08

ANALYSIS OF THE SOLID WASTE CONTAINERIZATION ACTIVITY IN BOGOTÁ[1]

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DE CONTENERIZACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS EN BOGOTÁ

https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n2.8

ANALYSIS OF THE SOLID WASTE CONTAINERIZATION ACTIVITY IN BOGOTÁ[1]

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DE CONTENERIZACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS EN BOGOTÁ

Typology: Research article

How to cite this article
Holguin,M.; Giraldo,J.; Sánchez,M. y Valencia, E.(2021). Analysis of the solid waste containerization activity in Bogotá. *Administración & Desarrollo, 51*(2), 175-208.
https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n2.8

María Teresa Holguín Aguirre*

José Jardani Giraldo Uribe**

María del Pilar Sánchez Muñoz***

Edwin Valencia Aguirre****

Abstract

The objective of this research is to contribute to the impact's analisis of the containerization activity on the collection of usable and non-usable solid waste in Bogotá, integrating the perceptions of citizens and leaders of Trade Recyclers Organizations - ORO, as well as information from sanitation operators. The methodology is mixed, in two phases: 1) Quantitatively, the perception of 377 Bogota citizens is analyzed through an online survey; 2) Qualitatively, the opinions of the leaders of fourteen (14) ORO are analyzed through a semi-structured interview. As results, it was found that containerization has structural flaws; a lack of civic culture due to poor awareness and training; the leaders of the OROs indicate that the work of the recyclers has been harmed and that the goals of recovering at least 50% of the waste that arrives at the Doña Juana landfill, as proposed by the UAESP, are not being met.

Key words: waste, containerization, source separation, recycling.

Resumen

El objetivo de la presente investigación es aportar al análisis del impacto de la actividad de contenerización para la recolección de residuos sólidos aprovechables y no aprovechables en Bogotá, integrando las percepciones ciudadanas y de líderes de Organizaciones de Recicladores de Oficio - ORO, así como información de los operadores de aseo. La metodología es mix-

* Doctor in Sustainable Development from the University of Manizales; mg. Educational Sciences with Emphasis in Educational Management - Free University; Esp. Environmental Impact Assessment - Institute of Ecological Research of Spain; Esp. Integrated Management of the Environment Universidad de los Andes. Bachelor of Chemistry and Biology - Free University. Research Professor Faculty of Administrative and Accounting Economic Sciences - Universidad Libre, Bogotá (Colombia). Email: mariat.holguina@unilibre.edu.co , Orcid: 0000-0002-9352-9223.
** Economist, Free University, Pereira, Colombia. Master in Economic and Financial Administration, Technological University of Pereira, Colombia. Doctor in Sustainable Development, University of Manizales, Caldas, Colombia. Full Time Professor Surcolombiana University, Huila, Colombia. Researcher of the Iguaque Group. Email: jose.giraldo@usco.edu.co, Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9198-6300.
*** Economist, Catholic University of Colombia, Bogotá, Colombia. Master in Economics, National University of Colombia, Bogotá, Colombia. Doctor in Sustainable Development, University of Manizales, Caldas, Colombia. Professor at the Faculty of Economics of the Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Researcher of the Economics and Human Development Research Group of the Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia. Email: mariad.sanchez@urosario.edu.co, Orcid: http://orcid.org/0000-0002-9325-909.
**** Business Administration student at the Universidad Libre, Research Assistant of the Organizations and Society Management Group, Environment and Culture Subline. Email: edwin-valenciaa@unilibre.edu.co . Orcid: 0000-0003-3834-2893
[1] This research article is the result of collaborative work between the authors, who belong to different research groups, and received funding from the Universidad Libre and the Universidad Surcolombiana.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

ta, en dos fases: 1) Desde el enfoque cuantitativo se analiza la percepción de 377 bogotanos a través de una encuesta en línea; 2) Desde el enfoque cualitativo se analizan las opiniones de los líderes de catorce (14) ORO, por medio de la entrevista semiestructurada. Como resultados se encontró que la contenerización presenta falencias estructurales; falta cultura ciudadana por la escasa sensibilización y capacitación; los líderes de las ORO indican que la labor de los recicladores se ha visto perjudicada y que no se están cumpliendo las metas de recuperar por lo menos el 50 % de los residuos que llegan al relleno sanitario Doña Juana tal como lo propone la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP.

Palabras clave: residuos, contenerización, separación en fuente, reciclaje.

INTRODUCTION

The efficient management of solid waste is one of the tasks that different cities at the national and international levels have been working on in order to contribute to the Sustainable Development Goals (SDG11 and SDG12), on sustainable cities; and responsible production and consumption. Bogotá has not been immune to these dynamics and has established a cleaning scheme focused, among other aspects, on improving the use of solid waste, through different activities, including containerization.

The Free University from the Organizations and Society Management Group and the Surcolombiana University from the Iguaque Group, supported by the Thematic Network on Comprehensive Solid Waste Management of the Colombian Environmental Training Network, joined forces, and set out as the objective of this research to analyze the containerization activity for the collection of usable and non-usable solid waste in Bogotá.

