-80, tomado de actos administrativos.

**Tabla No.8:** *Comparativo de plantas de personal TUMACO*

Nivel	2003	2015	diferencia con respecto de 2003
<b>Directivos</b>	8	8	0
<b>Asesor</b>	5	5	0
<b>Profesional</b>	17	18	1
<b>Técnico</b>	17	17	0
<b>Asistencial</b>	20	20	0
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>68</b>	<b>1</b>

Fuente: Estudio ID-80, tomado de actos administrativos.

## 2.2 Discusión

Continuando con las indagaciones, las entrevistas, el levantamiento de la información y la investigación sobre la modernización institucional que mejor se aplique al municipio de Ipiales, el cual se diferencia de otros municipios debido a su zona de ubicación. Al tratarse como municipio de zona de frontera

y principal puerto aduanero terrestre de Suramérica, que ha dado pie a la construcción de verdaderos lazos de hermandad entre Ecuador y Colombia, conllevando a la generación de procesos conjuntos que apuntan al desarrollo integral del territorio compuesto entre estos dos países.

Por otra, respondiendo a los diagnósticos y análisis locales que se hicieron desde la formulación del plan de desarrollo, los cuales se ven consolidados en la construcción de la misión del municipio –que para este análisis se transcribe tan solo una parte– (PLAN DE DESARROLLO, 2012) “...un puerto fronterizo integrado con el Ecuador eficiente y competitivo, una capital subregional que lidera e integra a sus centros poblados rurales y a los municipios circunvecinos” (p. 7).

Como se puede apreciar, la necesidad de integración y el desarrollo fronterizo merecen toda la atención posible, de tal forma que se generen componentes estructurales que permitan fortalecer la Entidad, aprovechando su potencial endógeno con características particulares como: su economía, su cultura, sus políticas, su reglamentación, entre otras. Esta situación, hizo evidente la necesidad de atender de manera directa todos los asuntos que tienen un marco especial sobre la frontera, que de alguna manera se relaciona con los avances del gobierno nacional al implementar en la ciudad de Ipiales los Gabinetes Binacionales, que buscan alianzas en pro del desarrollo territorial y por ende de cada gobierno local tanto en Colombia como en Ecuador.

A manera de contextualización se indica cómo se compone este gabinete binacional, para comprender la magnitud de compromisos que deber ser atendidos de alguna manera por parte de los gobiernos locales que comienzan a ser parte de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON).

A continuación, se indican las interrelaciones entre este tipo de acuerdos y las diferentes unidades de negocio de la Alcaldía Municipal de Ipiales. Tomado de la Declaración Conjunta, del Gabinete Binacional – Anexo I:

**Tabla No. 9:** *Correlación entre Ejes Gabinete Binacional y Estructura Alcaldía de Ipiales*

ID	EJE GABINETE BINACIONAL	ESTRUCTURA ALCALDÍA DE IPIALES	CORRELACIÓN
1.	Eje infraestructura y conectividad	Secretaría de Infraestructura. Secretaría de Tránsito y Transporte. Secretaría de Gobierno: Gobierno en línea. E.S.P. Unimos	Estrategias de movilidad. Desarrollo de infraestructura. Avances en Conectividad y Tecnología.
2.	Eje de seguridad y defensa	Secretaría de Gobierno: Inspecciones de Policía, Comisaría de Familia.	Consejos de Seguridad. Atención de Víctimas. Defensa de los derechos.
3.	Eje Asuntos Económicos y Comerciales	Secretaría de Gobierno: Protección al consumidor. Secretaría de Hacienda. Despacho: Asesor Asuntos Fronterizos.	Atención del Déficit comercial, el establecimiento de políticas arancelarias, comerciales, cumplimiento de normatividad actual (Convenio de Esmeraldas)
4.	Eje de Asuntos Fronterizos	Despacho: Asesor Asuntos Fronterizos. Secretaría de Gobierno. Punto de Atención a Víctimas, Inspecciones de Policía, Subsecretaría de Desarrollo Social, Cultura y Turismo.	Migración Laboral. Seguridad Social Integral. Construcción de bases de datos compartidas. Atención a población de paso (turismo). Modelos de desarrollo territorial.
5.	Eje de Asuntos Ambientales	Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Asistencia Técnica. Secretaría de Planeación.	Políticas de Protección del medio ambiente. Políticas de Desarrollo Económico Sostenible. Estrategias de Competitividad y productividad en el marco global del desarrollo sostenible.

			Adecuación de espacios geográficos y de ordenamiento.
6.	Eje de Asuntos Sociales y Culturales	Secretaría de Gobierno: Subsecretaría de Desarrollo Social, Cultura y Turismo, Oficina de asuntos indígenas.	Integración Cultural. Estrategias de Turismo Binacional. Protección de derechos de poblaciones indígenas.

**Fuente:** Esta investigación.

Como se puede apreciar, existen muchos elementos administrativos que hay que tener en cuenta para poder obtener una estructura organizacional que pueda dar respuesta a las múltiples necesidades de la comunidad, es así, como esta investigación sobre funcionalidad de estructuras ha logrado abordar todos los aspectos que afectan a la administración municipal, enlazando la estructura funcional y la plana.

Por esta razón, la modernización del Estado, que implica modificaciones a las estructuras orgánicas, no debe centrarse en lo técnico simplemente; se debe profundizar hacia el conocimiento pleno de su contexto, su geografía, su cultura y su comunidad, de tal forma que se pueda poner en balanza las necesidades y las competencias delegadas por el Estado (fines esenciales del Estado), que hacen comprender la existencia de Gobernabilidad, de Institucionalidad que debe estar pendiente del intercambio Político, Relaciones Intersectoriales confluyan en soluciones a nivel interno (interdepartamentales) y nivel externo a nivel Local, Departamental, Nacional e Internacional.

Esta situación, permitió al equipo de investigación indagar en los conceptos: Desarrollo Territorial y Desarrollo Local, no solo para comprender los términos sino para aprovechar la ubicación geográfica, que hoy en día se conoce como geopolítica, pues es necesario entender que no se deben limitar los avances de desarrollo o de competitividad basado en las fronteras, es mas, esto permite comprender que el territorio puede estar compuesto por gobiernos locales de un país y de otro país, como es el caso de nuestro país hermano Ecuador que colinda con la frontera andina y costera. Esto permitirá concluir que las estrategias de desarrollo económico y de avances en la globalización son necesarias que se analicen desde un enfoque de INTEGRACIÓN.

Como conclusión se pueden tomar las palabras de Sack (1986):

La sociedad influye, afecta o controla por medio de acciones, un área geográfica específica que es el territorio, cuya manifestación material se denomina “territorialidad humana” la cual varía al cambiar el control, los hechos y las actitudes sociales dentro del mismo. Según Vázquez (2006) el territorio es, de esta manera, un entramado de intereses construido a partir de vínculos, relaciones, identidad y cultura, para “...dar respuestas productivas adecuadas a satisfacer las demandas de la población” (Pág. 48).

Por tanto, al tratarse de la Alcaldía de Ipiales y de Tumaco, no debe desconocerse el hecho de que hace parte primero a una comunidad indígena o afrodescendientes, que inclusive se integra por municipios que tienen algo en común y es su comunidad; y por otra parte, que se han identificado nexos que traspasan los límites fronterizos que comparten poblaciones, amparan ciudadanos, y lo más importante es que existen voluntades para desarrollar estos territorios. Entonces, se deben sumar esfuerzos hacia una atención de la problemática esencial, prioritaria, lo cual merece tener mejores estructuras para poder delegar a una unidad de negocio lo que en verdad le corresponde y así se pueda avanzar hacia un territorio pleno y lleno de bondades, que inclusive se pueden catalogar como de orden binacionales.

Por otro lado, se deben atender los términos técnicos como “la capacidad resolutive”, un sinónimo de “capacidad instalada”, término industrial que si bien puede generar controversia cuando se utiliza en una empresa productora de servicios, es decir, una empresa dedicada a la servucción<sup>8</sup>, es necesario tener en cuenta, para reconocer los recursos con que se cuenta durante la prestación del servicio.

El término capacidad instalada se le debe entender como:

Es un indicador que nos refleja el número de unidades producidas en un tiempo determinado, además está

---

<sup>8</sup> Entiéndase Servucción como entidad dedicada a la generación de servicios.

condicionado al número de máquinas o equipos que posee la empresa y el volumen de producción que puede llegar a generar en condiciones óptimas.