Methodologically, the study applies a mixed research approach, which starts from the perceptions of citizens and the Professional Recyclers Organizations, hereinafter GOLD; and the bet of the District Administration on the activity of containerization, which seeks to improve the quality in the provision of the collection service, from three fundamental aspects: keep the spaces clean; promote source separation; avoid the appearance of critical points (foci of contamination). From there, the question posed for the study is what is the perception of citizens and professional recyclers about the impact of the containerization activity aimed at the collection of usable and non-usable solid waste in Bogotá?

This article is divided into nine parts, the first being this introduction. Beginning with the referents, from the second to the sixth part, the context of waste containerization in Bogotá DC is analyzed, as in other countries; likewise, the final destination of the city's ordinary and recyclable solid waste, and the regulatory framework for

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

solid waste management in Colombia. The seventh part explains the methodology used. The results are presented in the eighth part, to end with the conclusions of the investigation.

Context of waste containerization in Bogotá DC

Based on the information provided by the UAESP and the Aseo consortia, requested ex officio from the generators of this study, it was possible to identify the current context of the containerization strategy in Bogotá. Thus, within the framework of the development plan of the last District Administration of Bogotá (2016-2019) in the goals on the vision of the city, it was proposed to deliver in 2020 a capital city where "a recycling model with better use of waste, rubble and garbage" (Mayor's Office of Bogotá, 2016, pp. 66-67). To achieve this goal, the Special Administrative Unit for Public Services - UAESP, in charge of the implementation and compliance with the sanitation and garbage collection scheme in Bogotá, proposed the installation of containers by the sanitation operators, for the activity of solid waste collection in the city of Bogotá DC (LIME, 2021; UAESP, 2021a; Clean City, 2021; Promoambiental District, 2021; Bogotá Clean, 2021).

The new waste collection scheme proposed by the Mayor's Office (Figure 1) had as an environmental goal the installation of containers and garbage cans throughout the city to recover at least 50% of all usable waste that goes to the Doña Sanitary landfill. Juana (CJS Canecas, 2019). In the same way, the main objective determined by the UAESP in the installation of the containers for the collection of solid waste was "to mitigate the environmental effects and avoid the generation of vectors and spread of waste, as well as the appearance of sources of contamination, that affect and deteriorate the harmony of the urban public space" (UAESP, 2017, p. 4).

Figure 1.

Containers installed in Bogotá.



Source: own elaboration (2021).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

According to the UAESP (2018) "containerization is a great step to modernize the provision of the sanitation service in Bogotá since it allows improving the presentation of waste, avoiding its accumulation and promoting recycling" (para. 5). As part of the concession contract that started the new cleaning and waste collection scheme in Bogotá in 2018, for a total value of 4.8 billion pesos and with a validity of 8 years with each of the operators of winning toilets (Cuevas, 2018), the exclusive service areas (ASE) were assigned, divided as shown in Table 1:

Table 1.

Areas in Bogotá.

# ASE	Nominal capacity in litters of non-usable residues	Name of the Company	Locality/Areas
ASE 1	1'160.000	Promoambiental SAS ESP	Usaquén, Chapinero, Santa Fe San Cristóbal, Usme, Candelaria Sumapaz.
ASE 2	2'410.000	Limpieza Metropolitana LIME SA ESP	Tunjuelito, Bosa, Teusaquillo Los Mártires, Antonio Nariño Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe Ciudad Bolívar.
ASE 3	2'390.000	Ciudad Limpia SA ESP	Kennedy, Fontibón.
ASE 4	3'440.000	Bogotá Limpia SAS	Engativá, Barrios Unidos.
ASE 5	3'270.000	Área Limpia SAS ESP	Suba.

Source: taken from UAESP (2017).

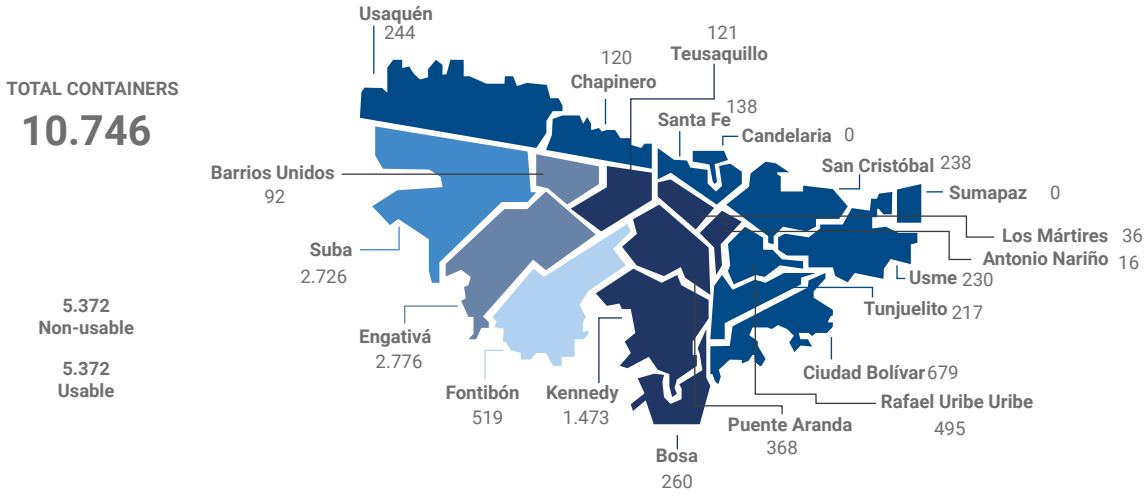
With the award of the respective contracts, powers and responsibilities were granted to each of these operators, where one of their new objectives included the installation, cleaning and maintenance of the containers located throughout the city; as well as their respective pedagogy and social awareness with recyclers by trade and citizenship in general, since one of the most outstanding advantages would be, according to Cuevas (2018), "certain and safe access to usable material: Recyclers will be the only ones authorized to carry out the collection and use of usable material, in accordance with the routes and associations corresponding to each ASE" (Párr. 15).

A total of 10,746 containers are in the city, 5,373 for non-usable material and 5,373 for usable material. They were distributed using the division through the Exclusive Service Areas (ASE), considering the places where a higher concentration of waste originates (UAESP, 2021b, p. 3) as shown in Figure 2.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Figure 2.

Container location by ASE.



Source: taken from UAESP (2021, p. 3).

Context of waste containerization in other countries

References can be found in the world of the toilet model accepted in Bogotá, made up of containers for the collection of both usable and non-usable waste. For example, the European continent has implemented cleaning schemes in proportion to the usable material that is recovered from the waste. Spain separates waste for recycling through colored containers located throughout the public space; For the year 2016, Spain had 33.9% of recovered usable waste, translated into 1.3 million tons of usable waste (Ecoembes, 2021), although significant, far from the 55% required by the European Union for 2025 (Benito, 2020).

Germany and Belgium stand out in their models of recovery of usable waste, through colored containers, they use a system of taxes on recycling and the use of official bags to deposit waste, managing to occupy the first places in recovery of usable material with a 65% and 55%, respectively (Calero, 2018).

While the European region is at the top of the best waste management practices, where more than 200 cities exceed 50% recycling (Montes, 2019), Latin America shows a lack of culture and commitment in waste management and government measures that allow the recovery of a considerable amount of what is discarded by the population. This is how the data from the World Bank (2018) indicate that

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

in Latin America the annual production of waste is 219,450,000T and only 11,500,000T are recovered (see Figure 5).

There are very few countries that have implemented in their waste management scheme the installation of containers in public spaces for the separation of waste, one of these cases is found in Chile, which through its green points (spaces with containers installed to dispose of waste) accessible to the community, establishes the colors of the containers to identify the different types of waste, based on the Chilean Standard NCH 3322:2013 of the National Institute for Standardization (Ministry of the Environment, 2021); In 2019, before the pandemic, a total of 7,186 green point containers were recorded throughout the country with a monthly reception capacity of 12,890 tons of cardboard, paper, plastic, glass, metal, cell phones and batteries (País Circular, 2019).

Impacts of solid waste in cities

Gábor & Aguilar (2006), Espinosa & Castrillón (2013) and the World Bank (2018), agree in affirming that the environmental impact of solid waste goes beyond the production or generation of the same in situ , since the management that is gives to these and the final disposal generate negative impacts both on the soil and water (generation of leachate), as well as on the air (visual pollution and odors), biodiversity (focus of generation of vectors and pathogens) and in general the quality of life of humans and non-humans (they affect the landscape, they are a means of spreading diseases, among others).

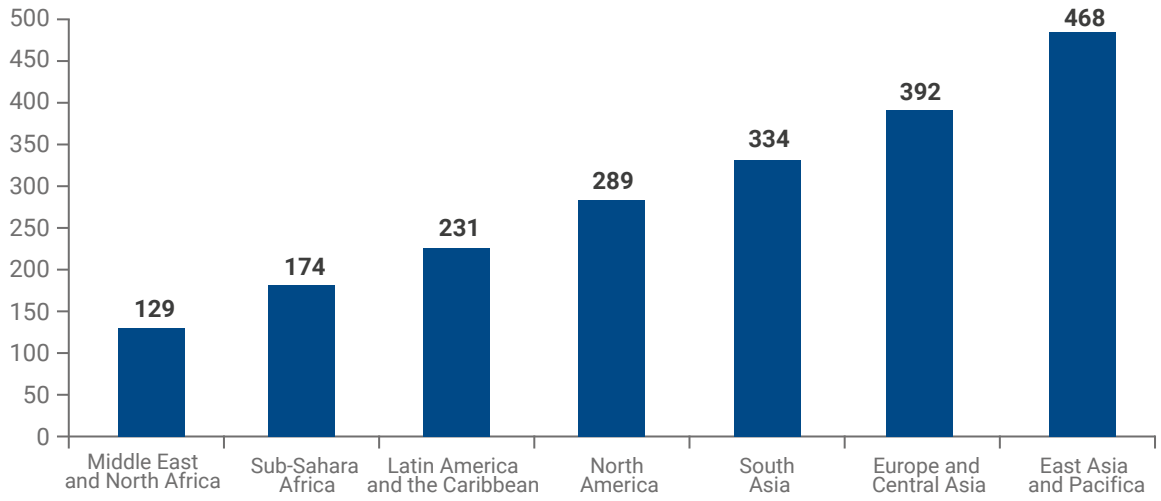
Regarding the production of waste worldwide and by region, the World Bank report (2018) estimated that the global generation of waste in 2016 reached 2010 million tons of municipal solid waste. By the year 2030 it is expected that the world will generate 2.59 billion tons of waste and if the pertinent measures are not taken, global waste will increase by 70%, that is, 3.4 billion tons would be generated by the year 2050 (World Bank, 2018. p.18) figures that contradict the goals of the 2030 Agenda (ECLAC, 2018) in SDG11 “Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable” and SDG12 “Ensure modalities of sustainable consumption and production” (Para. 1), targets 11.6 and 12.5, on the need to significantly reduce waste generation through prevention, reduction, recycling, and reuse.