La tecnología es considerada hoy como un elemento clave y de mayor incidencia en los niveles de producción, esta capacidad define los límites competitivos, por medio de ella podemos evaluar la velocidad de respuesta que tenemos frente al mercado; perdemos los clientes si tenemos procesos productivos lentos o, si por el contrario, generamos producción en exceso tendremos que reducir el precio del mercado para estimular la demanda y minimizar el volumen de los inventarios (Galindo, 2006, p. 54, 55)

Términos que no deben de ser ajenos al momento de establecer una estructura organizacional.

### **3. Enfoque jurídico- Análisis desde la cláusula del estado social de derecho frente a las entidades territoriales costeras y de frontera en Colombia**

Desde la perspectiva del Derecho, como elemento integrador y funcional de las estructuras administrativas es necesario realizar un “análisis de las disposiciones legales sobre las cuales se fundamentan las estructuras organizacionales de los gobiernos locales de Ipiales y Tumaco, con el propósito de identificar restricciones que afectan la gestión administrativa”<sup>9</sup>; de tal manera que se requiere que el apoyo del campo del Derecho, el cual toma como perspectiva el cuestionamiento de la dinámica de las regiones y con ésta, la efectividad de las entidades territoriales desde su instauración con la Carta Política de 1991 y el replanteamiento de estas por la crisis de las políticas del Estado Social de Derecho frente a las ciudadanía locales. Se toma como punto de análisis el sistema socioeconómico de finales del

---

<sup>9</sup> Abogada. Doctora en Ciencias de la Educación. Magister en Docencia. Especialista en Derecho Laboral y Relaciones Internacionales. Especialista en Derecho público. Docente Investigadora I.U CESMAG. Directora Grupo de Investigación Iuris Coeptum. cccabezas@jucesmag.edu.co

siglo XX para evidenciar los antecedentes más significativos que debilitaron la legitimación de las instituciones oficiales, los actores políticos, las élites sociales y los círculos culturales predominantes. La conclusión central establece que las autoridades regionales colombianas (alcaldes municipales o distritales y gobernadores) deben optimizar el equipamiento organizacional, especialmente en el talento humano y los niveles de participación ciudadana para asumir las funciones y responsabilidades señaladas constitucionalmente (salud, educación, vivienda, saneamiento básico, entre otras), tomando como eje el adecuado diseño de la política pública que enfoque los problemas y fenómenos que influyen lo público y que aporte a la construcción de una sociedad educada, profesionalizada y consciente de la emergencia de refundar la convivencia ciudadana y el equilibrio cultural, con el cual sea posible aproximarse a la consolidación de contextos de pacificación para la era del pos conflicto, especialmente en aquellos municipios que dada su ubicación geográfica, fronterizos y costeros, requieren de una estructura administrativa que no solo se limite a garantizar la prestación de servicios públicos sino además que esté en capacidad de auto gestionar recursos y aprovechar al máximo las potencialidades de su posición y reivindiquen los mecanismos de participación ciudadana como estrategia para el desarrollo económico, político, social y cultural; la construcción del presente análisis se articuló con las docentes CARMEN CECILIA CABEZAS CORTEZ Abogada. Doctora en Ciencias de la Educación. Magister en Docencia. Especialista en Derecho Laboral y Relaciones Internacionales. Especialista en Derecho público. Docente Investigadora I.U CESMAG. Directora Grupo de Investigación Iuris Coeptum. [cccabezas@iucsmag.edu.co](mailto:cccabezas@iucsmag.edu.co) y ADRIANA LAGOS MORA Editora Revista *InvestigiumIre: Ciencias Sociales y Humanas*, Integrante Grupo de Investigación Iuris Coeptum. [alagos@iucsmag.edu.co](mailto:alagos@iucsmag.edu.co).

### **3.1. Aspectos generales**

La construcción de este capítulo se abordó a partir de la revisión de fuentes secundarias de artículos científicos alojados en bases de datos especializadas, libros, capítulos de libros, normas y pronunciamiento de la Corte Constitucional colombiana sobre la temática objeto de reflexión

articuladas con los análisis, comprensiones y reflexiones de los hallazgos obtenidos e interpretaciones producto de la investigación en curso y las aristas vislumbradas de otra investigación anterior desarrollada por las autoras (Cabezas-Cortes y Lagos-Mora) en el marco del estudio titulado: “Mecanismos jurisdiccionales de adopción conjunta entre Colombia y Ecuador para lograr una eficaz protección del crédito, ante la ocurrencia de una insolvencia empresarial transnacional”, que entre otros resultados, evidenció la debilidad de las entidades territoriales en la realización de las competencias y derechos otorgados por la Constitución Política de 1991 y la pérdida de legitimidad ante la imposibilidad de construcción de verdaderas políticas públicas que respondan asertivamente a la Cláusula del Estado Social de Derecho.

### **3.2. El Estado social de derecho y estructura de las organizaciones municipales**

La concepción jurídica y política del estado de origen liberal que se mueve bajo la dinámica de las normas caracterizada por plasmarse en un compendio escrito, por la separación de los poderes y garante de la libertad de los individuos, del principio de legalidad, de los derechos fundamentales, seguridad jurídica y protección de la confianza, entre otros, se ve debilitada no solo en su estructura jurídica política sino además en su capacidad de constituirse en verdadero garante de los derechos individuales de los ciudadanos; ello obedece a elementos como la consolidación de otros factores reales de poder como los monopolios económicos y grupos al margen de la ley, valga decir, grupos terroristas, paramilitarismo, autodefensas. Este escenario condujo a una crisis estatal y al replanteo de la estructura político social y como consecuencia de ello en el año de 1990 bajo la presidencia de César Gaviria Trujillo, los ciudadanos en ejercicio de la democracia votaron para la conformación de un grupo de líderes para la redacción de la nueva constitución en lo que se denominó la constituyente de 1991, iniciando con el proceso de transformación política y social.

Precisamente un cambio trascendental lo constituyó el tránsito en la concepción del estado, referenciado en el artículo primero de la

Constitución Política de Colombia, en el sentido de concebirse a Colombia como un Estado Social de Derecho, caracterizado por la hegemonía de los derechos fundamentales y la protección de los mismos, la reivindicación de los mecanismos de participación ciudadana y la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, claro está, dentro de los límites de la misma Carta Magna, entre otros. En efecto, el principio del estado social<sup>10</sup> se constituye en el primer paso para la modernización del estado influenciado por los procesos de globalización e internacionalización no solo económico sino también político, social, jurídico y cultural aunado a los procesos y avances tecnológicos

La crisis del modelo desarrollista y la transformación del Estado como tendencia histórica en América Latina y Chile, en los últimos treinta años, así como los crecientes procesos de globalización y neoliberalismo en las economías latinoamericanas (post-ajuste), explican el paso de un Estado transformador a la transformación del mismo (modernización), determinando en gran medida la vigencia o hegemonía tanto de los modelos, enfoques y diseños de las políticas públicas en debate. En este contexto, los procesos de modernización del Estado se han expresado en la mayoría de los casos por medio de reformas al aparato administrativo, así como por medio de la descentralización política administrativa, asociados a un proceso fundamentalmente político de construcción y/o consolidación de la democracia (Escobar, A. 2004, p. 97).

El tránsito del estado de derecho al social de derecho impone la implementación de una estructura política y administrativa acorde con la nueva concepción del estado, necesidad que se evidencia con mayor fuerza en las estructuras municipales porque precisamente es aquí donde se originan

---

<sup>10</sup> Como Estado social se define aquel que acepta e incorpora al orden jurídico, a partir de la propia Constitución, derechos sociales fundamentales junto a los clásicos derechos políticos y civiles. Se habla de derechos de segunda generación y más adelante se vendrán a complementar aún con los de tercera generación (Villar. 2007, p.82).

las problemáticas sociales asociadas con factores como la violencia y el terrorismo, por ello la lógica conduce a afirmar que es desde aquí que deben surgir las políticas para conjurar los efectos de esos fenómenos sociales.

En este contexto la dinámica de la cláusula del Estado Social de Derecho, impone a las municipalidades en general retos frente a la reformulación de su estructura política y administrativa, evidenciando la necesidad de garantizar a los ciudadanos no solo un estado democrático, participativo e igualitario, sino que además debe propender porque su estructura se oriente al fortalecimiento de una igualdad social real.

Pero lo que puso en evidencia HELLER fue también que el Estado de derecho es insuficiente para hacer realidad el principio formalmente consagrado de la igualdad, pues el legislador no tiene en cuenta, dentro de tal Estado, las relaciones sociales de poder, convirtiendo así el derecho en una expresión de lo más fuertes y no en un medio de protección de los más débiles. Por el contrario, el Estado social de derecho ha de proponerse favorecer la igualdad social real (Borda, 2007, p. 88).