As shown in Figure 3, the Middle East and North Africa and Sub-Saharan Africa regions generate the least waste with 129 and 174 million tons representing 6% and 9% respectively of total waste. in the world as of 2016. Latin America and the Caribbean ranks third with 231 million tons representing 11% and the East Asia and Pacific region generates the largest amount of waste with 468 million tons equivalent to 23% in that same year.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Figure 3.

Waste generation by region in million tons.

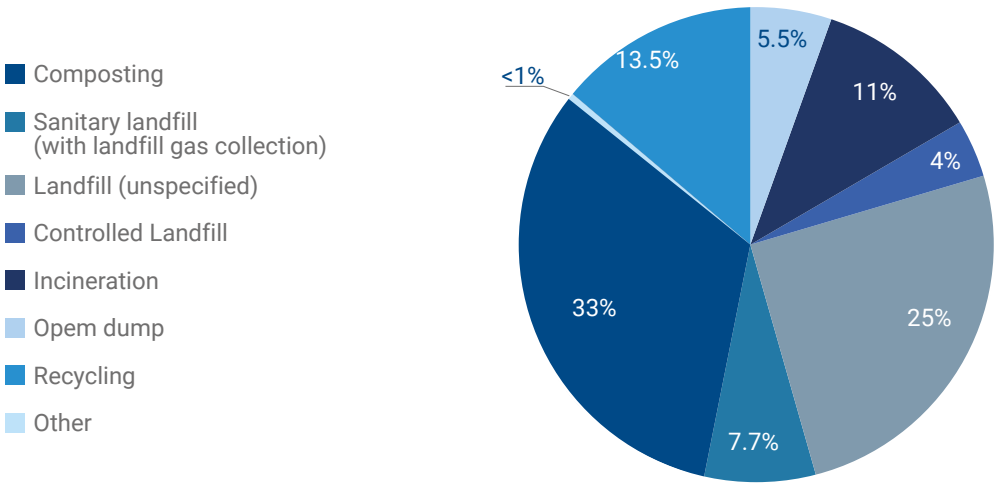


Source: taken from the World Bank (2018, p. 20).

In relation to the disposal of solid waste, it is worrying that worldwide 33% of waste has inadequate management processes where it is dumped on roads, open land, or river sources. Almost 37% of the waste in the world is disposed of in landfills of all kinds, as shown in Figure 4. Around 19% is recovered through recycling and composting processes and 11% of the waste is treated through incineration (World Bank, 2018, p. 34).

Figure 4.

Global Waste Treatment and Disposal in Percentage.



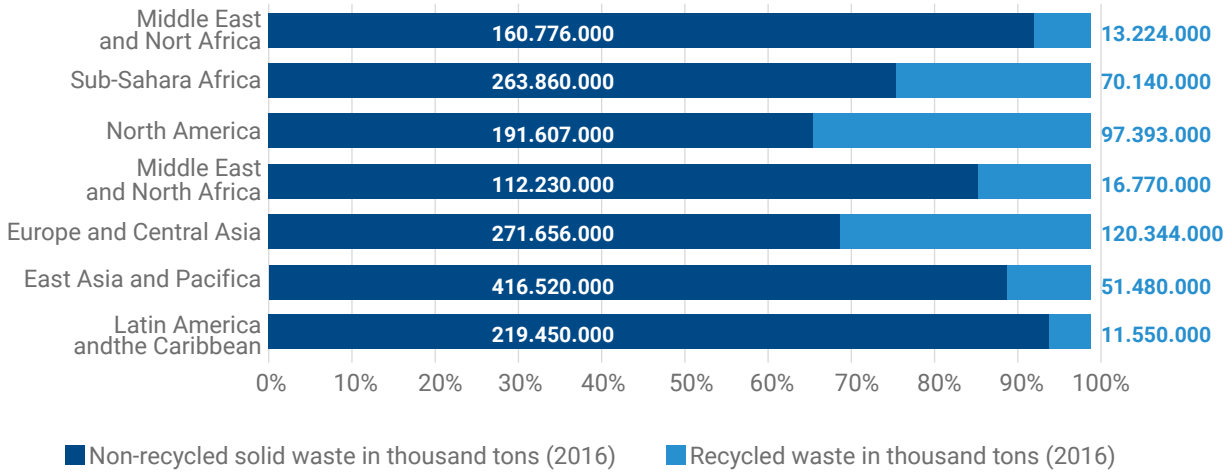
Source: taken from the World Bank (2018, p. 34).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

The regions with the highest income such as North America and Europe have the highest amount of waste recovery through recycling and composting in 2016. The regions with the lowest amount of waste recovered in the world are Africa Sub-Saharan Africa, Latin America and the Caribbean as shown in Figure 5 (World Bank, 2018, p. 35).

Figure 5.

Amount of non-recycled and recycled waste in the world.



Source: own elaboration based on data from the World Bank (2018).

In Colombia, according to data from Semana (2020), only 17% of its solid waste of the almost 12 million tons generated annually is recycled, establishing a modest goal of achieving 40% of recyclable material by the year 2030. Bogotá, despite being the city in the country with the highest proportion of households that report having waste classification habits with 62% of the total, according to Malaver (2021), only 16%, equivalent to 1,200 tons of waste, can be recovered and used. the 7,500 tons of waste generated per day.

The destination of the city's ordinary and recyclable solid waste

The landfill is one of the most used technologies in Colombia for the final destination of solid waste, however, it is an obsolete technology, since the trend should be the growth of circular economy processes together with professional recyclers, to reduce minimize the waste of raw materials and reincorporate solid waste into the production chain, from a cradle-to-cradle perspective, and not from the

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

cradle to the grave. In other words, return waste in such a state that nature can reabsorb it and that it does not contaminate the soil, water sources, the air and biodiversity, as well as human health.

In the particular case of Bogotá, there is the Doña Juana Sanitary Landfill, which daily receives around 6,500 tons of ordinary waste, of which 80% could be used, but ends up underground causing pollution (Vargas, 2021). Thanks to the work of more than 22,000 recyclers by trade and some families and citizens who carry out separation at the source, 1,200 tons are recovered in the city, which according to data from the Bogota Environmental Observatory (2022), is equivalent to 16% of the total waste generated in the city; that is to say, a total of between 7,500 and 7,700 tons of waste are produced in Bogotá, material that comes, on the one hand, from the containers located in the city, but on the other hand, from the routes that recyclers make through the city in residential complexes, companies, educational institutions, among others.

According to the most recent report published on the achievements of the Mayor's Development Plan "A new social and environmental contract for the Bogotá of the 21st century" 2020-2024, by the year 2020, 1,300,116 tons of waste were used, thanks to recyclers' organizations and what is reported in the Single Information System for Public Services - SUI. The report highlighted that with the exploitation model implemented in the city, an increase from 18% to 24% of the material that has been recovered has been observed (UAESP, 2021c, p. 2).

Much of this recoverable waste is directed to the transformation processes through the Recycling Organizations, defined by Resolution 61 of 2013 of the UAESP, as one:

> "non-profit entity constituted mainly by trade recyclers, whose corporate purpose is related to the provision of the public cleaning service in the components of use and recycling, with a high degree of empowerment and representativeness in the operational, administrative and management processes. decision-making by its associates" (p. 10).

Most of these associations rent warehouses for storage and seek to establish alliances with material transformation companies to reduce intermediation; These alliances include ANDI (National Association of Entrepreneurs) and CEMPRE (Business Commitment to Recycling).

In 2006, the Mayor's Office, through the Comprehensive Master Plan for Solid Waste (Decree 312 of 2006), set out to create parks or recycling plants in some of the towns of Bogotá (Mayor's Office of Bogotá, 2012). An example of this is the La Alquería Recycling

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Center, which was assigned thanks to ruling T724 of 2003 of the Constitutional Court, on the obligation to generate affirmative actions in favor of the recycling population of Bogotá in a state of poverty and vulnerability, the which, according to Parra Deputy Director of Use of the Administrative Unit of Public Services - UAESP, is not enabled, since in December 2019 it suffered a fire that affected the entire area where the use activity was carried out by the ORO included in the Single Register of Trade Recyclers Organizations –RUOR– that operated in this place.

The situation described above is unfortunate, because in addition to its function of taking advantage of the material recovered in the streets of Bogotá by the recyclers, in the Alquería the recyclers were trained and the organization of educational visits was allowed, where the citizens could know the plant and each one of the processes of separation, classification, storage and commercialization of the usable material; Similarly, it promoted environmental education on separation at the source and the correct management of waste, reducing its impact on the environment (Alcaldía de Bogotá, 2012).

In relation to the recycling plants for Bogotá, the construction of 6 more plants was planned, whose purpose was the use and commercialization of recyclable waste such as paper, cardboard, plastic, metal and glass. However, according to El Tiempo (2008), the communities of some of the construction zones were adamantly opposed, preventing the works from starting, alleging that these would generate insecurity and garbage problems in the sector. This situation continues to date (2022) avoiding strengthening the recycling system in the city.

Regulatory framework for solid waste management in Colombia

In Colombia, various laws or regulations have been created and regulated in response to the environmental and health needs of society regarding the management of natural resources and their subsequent waste, with the aim of preventing and mitigating the different problems generated by the incorrect management of waste. these. Table 2 mentions some of the current regulations in Colombia that are related to the proper.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Table 2.

Colombian regulations on waste associated with research.