En este sentido y retomando a Víctor Manuel Durán (2001,) en su escrito Estado Social De Derecho, Democracia Y Participación; el Estado Social de Derecho impone la Reformulación de los Principios constitucionales y consecuentemente una nueva concepción de los derechos fundamentales y la creación de garantías para su protección, lo que implica una reformulación de la división de poderes y una nueva concepción de los poderes sociales a los que se les asigna rango de poderes políticos en el Estado Social de Derecho, imponiendo con ello una interacción Estado-Sociedad (p. 3).

Precisamente esta concepción del Estado Social de Derecho juega un papel transcendental en países, que como el colombiano, se han visto inmersos en una serie de conflictos ajenos a la institucionalidad que generaron una violencia casi incontrolable originada por grupos armados al margen de la ley,

paramilitarismo, autodefensas, delincuencia común, desplazamiento, entre otros; lo que implica que el proceso de descentralización juegue un papel importante porque en últimas son los municipios quienes deben enfrentar todo este flagelo de violencia y ello conlleva a que la estructura política y administrativa de las municipalidades deba replantearse no solo para enfrentar las consecuencias de la violencia sino para afrontar escenarios de posconflicto.

El crimen y la violencia es, hoy en día, uno de los principales desafíos a la gobernabilidad democrática que enfrentan los países de América Latina. Esta violencia es producto de una serie de factores sociales y económicos, que asociados a los efectos de pasados autoritarios o, en algunos casos, de conflictos armados, han ayudado a instaurar lo que se puede considerar una cultura de la violencia, principalmente en las ciudades.

En países afectados por conflictos armados, éstos han debilitado las instituciones del Estado y desmembrado el tejido social, poniendo un obstáculo al desarrollo, reduciendo las oportunidades de educación, de empleo y de participación ciudadana de la población, particularmente de las nuevas generaciones o aquellas tradicionalmente más excluidas.

Los conflictos traen además una serie de factores agravantes con respecto a la aparición de la violencia: reducen las capacidades y la credibilidad del Estado, genera desconfianza por parte de la población hacia la policía y la justicia, y hace a las instituciones vulnerables a la corrupción. La guerra destruye las ciudades, las instalaciones e infraestructuras, al igual que el capital humano. Una vez los conflictos terminados, los jóvenes educados en la guerra, sin identidades y sin acceso al empleo, se vuelven presa fácil de actividades ilícitas y del crimen organizado (Yates 2014, p.28, 29).

Esta realidad es aún más evidente en municipios de frontera como Ipiales, porque aquí confluyen intereses no solo de un país sino de aquel que lo limita y ello, claro está, implica la convergencia de intereses políticos, económicos, religiosos, culturales y sociales, que requieren de una política pública municipal coherente con esta situación, sin hablar de la estructura jurídica que impone ciertas limitantes en la correlación frente al planteo de soluciones a las problemáticas de frontera, y a la forma cómo se relacionan sus habitantes en esta zona, es por ello que la Constitución Política de Colombia en el contexto de la organización territorial en su artículo 289<sup>11</sup> plantea la posibilidad de aunar esfuerzos binacionales con miras a la auto gestión de soluciones a las problemáticas de frontera.

Las políticas de desarrollo local no se limitan únicamente al desarrollo municipal. A veces el ámbito local de acción abarca varios municipios con características económicas, laborales y medioambientales similares. Así pues, las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen por qué coincidir con las fronteras municipales. Es importante entonces identificar las unidades de acción apropiadas mediante la elaboración de sistemas de ARTICULO 289. Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

De igual manera, municipios costeros como San Andrés de Tumaco experimentan una lógica de crecimiento económico, social y cultural diferenciado en el sentido de que la misma atiende no solo a su condición

---

<sup>11</sup> **ARTICULO 289.** Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

de puerto sino también al interés en los innumerables recursos naturales y marinos que posee dada su ubicación, sin embargo la historia socio política de este municipio, con intervalos de crisis económicas derivada de la presencia extranjera, que en su momento histórico (1920) explotaban el caucho y la tagua con la anuencia del estado, la incursión de la guerrilla (FARC y ELN), incrementos de cultivos ilícitos, paramilitares y nuevos grupos al margen de la ley años 1990, narcotráfico a partir del 2000, obliga a que la estructura política municipal modifique sus estrategias con miras a reivindicar la cláusula del estado social de derecho en este municipio, el cual además, a manera de reflexión, debe estar en consonancia con otros fenómenos, como los cambios climáticos que obliga a las municipalidades a una planeación temprana con miras a conjurar los estragos de los riesgos naturales.

Para adaptarse eficazmente al aumento del nivel del mar y al cambio climático global, la planeación debe realizarse al menos con 30 ó 50 años de anterioridad. En muchos casos será necesario reubicar poblaciones e inmuebles de manera eficaz en función de evaluaciones costo beneficio. El futuro es inherentemente impredecible y más aun con el cambio climático en un dinámico ambiente costero, por lo tanto, se necesita considerar suficiente flexibilidad en la planeación del territorio (Vides, M. 2010, Párr. 13).

La distribución de recursos y competencias de la nación a las entidades territoriales deben dar respuesta a las necesidades y características propias de las municipalidades con la finalidad de facilitar y coadyuvar al desarrollo regional en todos los ámbitos por expreso mandato constitucional<sup>12</sup>.

La formación de colonias agrícolas y las plantaciones tiene un elemento además particular y es que fue impulsada con población foránea, como parte de una estrategia de poblamiento y modernización de la región por el gobierno

---

<sup>12</sup> ART. 361 (...) Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2º del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional. (...) (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

colombiano. “Los norteamericanos y europeos estimulan las plantaciones para surtirse de banano, caucho, cacao, palma y recientemente del camarón; las congregaciones religiosas misioneras establecen sus fundaciones y el Estado encuentra en la colonización una “válvula de escape” para disminuir la presión humana al interior del país” (April, 1993).

Las necesidades de los municipios costeros y fronterizos, además de las propias de su categoría, surgen justamente de su ubicación y de la dinámica económica, cultural y social que en ella confluyen, razón suficiente para pensar en estos municipios desde la política educativa como fuente de procesos investigativos porque precisamente: “la investigación se constituye en un factor determinante cuando se habla de calidad, razón por la cual su transversalidad a todo el sistema educativo obedece a la necesidad apremiante de afrontar los retos del debate mundial en torno a la ciencia como instrumento de respuesta a las necesidades de bienestar de las naciones” (Lagos, 2016 p. 8). Ciertamente las municipalidades en la actualidad encuentran en la academia un aliado importante en el diseño de políticas públicas que impacten directamente en la resolución de los grandes problemas territoriales, porque la universidad se instituye no solo para formar profesionales sino además para aportar al desarrollo social a través de los proyectos de investigación.

### **3.3 Emergencia de las entidades territoriales**

En la Constitución Política de 1991 las entidades territoriales se constituyen en centros económicos, políticos, y culturales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, entendido ello, a la luz del artículo 287, como la posibilidad de gobernarse por sus propias autoridades y precisamente en este punto la elección popular de sus representantes se constituye en un elemento trascendental de la centralización y la soberanía.

Así mismo, el ejercicio de las competencias como derecho atribuible a las entidades territoriales se encuentra reglamentado en la ley orgánica de

ordenamiento territorial (ley 1454 de 2011), en la cual se establece como la finalidad del ordenamiento territorial.

(...) promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Lo anterior conlleva transformaciones que van más allá de lo político, y ello implica que la gestión de los entes territoriales propendan por la consecución de recursos para solventar necesidades y garantizar la prestación de servicios, en el entendido que la destinación de recursos desde lo nacional, por considerarse con destinación específica, no es suficiente para atender los llamados nuevos requerimientos relacionados con el empoderamiento y reivindicación de los derechos culturales y ambientales.

Las políticas públicas construidas, entonces, desde las entidades territoriales cumplen una función primordial en el desarrollo de las regiones, porque ellas atienden fenómenos o problemáticas locales desde la realidad local y en este sentido la concreción de políticas entre la Nación y las entidades territoriales cumplirían la finalidad establecida, valga decir, la integración territorial.

### **3.4 Descentralización territorial (Política y Administrativa)**

El traslado de competencias y el poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados, emerge como una necesidad, precisamente porque, como se dijo anteriormente, son las autoridades regionales y, claro está, sus habitantes quienes viven la región, la conocen y la reconocen con sus fortalezas y debilidades, y en este escenario es precisamente que las decisiones para impactar directamente en la satisfacción de necesidades requieren del poder de decisión desde los órganos centrales.