Norm	Issued	Description	Relation the study
Resolution 1342, 2020. 24th December 2020	Ministry of Environment and Sustainable Development	It modified resolution 1407, 26th July 20018 "by which it is regulated the environmental management of residues of bottles and containers made of paper, cardboard, plastic, glass, metal and other decisions are taken".	Based on this resolution entrepreneurs from the producer extended responsibility must register as producers of bottles and containers and present their respective plans for managing the residues generated by their productive activity. If the entrepreneurs meet this requirement, they would be helping in a great extent to the recovering of materials with potential for recycling and their incorporation to the circular economy.
Resolution No. 2184, 2019	Ministry of Environment and Sustainable Development	By which in 2021 white, black and green color codes started to be in force for separating residues at the very source.	As evidenced, this law does not coincide with the color category used by the containers of residues. Currently, they are black and the difference among them is the white and black tap, as well as their size.
Resolution 1407, 2018	Ministry of Environment and Sustainable Development	By which the environmental management of residues coming from bottles and containers made of paper, cardboard, plastic, glass, and metal is regulated and other decisions are taken.	Through the comprehensive management of the solid residues it is intended to contribute to the transition from a linear model to a circular economy, preventing the creation of residues and optimizing the use of the resources, so products remain as much as possible inside the economic cycle and the raw materials they are made of, be leveraged as well as their energetic potential.
Law 1801, 2016 – National Code of Police and Coexistence	Congress of the Republic	Tool for resolving conflicts affecting the coexistence of the citizens. As a consequence, it avoids that the behavior of the citizens and their respective consequences turn into legal or judicial issues. Title IX named "From the Environment", specifically articles 100 item 2, 100 item 7, 102 item 2, 103 item 10 in which responsibilities and infractions affecting hydric resources, wildlife, flora and the air are described.	Violations and infractions to this code are constant, this is regarding the behavior of the citizens when throwing garbage, debris and dangerous materials out of the containers, and polluting public spaces and natural resources. There´s a lack of control and monitoring so that the law be enforced and timely penalize the offender, and so guaranteeing the non-recidivism.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Norm	Issued	Description	Relation the study
Resolution 754, 2014 (25th November) 25/11/2014	Ministry of Housing, City and Territory and the Ministry of Environment and Sustainable Development	By which the methodology for formulating, implementing, assessment, monitoring, controlling and updating of Solid Residues Comprehensive Management Plans is adopted.	Updates the PGIRS implementation methodology, abrogating the 1045, 2003 resolution. It stablishes responsibility to the public actors regarding the formulation, implementation, following up, integration with the development plans, residues leverage, integration of the recyclers with the respective monitoring reports, which must meet the UAESP and the respective cleaning consortiums of Bogota city.
Decree 2981, 2013 (20th December)	National Government	By which the cleaning public service is regulated.	Installation of containers makes part of Bogota city current cleaning scheme, this will be led by the five operators with the aim of collecting residues and embellishment of the whole city. In addition, the cleaning scheme must integrate recycling workers by guaranteeing them the access to the usable residues in safety way.
Law 1259, 2008	Congress of the Republic	By which it is instituted inside the national territory the roll out of the environmental summon for the offenders of the hygiene, cleaning and collecting of debris, and other regulations are provided.	Among these infractions the inadequate management of solid residues is considered one of the infractions, in which citizens backslide is not to make the proper separation in the source and not take the residues out at adequate schedules, take debris out to the streets, since these should be directly given to the consortium destined the zone prior scheduling the collection of such.
Agreement 287, 2007	Council of Bogota D.C.	Guide the affirmative actions that guarantees the participation of recycling workers in condition of extreme poverty and vulnerability in the processes linked to the comprehensive management and handling of solid residues in Bogota D.C.	Containerization strategy by the UAESP together with cleaning operators, installed white tap containers so the recycling workers could access to the usable residues, nevertheless, due to the leak of culture and knowledge of how to make the separation at the source, it has been quite ineffective.
Decree 620, 2007	Mayor of Bogota	It adopts the urbanistic and architectonical regulations for regularization and construction of infrastructures, urban furnishing and equipment, linked to the Solid Residues General System.	Containers are considered urban furnishing that make part of the solid residue general system, its design, installation and localization was submitted to various technical studies made by the UAESP along with cleaning operators.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Norm	Issued	Description	Relation the study
Sentence T-724, 2003	Constitutional Court	By which affirmative actions are created in favor of the recyclers who are in a condition of poverty and vulnerability in Bogota.	The UAESP is submitted to enforce the Court´s judgement, this is why the new cleaning scheme for the city must integrate recycling workers and part of what was already done by installing the white tap containers.
Resolution 1045, 2003	Ministry of Environment, Housing and Territorial Development	It is adopted the methodology for the elaboration of the Solid Residues Integral Management Plans, PGIRS (acronym in Spanish), definitions, art. 1 and 2. Articulation of the domestic cleaning public service delivery with the PGIRS, art.3 and 4. Participation of both, the solidarity sector and recyclers in the making of Solid Residue Integral Management.	This resolution applies to the various actors involved in the development of a PGIRS and in particular to those who formulate it, that for this analysis case is the UAESP and the cleaning service providers, who should align the strategies with the Land-use Plan and include recycling workers.
Decree 1713, 2002	National Government	By which Law 142, 1994, Law 632, 2000, and Law 689, 2021 are regulated, regarding the delivery of public cleaning service, and the Decree Law 2811, 1974 and Law 99, 1993 regarding Solid Residues Integral Management. It stablishes the provisions oriented to regulate public cleaning service within the frame of ordinary solid residues, in matters referring to their components, levels, types, modalities, quality, and the regime of the people delivering the service and the users." (Decree quoting) In accordance with this Decree, Chapter II, referring to the storage and presentation of residues, it is the duty of the users, the above-mentioned activities, in accordance with the regulations made by the environmental and public services authorities from the Municipality or District in which they reside.	It provides alignments to the users of the cleaning public service for the presentation of the residues. If these regulations are not fulfilled will cause to apply the sanction stablished on the legislation in force by the various district and national government entities. Regarding the delivery of such solid residues, users must present them in optimal and organized conditions so that the contact with the environment and with the people in charge of collecting them be reduced to a minimum, at the locations designed for such (sidewalks, collection centers or storage containers) and with a duration no longer than 3 hours previous to the beginning of the collection of the residues by the cleaning operators. The Decree addresses the technical implementation and the adequate handling of containers, boxes or storage containers for the solid residues located on the public space, it is worth noticeable that these elements must at least allow : "user´s accessibility, pedestrian transit, keep the aesthetic and hygiene of the surroundings, be accepted by the user community and avoid the possible environmental impacts." (Decree quote). Sec. 17, 24, 25, 26, 27, 29

Source: own elaboration based on normative information obtained through different documentary sources.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Methodological note

The research approach of the present study is of a mixed type, since it integrates into its analysis both quantitative elements, for the analysis of the surveys applied to citizens, and qualitative, for the documentary understanding and the information obtained from the surveys. applied interviews with the ORO. Using this approach, on the one hand, the situation of waste management in Bogotá is interpreted in what must do specifically with the containerization implemented in the city; and, on the other hand, the information provided by citizens and recycler organizations based on their perceptions and interactions with waste is collected and analyzed.

The research is carried out in two phases. In the first, the perception of 377 citizens of Bogotá is analyzed through a survey applied online using the Google platform. The number of citizens surveyed is based on a convenience sample, which is based on the definitions provided by Question Pro (2022), that is, it is a non-probabilistic and non-random sample, based on ease of access and availability of information. people through social networks Facebook, Twitter, Instagram, university email databases, and university networks, in a time interval limited to 20 days, between September 30 and October 21, 2021. This The technique was considered appropriate considering that any citizen from the age of 15 onwards is an eligible participant. The data obtained were analyzed supported by descriptive statistics.

The survey (Table 3) is structured in three parts: characterization of the respondents, knowledge, and perception about the containerization activity. In the characterization, the participants are asked for general data such as e-mail, age, gender, dedication, or occupation, among others. In the next section, it asks about people's knowledge about the containerization activity.

In the perception part, 5 Likert scale questions were used (totally agree, agree, undecided, disagree, totally disagree, or don't know). In this type of question, it was allowed to expand the answer with additional comments; Likewise, 3 dichotomous questions and 2 multiple-choice questions were included. For the analysis of the results of this section, the opinions of all the respondents were considered, regardless of their level of knowledge about this activity.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Table 3.

Survey addressed to citizens of Bogotá.

Universidad Libre & Universidad Surcolombiana Inter-institutional Group on Solid Residue Studies
Objective: Analyze the containerization activity for the collection of ordinary usable and non-usable solid residues, starting from the knowledge and perception of Bogota D.C. citizens.
Characterization
E-mail *
Your age is between* 15-24 yr. ___ 25-39 yr. ___ 40-55 yr. ___ 74 or more years old.
Gender: Female ___ Male ___ Other ___
Profession: Student ___ Employee ___ Independent___ Home____ Unemployed____ Retired ___ Other___
Schooling: Primary___ Highschool___ College____ Pos-graduate___ Other___
Locality where you live: Antonio Nariño___ Barrios Unidos___ Bosa___ Chapinero___ Ciudad Bolivar___ Engativá___ Fontibón___ Kennedy___ La Candelaria___ Los Mártires___ Puente Aranda___ Rafael Uribe Uribe___ San Cristobal___ Santa Fe___ Suba___ Sumapaz___ Teusaquillo___ Tunjuelito___ Usaquén___ Usme___
District * _____
Social class * 1___ 2___ 3___ 4___ 5___ 6___
Questionnaire:
Questions of Knowledge
1. Three years ago, District Administration started the strategy of containerization (installing of containers) for separating and collecting solid residues. Regarding this strategy, how much do you know about it: *
Choose all options that apply.
You know and have studies the strategy
You have seen the installing on the streets
You use the containers to take out the trash from your house
You use the containers to take out the trash from the company you work for
You do not know or have not had any kind of contact with the strategy
Other: _____
Through what means did you have access to the information about the strategy* Choose all that apply.
Television___ Radio ___ Flyers ___ Virtual training___ In-person training___ In-situ Sensibilization Campaign___
Informal ___ Other_____

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Questions of Perception:

Following, you will find some questions in which you will be able to express the perception you have about the functioning of the containers for residues that were placed in your neighborhood.

3. Do you think containers have contributed to keep public space clean?* *Mark only one option.*

Totally agree___ Agree ___ Indecisive Disagree___
Totally disagree___Do not know___

If you wish to extend on your answer you may use this space.

4. Do you think containers have helped to reduce the precense of rodents and flies?*
Mark only one option.

Totally agree___ Agree ___ Indecisive Disagree___
Totally disagree___Do not know___

If you wish to extend on your answer you may use this space.

5. Do you think containers have prevented the presences of bad odors?* *Mark only one oval.*

Totally agree___ Agree ___ Indecisive Disagree___
Totally disagree___Do not know___

If you wish to extend on your answer you may use this space.

6. Do you think containers have reduced the disorder of residues on the streets?

Totally agree___ Agree ___ Indecisive Disagree___
Totally disagree___Do not know___

If you wish to extend on your answer you may use this space.

7. Do you think containers have contributed in improving the urban landscape?* *Mark only one oval.*

Totally agree___ Agree ___ Indecisive Disagree___
Totally disagree___Do not know___

If you wish to extend on your answer you may use this space.