Es por ello que en la teoría moderna del derecho las entidades territoriales se entienden como organizaciones que tienen a su cargo la responsabilidad de gestionar la demanda en cuanto a prestación de servicios en salud, educación, vivienda, justicia, medio ambiente y cultura.

El proceso de descentralización iniciado desde la década de 1980 ha trasladado a las entidades territoriales parte de la responsabilidad de mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, el proceso de descentralización descuidó en un principio los requerimientos de capacidad administrativa de los municipios, e igualmente carece de un proyecto de fortalecimiento de las capacidades a largo plazo (Duque, 2012, p. 15). Este artículo adopta una perspectiva desde la teoría organizacional bajo el supuesto que los gobiernos locales son organizaciones igual que las demás, y que tareas como mejorar la educación enfrentan problemas administrativos como cualquier otra. Supone que mejorar la calidad no implica grandes modificaciones, sino una apropiada coordinación entre niveles de gobierno en el uso de los recursos que en el tiempo conducirá a un incremento sostenible en la calidad educativa. (Ruiz, G 2015, p. 40)

Ahora bien, deviene entonces el tema de la destinación de recursos, aspecto trascendental porque ya no solo se habla de la administración de

recursos por parte de las entidades territoriales, sino que se hace necesario una gestión en la consecución de recursos ya que lo primero implica una supeditación y limitación al poder central que obviamente devine de la ley, pero que limita la gestión de las entidades territoriales.

La Constitución reconoce a favor de las entidades territoriales un derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como un derecho a participar en las rentas nacionales. Este derecho, que constituye una expresión de la exigencia de otorgar suficiente autonomía a las entidades territoriales, encuentra como límites generales, el reconocimiento de competencias generales al Congreso para establecer las rentas nacionales y definir contribuciones fiscales y parafiscales. El grado de amplitud de la autonomía fiscal de las entidades territoriales se encuentra en una relación directa con la naturaleza exógena o endógena de los recursos percibidos, ejecutados o administrados por la entidad territorial. En esa dirección, si los recursos provienen de una fuente exógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se reduce como consecuencia del reconocimiento – derivado del principio unitario – de un extendido margen de acción al legislador para intervenir en la regulación de los recursos, lo que incluye la fijación de su destino. Por el contrario, si los recursos provienen de una fuente endógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se expande y por tanto la resistencia a la intervención del Legislador se incrementa. Lo anterior implica que la carga argumentativa para justificar la intervención legislativa, en relación con los recursos provenientes de fuentes endógenas, es más exigente que cuando se trata de regulaciones que recaen sobre fuentes exógenas (Corte Constitucional de Colombia 2012).

La expectativa está orientada a lograr que las entidades territoriales alcancen una autosuficiencia administrativa y ello solo es posible en la medida que tengan la capacidad de auto gestionar la obtención de recursos. Lo anterior implica que en efecto pueda hablarse del correcto reconocimiento de los derechos constitucionales atribuibles a las entidades territoriales entre los cuales se destacan:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales

Frente al primer punto es claro que la elección popular de alcaldes y gobernadores se constituye en un hecho que da cuenta de la autonomía administrativa de las entidades territoriales, al constituirse en una de las reformas políticas trascendentales de finales del siglo pasado, porque con ello se eliminó definitivamente el monopolio del poder en los partidos políticos tradicionales. Con respecto al segundo punto, el ejercicio de competencias implica pensar en los nuevos retos de las entidades territoriales, los cuales como se dijo anteriormente están pensados en la reivindicación de derechos culturales como patrón obligatorio que impone en la gestión de lo público el reconocimiento de nuestro pasado y presente, y el respeto por nuestro futuro en contextos de modernización de los estados y auge de los medios informáticos. El tercer y cuarto punto, ya referido anteriormente, enmarca un tipo de auto dependencia en la medida que al hablar de las entidades territoriales como una organización implica necesariamente no solo la coordinación de sus dependencias sino además la autodeterminación administrativa y presupuestal.

Este contexto implica que gran parte de la responsabilidad de la gestión municipal y garantía de los servicios a cargo del estado recaiga precisamente en el municipio, circunstancia que se genera gradualmente por la tendencia política de la autonomía municipal.

El proceso de descentralización inicialmente fue de carácter político y consistió en que los gobernadores y alcaldes, que antes eran designados por el gobierno central, pasaron a ser elegidos directamente por el pueblo y se continuó con la transferencia a estos niveles subnacionales de las principales responsabilidades funcionales: educación, salud, caminos, fiscales, etc. (Duran, V, 2001 p. 47).

Las entidades territoriales en la historia reciente de Colombia, infortunadamente, se constituyeron en escenarios para la potencialización de las confrontaciones internas que aun en la actualidad, y no obstante el desarrollo y ejecución de los Acuerdos de Paz 2016, no son superados y que por el contrario pareciera que se muestran con mayor profundidad.

El conflicto en Colombia tuvo sus orígenes en problemas de orden: económico, político, social y cultural, que se causaron en la naciente república (1810), los cuales no fueron asumidos, discutidos y mucho menos resueltos en su momento.

Una de las maneras más comunes de entender los procesos de modernización del Estado, está dado por los procesos de descentralización y desconcentración a nivel de las políticas públicas y de los servicios públicos. No obstante, ello, la idea de descentralización del Estado, si bien se impulsa desde diversos enfoques teóricos o paradigmas políticos, no es constitutiva de una tradición política de nuestro país y constituye un proceso reciente no acabado (Escobar, A. 2004, p. 98).

La descentralización, como estrategia política, finalidad y principio del ordenamiento territorial conlleva no solo a la consolidación de un estado soberano, sino que además facilita la autogestión de las entidades territoriales primer paso para garantizar el desarrollo económico y social de las regiones y el fortalecimiento de la identidad cultural.

Es oportuno recordar que de conformidad con el artículo 209 de la constitución política de Colombia:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (Asamblea Nacional Constituyente. 1991).

Los modelos socio políticos de estado, frente a la realidad actual relacionada con la apertura económica, procesos de globalización, auge de la tecnología, procesos de paz— para nuestro caso concreto—, requieren que el ordenamiento territorial responda a la cláusula de estado social de derecho y en este sentido: “propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional” (Artículo 2º ley 1454 de 2011), en este proceso de concertación es fundamental para la garantía de la efectividad de las políticas públicas que los ciudadanos se constituyan en agentes activos del proceso de modernización del estado, participando en el diseño y ejecución de las mismas.

Finalmente, entre los diferentes grupos sociales y organizaciones tiene que existir por lo menos un mínimo sentido de identificación y de responsabilidad con la totalidad; en una palabra, una identidad común. La nación puede constituir el marco de referencia de esa identidad, pero su base debe ser la integración social y cultural. Hay muchas sociedades en las que los distintos intereses están organizados y el poder distribuido, pero distribuido entre grupos hostiles, atascados en una batalla permanente en donde nadie resulta ganador. Para que surja la gobernanza moderna, los actores corporativos tienen que ser cada uno eficiente en su propia esfera, sin que ninguno domine a los demás, y deben cooperar en la formulación de políticas públicas, en vez de limitarse a pelear entre ellos (Mayntz 2001, p. 3–4).

Ahora bien, en este contexto es necesario destacar que los mecanismos de participación ciudadana juegan un papel trascendental en el proceso de modernización del estado y por lo tanto se constituye en eje transversal en el diseño y ejecución de políticas públicas, porque solo este engranaje garantizará que las mismas obedezcan o den respuesta real a las problemáticas regionales, porque son quien más conoce las necesidades regionales que sus propios habitantes, como se verá más adelante.

### **3.5 Condiciones sociopolíticas y económicas generadoras de tensiones socioculturales en las regiones.**

Resueltas, aparentemente, las divisiones partidistas con el Frente Nacional, el país reinicia la ruta hacia el desarrollo económico y social<sup>13</sup>. Según fuentes oficiales la nación colombiana presenta una leve mejoría en la posición y condición de pobreza y pobreza extrema monetaria de un (37,1%) de la población, lo cual no descarta el fracaso generalizado en la gestión política y gubernamental, de por lo menos los últimos cincuenta años, porque se esperaba que la introducción de teorías, tendencias conceptuales e instrumentos de planificación para el desarrollo tuvieran un impacto significativo en la calidad de vida de los ciudadanos.

En 2015, 16 de los 24 departamentos presentaron reducciones en los porcentajes de personas en situación de pobreza monetaria extrema. Las mayores reducciones se presentaron en Chocó con 2,0 puntos porcentuales, Bolívar con 1,8 puntos porcentuales y Cauca y Risaralda con 1,5 puntos porcentuales cada uno. Los departamentos con menor pobreza monetaria extrema en 2015 fueron: Bogotá con 2,0%, Atlántico con 2,7% y Cundinamarca con 3,9%. Los departamentos con mayor pobreza monetaria extrema

---

<sup>13</sup> La revisión teórica elaborada por Trejos reseña que: "El conflicto armado colombiano nace dentro del contexto de la Guerra Fría (Revolución Cubana, Doctrina de la Seguridad Nacional, ruptura chino-soviética) pero con una serie de particularidades propias que lo excluyen de la clasificación simple de los conflictos generados por el enfrentamiento entre el Este y el Oeste. Para Sánchez y Aguilera (2001), dentro de las características que le otorgan ciertos rasgos de autenticidad pueden enunciarse: una cultura política autoritaria refractaria a los comportamientos democráticos, tendencia histórica a utilizar la violencia para obtener objetivos políticos, y permanencia de las estructuras de exclusión o inclusión perversa" (2013, p. 66)

fueron: Chocó con 37,1%, La Guajira con 24,3% y Cauca con 24,0% (DANE, 2015, p. 2).

Pero para el caso particular de Colombia, que con sus diferencias aplica a la región latinoamericana, la inequidad en la distribución de la riqueza, se constituyó en un fenómeno matriz generador de tensiones entre individuos, núcleos familiares y miembros de familias extendidas que en no pocas ocasiones entraron en conflicto por el dominio y posición de predios (rurales y urbanas), no solo para la subsistencia sino para su acumulación. Como resultado en las zonas rurales tenemos que, según el tamaño de los predios, el 1% ostenta el 65% de la propiedad o posesión de estos y, según la cantidad el 1% es propietaria de 35.267 predios considerados como grandes, es decir mayor de 200 hectáreas (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2015).

Este amplio sector poblacional (asalariado) carente de capital, cuenta casi en exclusiva con su fuerza laboral para sobrevivir, la cual se sitúa en el contexto de desigualdad que los métodos (explícitos o implícitos) de explotación y abuso operan merced, entre otros factores, a la legitimación de los regímenes de discriminación que circulan simbólicamente en la sociedad y que impactan fuertemente las relaciones laborales en América Latina, tendencia de la cual no escapa Colombia.

La calidad de los empleos en América Latina se deterioró en el escenario de la globalización a pesar del alto número de convenios fundamentales ratificados y de que existía en la mayor parte de los países una regulación nacional tendiente a proteger a los trabajadores asalariados en situaciones críticas y a corregir la desigualdad propia de las relaciones de empleo. Ello se debe, entre otros factores, a que se flexibilizaron las normas, se debilitó la legitimidad de la protección a los trabajadores, se toleró la violación sistemática de sus derechos para evitar el aumento del desempleo y no se adoptaron a tiempo las políticas públicas capaces de proteger a los grupos más vulnerables de las

consecuencias adversas de la mayor movilidad laboral (Tokman, 2007).

Bensusán enfatiza que:

El aumento de los contratos atípicos y los contratos estándar de duración flexible, que se volvieron la regla en muchos países, trajo problemas para identificar quién trabaja para quién y dificultó el ejercicio de los derechos fundamentales (2009, p. 26)

Entonces el corpus normativo convencional, constitucional y legal en materia del derecho al trabajo –fundamentado en la dignidad humana– guarda grandes distancias con la teoría del trabajo decente, que condensa el arquetipo de las relaciones laborales virtuosas, con condiciones salariales y prestacionales que promuevan e impulsen altos estándares de calidad de vida de los trabajadores, como una verdadera contraprestación a su participación activa en la generación de riqueza de sus empleadores y del Estado-Nación, especialmente en grupos que tradicionalmente sufren discriminación por su pertenencia étnico-racial<sup>14</sup>, su rol sexuado, el tránsito etario, entre otros.

El principio constitucional de igualdad de trato en el ámbito laboral hace referencia a la regla de no discriminación y a la igualdad ante la ley. Esta regla de igualdad asegura, en lo relativo a los derechos laborales, la igualdad de oportunidades de acceso al empleo y de tratamiento durante el empleo. [...] En definitiva, el Estado tiene que velar para que sus actos o los que realicen los particulares no constituyan un atentado directo o indirecto a estos derechos humanos fundamentales. En este contexto, la discriminación laboral se produce cada vez que se

---

<sup>14</sup> Cabezas sobre el particular refiere que “desde el reconocimiento constitucional de la nación colombiana como multiétnica y pluricultural, se hace necesario pensar en la construcción de una sociedad más incluyente, no únicamente desde el reconocimiento del Estado, sino desde la otredad, lo cual significa que se debe trabajar por articular a toda la nación en los procesos económicos y sociales que establezcan el equilibrio social que tanto busca Colombia en su proyecto de país” (p. 2016, 79).

escoge o rechaza a un trabajador por razón de su sexo o por otra razón injustificada, que implica una restricción a la libertad del ser humano para elegir y desarrollar sus aspiraciones profesionales y personales. Que se materializa cuando son excluidas o incluso disuadidas de aspirar a un empleo o pueden ser obstaculizadas para ser promovidas profesionalmente (Pacheco, 2012, p. 125 -126).

Las incongruencias descritas desprendieron sub-fenómenos como el contrabando, que sin ser novedoso, retoma fuerza a principios de los años setentas, como una estrategia ilegal para enfrentar la situación de desventaja económica en la que se encuentran las familias relegadas por la élite comercial que tienen a su favor las reglas de juego institucionales que le permiten desarrollar con altos niveles de productividad sus negocios.

El contrabando se aprovecha de las carencias de las localidades y de las poblaciones, a ambas las vuelve cómplices, las convierte en productoras de perjuicios, las estigmatiza y las utiliza para distraer el control, por ello es complejo reconocer, para las autoridades o para quien sea, las auténticas dinámicas sistémico-locales de esos sectores. A pesar de ello, los mecanismos y los caminos del tráfico ilícito son evidentes, entre los primeros están las subfacturaciones, las falsas declaraciones, los cambiazos y las reimportaciones; entre los segundos, los caleteos, las rutas ilegales, los camuflajes en camiones, buses, balsas, motos y bicicletas, los pasos “a nado” con canecas arrojadas desde las orillas y los pasos “a pie” como lo hacen los “sacoleiros” brasileiros (Erazo, 2011, p. 1).

Concomitantemente, a mediados de los años setenta la denominada clase emergente, que inició y creó pequeños capitales con el contrabando, transita inadvertidamente a otro tipo de actividades que reportan mayor lucro, entre los que se cuenta el tráfico de narcóticos. Esta actividad, que hasta la actualidad

no ha logrado controlarse y mucho menos legalizarse, porque las formas y los efectos macabros de la lógica a la que responde su dinámica, el tipo de mercado ambivalente que se genera en lo ilícito y pasa a lo aparentemente lícito (economía de burbuja y lavado de activos) y, la política nacional y transnacional de persecución pasó a ser en la práctica un modo de vida estrechamente vinculada con lo criminal.

Como se sabe, hasta el presente se extienden las consecuencias del maridaje subliminal de los gerifaltes y los grupos de poder de orden político, especialmente para financiación de campañas electorales; de orden social, en lo referente a la subvención coyuntural de micro proyectos a poblaciones vulnerables donde la presencia estatal es débil o nula; de orden cultural, contaminado los valores y principios de una sociedad que se reconoce tradicional pero que resulta pacata por contestar y no reprochar explícitamente el comportamiento desenfrenado y extralimitado de narcocracia que, implícitamente, fue legitimándose en el colectivo.

Calderón (2016) ofrece un enfoque teórico y metodológico para analizar el conflicto colombiano identificando aspectos como las etapas y elementos del mismo condesados en ocho puntos así:

La etapa inicial en esta investigación comprende el surgimiento de las nuevas organizaciones armadas en Colombia, las cuales desafiaron el poder del Estado colombiano con el fin de abrirse camino para una nueva política violenta. Esta fase está aún vigente y sólo terminará en el momento en el que se llegue a un acuerdo definitivo entre el gobierno y la totalidad de los grupos insurgentes armados en Colombia. El análisis de la etapa inicial del conflicto armado integra varias características y elementos propios que, de acuerdo con Entelman, está atravesado por el estudio de ocho puntos básicos: 1) Los actores directos e indirectos que intervinieron en el conflicto. 2) Las percepciones de los actores frente al conflicto. 3) La

dimensión del conflicto. 4) El poder de los actores en el conflicto. 5) El mapa de actores en el que se relacionan los niveles de poder y el interés de cada actor en solucionar el conflicto pacíficamente. 6) La distribución del poder en triadas o las coaliciones que se presentaron. 7) La intensidad y la escalada del conflicto. 8) Paradigmas de paz utilizados por los actores para la solución/regulación/gestión/resolución (p. 233).

Todos estos puntos son claves para llegar a una comprensión de la cruda realidad que tocó al país, pero se enfocará la discusión en aquellos que evidencian escasamente la influencia de los actores indirectos y la dimensión del conflicto.

A finales del siglo XX, el nivel de conflictividad en Colombia había adquirido dimensiones desproporcionadas porque la alianza del narcotráfico y los grupos subversivos aunado a la siniestra amalgama de las variables precedentes abocaron a la institucionalidad a promover la clausura del Congreso de la República, la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente y la redacción y promulgación de un nuevo pacto social, a modo de estrategia político-jurídica que buscaba la convergencia de intereses, unos manifiestos y otros, demostrados con la efectividad y capacidad de destrucción y amilanamiento de hechos de acentuada monstruosidad.

Los años noventa y la primera década del siglo XXI transcurre entre la asimilación de los preceptos propios del neo-constitucionalismo, la globalización de los mercados, el neoliberalismo y el neo institucionalismo. Esto al tiempo que se posicionan los discursos sobre el reconocimiento de los derechos fundamentales y con estos se instauran ejes de discusión y apropiación de garantías a los ciudadanos; toman fuerza los temas relacionados con las regiones tal como la elección popular de autoridades públicas, la financiación de los servicios públicos (salud, educación, saneamiento básico), la gestión de los asuntos relacionados con la diversidad cultural que se coloca en el centro de los debates en las entidades territoriales.

Para las entidades territoriales de región –lejanas a las capitales y por tanto alejadas de la capital de la república– como es el caso del Departamento de Nariño y sus municipios tanto costeros como andinos, esta nueva organización político-administrativa se apreció en su momento como la oportunidad para establecer un nuevo modelo administrativo desde lo local; paralelamente esta organización establecida constitucionalmente exige, como lo propone Torres (2015), establecer que el paradigma de gestión de lo público se centre en las políticas públicas<sup>15</sup>, esto es, la identificación de los fenómenos y problemas sociales para brindar soluciones más asertivas y menos ancladas en las leyes como único y exclusivo insumo de gestión y toma de decisiones.

Para evidenciar la apropiación de las políticas públicas como paradigma que oriente la toma de decisiones ante un problema público existen varios frentes de análisis, contraste y contenido. El de mayor relevancia para este caso corresponde al aumento de la capacidad técnica institucional que se entiende como la cualificación técnica y actitudinal del recurso humano territorial en un gran acuerdo entre la clase política y el equipo técnico profesional (Torres, 2015, p. 112).

Es pertinente advertir que más adelante se profundizará en este punto.

Entonces, desde finales del siglo XX los municipios adquirieron gran notoriedad por su rol estatal y su influencia en las álgidas problemáticas que se profundizaron durante la primera década del siglo XXI. En 2012 (Ley 1551), el Congreso de la República se ocupó de regular la modernización de los municipios con el propósito de brindarles mayor autonomía para contrarrestar las deficiencias de la fórmula de la centralización política y la descentralización administrativa. Casualmente este año inician los diálogos habaneros y cuatro años después, en 2016 se firma el Acuerdo de Pacificación, el cual redimensiona el quehacer de los municipios en lo que se denominó la era del postconflicto.

---

<sup>15</sup> Se establece una clara diferencia entre el enfoque legalista y el modelo de las políticas públicas que produce un paralelo de la gestión, mientras el enfoque legalista se centra en el cumplimiento estricto de la ley, el de la política pública se orienta hacia y desde el problema y su complejidad, lo que además lleva a que mientras el enfoque legalista se centra en el proceso administrativo, el de la política pública está pensando desde las alternativas de gestión (Torres, 2015, p. 125).

### **3.6 El Pos conflicto colombiano desde los territorios hacia la recomposición de las relaciones jurídico-políticas de las ciudadanías locales**

La breve rememoración arriba descrita abre la gran pregunta alrededor de la descentralización territorial asumida como una estrategia jurídica y política desde el referente constitucional de 1991 (art. 1) y la manera cómo se optimizó para propiciar las trasformaciones socioculturales adecuadas para contrarrestar o, mínimamente neutralizar las consecuencias socioeconómicas y culturales de un conflicto armado que impactó a todo el país pero que, innegablemente, lo hizo en mayor dimensión a las poblaciones no mestizas y campesinas presentes en las regiones y la ruralidad de frontera. Según Caballero Argaez:

El final del conflicto armado con las FARC debería analizarse, en mi opinión, como una etapa más de la formación del Estado en el país. Lo que quiere decir que habrá necesidad de repensar y rediseñar muchos de los instrumentos de acción estatal. Valga decir que en Bogotá, en el “centro”, tendemos a considerar que todas las regiones son iguales, que tienen los mismos problemas, y departamentos, municipios e inspecciones de policía, las mismas capacidades. Que la “periferia” es homogénea. Nada más equivocado. Yo sostengo en las clases que dicto en la universidad que en Bogotá no sabemos cómo funcionan las alcaldías de los municipios circunvecinos, aquellos al occidente del río Bogotá o detrás de los cerros. Mucho menos vamos a saber qué pasa en el Vichada o en Arauca o en la costa Pacífica o Caribe (2016, p. 110).

Una de las consecuencias más funestas del conflicto armado lo constituyen el rezago que tienen los pobladores rurales frente a los urbanos en asuntos de construcción cultural en el cual se ubica al centro el acceso a la educación de la niñez y la juventud. Este es un aspecto tímidamente tratado desde las políticas públicas y en muchas ocasiones no se enfoca desde la mirada

de aquellos que encontrarse salvando sus vidas, afrontando los reveses de los grupos violentos marginados que los focalizaron como instrumentos de los combates físicos e ideológicos son los grandes ausentes del sistema educativo. A cambio de ello y con ellos (ellas) se reforzó y afianzó la cultura del arribismo ocupando un lugar incomodo en la estratificación que caracteriza a Colombia.

La doble movilidad ha generado apetitos y resentimientos frente a barreras sociales, mayores esfuerzos para el logro y mayores resistencias y condenas, los ya viejos calificativos de “clase emergente” y “clases sumergentes” sigue describiendo un proceso complejo de cambio social que no deja de tener efectos contradictorios. Y con ello también se ha exacerbado una profunda ambigüedad ética en nuestra sociedad: no se trata solamente de que haya afianzado nuevos valores asociados con el éxito, la temeridad y la muerte ni que el machismo se haya salido de madre: se trata también de viejas concepciones sobre el ordenamiento jerárquico de la sociedad, los credos religiosos y las verdades sempiternas que negaron la existencia social de las diferencias y los diferentes... (p. 91)

Es decir, la no pertenencia a una clase social específica –porque en lo rural el campesinado se clasifica en aquellos que son grandes propietarios o pequeños propietarios, no hay término medio–. Por cuenta de este fenómeno, los estudiantes rurales optan por integrarse a un mercado laboral que ofrece una ilusión de desarrollo mediado por el lujo, la ostentación y los placeres personales y sociales inmediatos y efímeros delimitan el surgimiento de una clase social emergente que, por su nuevo status, ha terminado por instaurar una racionalidad socioeconómica que dista del esfuerzo personal, la disciplina, el trabajo lícito y sacrificado para ser reemplazado por la aparente facilidad que trae la participación en la cadena de producción del narcotráfico y sus actividades asociadas dándole una falsa percepción de ascenso social. En este panorama la necesidad de educación y los valores asociados al derecho del ciudadano, se diluyen e incluso se desprecia por las promesas gestadas por la narco-economía.

En suma, el sector poblacional, que tradicionalmente se había excluido en función del elitismo, racismo, la homofobia, el patriarcado que se moviliza a través de sentimientos morales negativos como la envidia, el egoísmo que se diseminan en pesimismo y termina en una sociedad de amores postizos y odios ocultos.

Camacho (1992), presenta un trabajo del Estado del Arte, en cual desarrolla profundas reflexiones sobre las transformaciones de la sociedad colombiana bajo el influjo del narcotráfico. En este documento hace visible la transformación económica y cultural de la nación colombiana. Se resalta cómo logra dar cuenta los prolongaciones de las afectaciones para tres generaciones de compatriotas que no obstante los ingentes esfuerzos de la política pública educativa desde 1992 (Ley 30) y 1994 (Ley 115) y toda la normativa sobreviniente que, con sus desaciertos, hace de las entidades territoriales y sus autoridades los más importantes gestores y corresponsables de la organización, administración y prestación del servicio educativo orientando hacia la cobertura y la elevación significativa de los estándares de calidad.

### **3.7 Recomposición de la cláusula del estado social de derecho de los municipios de frontera y costeros.**

En esa línea, la asimilación de la clase política, los círculos sociales y el impacto a la cultura, puntualmente el sistema educativo con los altos y medianos jerarcas del narcotráfico, como se refirió antes, agregada a la mimetización y filtración en la prenda de garantía angular de los Estados modernos, este es, el ejercicio ciudadano fundamentado en las bases de la democracia, el pluralismo y la participación en todas las manifestaciones regladas constitucional o legalmente y substancialmente a los procesos electorales y sus bondades que, siendo uno de los logros de la instauración de los entidades territoriales, se reversó como foco de nuevos clientelismos, y germen de modalidades de corrupción inéditas, agresivas y enquistadas en las administraciones públicas de un gran número de regiones colombianas.

Aunque la tendencia moderna de la administración pública es hacia la descentralización del Estado, no deja de sorprender que uno de los argumentos en contra de este proceso es que va a favorecer la corrupción, ya que el estado deberá regular una proliferación de nuevas entidades que tendrán la autoridad de gastar y comprometer fondos públicos, siendo una respuesta común a este argumento el que la corrupción no va a aumentar, sino que el botín va a ser compartido entre más personas que antes (Martínez y Ramírez, 2010, p. 76).

Esta aseveración de los autores permite colegir que es apremiante recomponer las relaciones políticas, administrativas, financiera centro-periferia para reposicionar el rol de las entidades territoriales como gestores del desarrollo de sus pobladores teniendo en cuenta que son la instancia inmediata en la cual los ciudadanos depositan la idea de autorrealización personal, familiar y colectiva. Para lo cual deberán hacer de las responsabilidades en materia de salud, vivienda, saneamiento básico, ordenamiento territorial, entre otras; que cruzadas con los procesos educativos virtuosos y promotores de las mejores aspiraciones y realizaciones de una sociedad regional conectada con los altos intereses nacionales y latinoamericanos que propicie la recomposición de la cláusula del Estado Social de Derecho. Una sociedad en la cual la niñez y la juventud se interprete en clave de ciudadanía educada, formada y profesionalizada en altos niveles del conocimiento para aplicarlo consistentemente en los diversos campos ocupacionales demandados por las organizaciones no sólo del segundo y tercer sector (privado, entidades sin ánimo de lucro) sino fundamentalmente en las del primer sector: el público que busca personas comprometidas con el ejercicio ético, responsable e innovador de lo gubernamental.

La recomposición de la cláusula social de derecho en los municipios de frontera y costeros se debe fortalecer retomando, como se señaló antes, la educación que supere el campo de la cobertura y avance hacia la calidad, porque efectivamente se necesitan ciudadanos formados desde y para el ejercicio de

la ciudadanía y el empoderamiento público y social. Pero se trata de una ciudadanía que esté preparada para asumir el reto de gestionar sus propios intereses. La tendencia hacia la profesionalización con sentido comunitario –no instrumentalista– es una de las claves para potenciar la participación ciudadana. Ahí, estas organizaciones territoriales tendrán que enfrentar la nueva realidad de las entidades públicas iberoamericanas contemporáneas, la cual se traduce en la efectiva modernización del sistema de función pública para los cuales es transversal la profesionalización del talento humano por medio de la implementación práctica de la regla general de vinculación con el servicio público<sup>16</sup>, denominada Carrera Administrativa, (art. 125 C.P. de 1991). La gran virtud de este enfoque es privilegiar el mérito como valor fundamental para servir a la comunidad.

Los antecedentes de la realidad socioeconómica de Colombia de la segunda mitad del siglo XX se pueden considerar como detonantes de la situación de conflictividad, violencia desmedida y deslegitimación de la institucionalidad, por lo cual fue necesario proponer, entre otros aspectos, un modelo político y administrativo en la gestión del estado-nación que maneje la problemática del país en sus regiones.

La inserción de la cláusula del Estado Social de Derecho en la Carta Política de 1991 significó un compromiso jurídico y ético del Estado con sus nacionales. En correspondencia a este postulado se crearon las entidades territoriales como instituciones orientadas a favorecer y facilitar la prestación de servicios públicos de gran impacto como la salud, el saneamiento básico y significativamente la educación. Infortunadamente la influencia perversa de fenómenos como el narcotráfico, contra el cual se han desarrollado descomunales esfuerzos en el contexto nacional y transnacional para su erradicación, permeó negativamente el sistema cultural (dentro del cual se ubica el educativo), generalizando comportamientos en grupos de niñez y juventudes afines con actividades delincuenciales altamente lucrativas, la frivolidad, la banalización de los proyectos y logros intelectuales sumandos al mínimo respeto por la vida propia y la ajena. Sobre este aspecto, Rojas-Naranjo propone:

---

<sup>16</sup> Ver Artículo 125 Constitución Política de Colombia de 1991.

Algunos campos de acción, que reunidos puedan mediar el cambio territorial. En primer lugar, el fortalecimiento y masificación (cobertura universal) de procesos educativos en torno a tres ejes: 1) el fortalecimiento del sistema de educación, ciencia y tecnología como mecanismo de progreso y adaptación al medio físico 2) una educación ambiental que conlleve a modificar las relaciones del ser humano con la naturaleza y 3) una educación para la democracia que, a la postre, conlleve a procesos de movilización social que socaven las dinámicas clientelistas en los territorios, reduzcan las asimetrías de poder a favor de las comunidades, y que permita que ellas sean agentes activos de su propio de desarrollo (2016, p. 143).

Es menester reconocer que para las entidades de nivel nacional, sector central y descentralizado paulatinamente se va cumpliendo el mandato constitucional del artículo 125 superior, pero en las municipalidades costeras como Tumaco o de frontera como Ipiales dicho proceso no se presenta en el nivel que se quisiera porque las costumbres político-electoraleras (de vieja data y profunda influencia), no ceden tan fácilmente y aún la figura de la provisionalidad (que en ocasiones se extiende más allá de lo dispuesto legalmente) y las contratación de servicios “excluyendo cláusulas de relación laboral” hace precario las formas de vinculación de las personas talentosas con las administraciones municipales.

Los cargos provisionales, como su nombre lo indica, son de carácter transitorio y excepcional y buscan solucionar las necesidades del servicio y evitar la parálisis en el ejercicio de las funciones públicas mientras se realizan los procedimientos ordinarios para cubrir las vacantes en una determinada entidad, en aplicación de los principios de eficiencia y celeridad. (...) Los cargos provisionales no son asimilables a los cargos de carrera administrativa, y es por

ello que a los primeros no le son aplicables los derechos que se derivan de ella, ya que quienes se hallan vinculados en provisionalidad no agotaron los requisitos que exige la Constitución y la ley para gozar de tales beneficios, es decir, superar exitosamente el concurso de méritos y el período de prueba, entre otros. (Sentencia T-147 de 2013. Corte Constitucional de Colombia). «El subrayado es de las autoras»

Es importante puntualizar que en el presente la ciudadanía local costera o fronteriza no es totalmente pasiva, irreflexiva y acrítica, y asume ejercicios democráticos para hacerse cargo de su devenir. A los/las jóvenes profesionales de las regiones costeras y de frontera les debe interesar (y empieza a ser así) hacer parte de los cuadros y plantas de personal de su municipalidad. Pero este interés será situado en un contexto de mejoramiento continuo y posicionamiento progresivo de la administración pública local.

A su turno, las máximas autoridades de las entidades territoriales y sus equipos de trabajo deberán enfocar su actuación al diseño, planteamiento, ejecución, evaluación y retroalimentación de políticas públicas coherentes con los postulados del Estado Social de Derecho, retomando como espectro macro lo cultural y puntal clave lo educativo para potenciar dichas entidades y se transformen en organizaciones, modernas, profesionalizadas, vigentes y legitimadoras del periodo de postconflicto que le corresponde construir a la sociedad colombiana.

Entonces, la participación ciudadana no se puede reducir a las elecciones, el gobierno en línea o electrónico, las consultas previas o la rendición técnica de cuentas. Se debe extender a la capacidad real de las personas que se encuentran insertas en el sistema educativo (desde preescolar pasando por pregrado hasta posgrado) tengan la certidumbre de que su esfuerzo se verá retribuido socialmente en forma de oportunidades para optar por el servicio público, haciendo uso de la regla general de vinculación en la función pública –carrera administrativa y gerencia pública– en todos sus niveles y posibilidades. Pero esta tendencia que va marcando lo nacional debe llegar con fuerza lo local.

Considerado así el asunto, los retos de las entidades territoriales en Colombia encuentran en el concepto, modelo y estrategias de las organizaciones un elemento estructural y trascendental que le permitirán su afianzamiento como instituciones jurídico-políticas autónoma, capaz de autogestionar sus recursos (económicos, financieros, físicos y especialmente los humanos) con la finalidad no solo de garantizar la prestación de los servicios sino la reivindicación de los procesos en torno a lo cultural que es el verdadero valor en una sociedad moderna y democrática.

#### **4 Conclusiones**

Para finalizar este análisis se puede afirmar que las percepciones, es un proceso complejo ya que las mismas son subjetivas e incluyen, experiencias propias del sujeto, sin embargo, el ejercicio muestra la percepción general de la comunidad frente a temas como el trabajo comunal, representación, comunicación e interrelación con la administración municipal, de ello se concluye lo siguiente:

Se evidencia que el trabajo comunal parte de la iniciativa de lideresas y líderes, por lo tanto, su principal motivación es el compromiso que adquieren para liderar procesos sociales en busca de solución de problemas de la comunidad, a pesar de ello, el proceso voluntario implica pérdida del compromiso en algunas ocasiones, por lo que es fundamental la vinculación de quienes lideran el proceso de juntas de acción comunal. Frente a la estructura organizacional de la alcaldía municipal, los ciudadanos se sienten parcialmente representados, y atendidos, ya que el trato de funcionarios no es mejor, si bien existe voluntad del alcalde municipal, se debe fortalecer la representación y coordinación interinstitucional, porque la colaboración muchas veces no es tangible, se adquieren compromisos, pero no se cumplen.

Algunos de los presidentes manifiestan que con la última Alcaldía se ha mejorado la comunicación directa con el Alcalde, a pesar de que no se han hecho compromisos reales si se ha podido lograr medios de comunicación y acercamiento, manifiestan que se evidencia un interés por apoyar el trabajo que

quieren lograr los presidentes, a pesar de ello manifiestan un inconformismo frente a la comunicación que tiene la alcaldía sobre todo en las veredas que se encuentran más lejos del centro urbano, la atención de los funcionarios no es la adecuada y dicen que muchos de ellos no cumplen con las competencias necesarias para su cargo, esto ha generado desconfianza y miedo en algunos presidentes por lo que prefieren no tener acercamiento a la alcaldía.

En atención a la interrelación con las instituciones, La mayoría de los presidentes manifiestan asistir a todos los llamados que se hacen desde la administración municipal, ya que están muy interesados en poder lograr los objetivos para su barrio o comuna, además de poder intercambiar los procesos que están llevando a cabo los otros presidentes, pero en repetidas ocasiones la administración municipal hace los llamados sin anticipación por lo que los presidentes no pueden programarse para las reuniones, sobre todo aquellos que están en las veredas más lejanas, por lo que se evidencia falta de planeación y la administración pierde credibilidad en su compromiso con los problemas de las comunas. Por otro lado, el no contar con recursos dentro de las juntas les dificulta movilizarse a todos los llamados que se hacen.

## 5 Referencias bibliográficas

- April-Ginestet, Jacques. (1993) *Poblamientos, hábitat y pueblos del Pacífico*, Universidad del Valle, Cali
- Asamblea Nacional Constituyente (1991) *Constitución Política de Colombia*
- Bensusán, G. *Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina*. (Julio – diciembre, 2009). Perfiles Latinoamericanos. 34,13- 50.
- Borda, L. V. (2007). *Estado de derecho y Estado social de derecho*. Rev. Derecho del Estado, 20, 73.
- Cabezas, C. C. (mayo, 2016) *Consideraciones alrededor se regímenes de Discriminación género/etnia sobre relaciones laborales en Colombia*. (Capítulo de libro). En: Retos de las relaciones de trabajo y de la seguridad social en el Siglo XXI, 73. Pasto: Editorial Unimar.
- Calderón Rojas, Jonathan. (2016). *Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto*. *Latinoamérica*. Revista de

- estudios Latinoamericanos, (62), 227-257. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-85742016000100227&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742016000100227&lng=es&tlng=es).
- Congreso de la República de Colombia. (2011) *Ley 1454 por medio la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Diario oficial 48115 de Junio 29 de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. (2015) *Ley 1551 por medio la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario oficial 48483 de Julio 6 de 2012.
- Corte Constitucional de Colombia (2012). *Sentencia C- 414. M.P Mauricio González Cuervo*.
- Corte constitucional de Colombia (2013). *Sentencia T- 147. M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2015. *Comunicado de Prensa. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia*. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2015/cp\\_pobreza\\_departamentos\\_R2015.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2015/cp_pobreza_departamentos_R2015.pdf)
- Durán, V. M. (2001). *Estado Social de Derecho, democracia y participación*. Regional Latinoamericana de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines
- Escobar, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas públicas: Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década*. Rev. austral cienc. soc, (8), 97-108.
- Erazo, J. (2011). Las pequeñas cantidades (Editorial). En: *Ciudad Segura. Contrabando en fronteras*, 42:1. Recuperado de [file:///F:/Libro%202017/Ponencia%20Universidad%20de%20Manizales%20\(mayo%2030%20de%202017\)/BFLACSO-CS42-06-Santillan.pdf](file:///F:/Libro%202017/Ponencia%20Universidad%20de%20Manizales%20(mayo%2030%20de%202017)/BFLACSO-CS42-06-Santillan.pdf)
- Lagos, A. (julio-diciembre, 2016). *La investigación eje transversal del sistema educativo*. Investigium IRE: Ciencias Sociales y Humanas, VII (2), 7-9. Doi: [http:// dx.doi.org/10.15658/CESMAG16.05070201](http://dx.doi.org/10.15658/CESMAG16.05070201)
- Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Reforma y democracia, (21), 7-22.

- Martínez, E y Ramírez, J. (junio, 2010). *La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana*. Reflexión Política, 12(23) 68-80. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11015102006>
- Pacheco, Luz. (2012). *La igualdad de oportunidades y el derecho al trabajo de la mujer: un esfuerzo internacional de protección social*. Revista IUS, 6(29), 108-129. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472012000100008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000100008&lng=es&tlng=es).
- Rojas-Naranjo, J. (julio – diciembre, 2016). *Postacuerdo y gestión territorial en Colombia*. Revista Bitácora Urbano Territorial, 26(2), 135 – 146.
- Ruiz, G. (2015). *El poder de las entidades territoriales para mejorar la calidad de la educación básica*. Cuadernos de Administración (Universidad del Valle). 31(54), 39-49 recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cuadm/v31n54/v31n54a05.pdf>
- Sansó-Rubert, D. (octubre, 2005). *La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno*. Seminario de estudios de defensa. Universidad Santiago de Compostela. Recuperado de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72532/UNISCI9Sanso.pdf>
- Torres, J. (julio – diciembre, 2015). *Apropiación del paradigma de las políticas públicas en la gestión pública territorial*. Revista Saber, Ciencia y Libertad. 10(2), 205 – 216.
- Trejos, L F; (2013). *Colombia: Una revisión teórica de su conflicto armado*. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, XI (18) 55-75. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96028142003>
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2015). *Socialización de resultados técnicos*. Jornada de Inducción y reinducción. Rendición de cuentas parmente. Recuperado de <http://www.upra.gov.co/documents/10184/23342/Proyectos+Distribuci%C3%B3n+de+la+Propiedad+de+la+propiedad.pdf/d78e382c-77ac-4d60-9cfd-da42fb5be8b9>
- Vides, M. P. (2010). *Cambio climático y gestión costera*. Boletín científico INVEMAR.

- Carmona, C., Supelano, D., & Osejo, I. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. Bogotá: DAFP.
- Muñoz, A. (2014). *Estudio Técnico de Modernización Institucional de Ipiales*. Escuela Superior de Administración Pública - Territorial Nariño Alto Putumayo, Nariño. Pasto: ESAP. Recuperado el 27 de Julio de 2017
- Secretaría de la Función Pública Estados Unidos Mexicanos. (Octubre de 2015). *La Modernización de la Organización Gubernamental*. Revista del CLAD Reforma y Democracia(63), 229 - 272. Recuperado el 25 de Junio de 2017, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721008>