8. This strategy considers the location of at least two types of containers. One for usable residues and other for non-usable residues. Have you felt motivated to make the separation of residues at the source (place where they are produced) because of the presence of the containers?* *Mark only one oval.*

YES___ NO___ Other____

9. From the following list, choose those residues that you consider should be put in the usable container: * Choose all options that apply.

Styrofoam___ Paper from files ___ Cans___ Napkins___ Glass___ Used toilet tissue ___ Residues from sweeping ___ Plastic bottles ___

Other: _____

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

10. f debris ever come from your house, those should be put in:* *Mark one option.*
Non-usable residue container
Usable residue container
Cleaning company should be called to collect them
Other: _____
11. Have you ever seen whether the service operators do the cleaning and maintenance of the containers? Mark only one answer
YES___ NO___ Other____
12. Do you think the placing of the containers have been the most adequate in accordance with the needs of the sector and the population?
YES___ NO___ Other____
Thank you very much for your contribution to this investigation. If you have a further comment on this containerization strategy in Bogotá, please feel free to express it below:

Source: own elaboration (2021).

In the second phase, the opinion of the leaders of the professional recyclers' organizations is investigated. Table 4 presents the instrument used for the semi-structured interview. This instrument has 2 parts, the first related to the characterization of the organization and, the second, the questionnaire regarding the opinion of the leaders of the organizations on the containerization activity.

Table 4.

Semi-structured interview addressed to waste picker organizations.

Characterization data
Name and last name:
Name of the Recycling Organization
Number of recyclers working for the organization
Location of the Organization: Locality
Zones where the retrieval of residues takes place
Questionnaire
1. What do you think of the containerization strategy that was implemented in Bogotá in 2019?
2. Has this strategy made it easier for you to retrieve the residues? (You find the residues better separated, the time for collecting them has decreased)
3. Do you think that the strategy of the containers motivated the citizens to make the separation of residues at the source, in their respective black and white tap containers?
4. Have you ever received any type of training on the appropriate handling of these containers?
5. Has the amount of retrieved material increased due to the strategy of containers?

Source: own elaboration (2021).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

The population of waste picker organizations identified in Bogotá is 318, based on data provided by UAESP, Superservicios, CRA (2021). Using the entirety of this database, you are invited by email to a virtual interview. Given the isolation conditions of the pandemic generated by COVID-19, between November 2021 and February 2022, and knowing the limited conditions of accessibility to technology, the response of at least 10% of the organizations was expected. However, 14 associations (4.4%) responded effectively to the interview, in which 1705 recyclers are affiliated, of which 1206 are formally associated and 499 informally, who carry out their work in 11 localities.

The criteria of representativeness and empowerment were the main reasons that led this study to seek an approach to these organizations. For this reason, organizations located in 11 locations in Bogotá or with coverage of recycling processes in these were interviewed: Engativá, Tunjuelito, Kennedy, Los Mártires, Bosa, Suba, Fontibón, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe.

Results

For the development of phase 1, 377 surveys were carried out, of which 60.8% correspond to the female gender. Table 5 shows the total number of respondents by age range and gender. It is observed that 61.8% of the respondents are in an age range between 15 and 39 years old and only 11.4% are 56 years old or older.

Table 5.

Respondents classified by gender and age.

Age category	Female	Male	Other	Total general
15 - 24 yr	71	41	1	113
25 - 39 yr	70	50		120
40 - 55 yr	63	37		100
56 - 73 yr	23	16		39
74 or more years	2	2		4
9 - 24 años		1		1
Total	**229**	**147**	**1**	**377**

Source: own elaboration (2022).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

32.9% of those surveyed are students, 41.4% are employed, 15.9% work as independent workers and 9.8% are engaged in housework, are pensioners or are unemployed. Regarding schooling, 45.4% are university graduates, 35.5% have a postgraduate degree, while for 11.6% their level of schooling is secondary and for 7.5% technical, technologist or primary level.

Regarding the knowledge of those surveyed about the containerization activity, 10.6% claim to know and have studied the strategy. While 13.5% do not know it or have not had any type of contact with it. However, all those surveyed gave their opinion about the way this activity works in the city. Of the total, only 109 respondents, that is, 28.9%, state that they use the containers to dispose of the waste from their home and/or from the company where they work.

The foregoing can be explained because not all users make use of the containers, since in some sectors of the city containers were not available and the condominium complexes have their own collection centers. In the words of one respondent "we separate them into colored bags and throw them into a garbage dump, I don't know if they divide them by container from there", showing the indifference on the part of users with respect to waste management. solids.

Of those surveyed, 42.2% had access to information about the strategy through television; 10.3% with awareness campaigns on informal sites; 4.8% attended face-to-face or virtual campaigns; 4.2% accessed information through the radio or flyers; and 15.7% saw the containers on the street, used common sense or read the labels on them.

These results (4.8% and 4.2%) show the ineffectiveness of awareness campaigns by the UAESP and the operators of the collection and final disposal service in the different areas of the city. It should be noted that, according to information provided by the sanitation consortia, different campaigns have been carried out in the city in Kennedy and Fontibón by the operator Ciudad Limpia in the month of February 2019; the Clean Area cleaning company in Suba in July 2021; Bogotá Clean has also been carried out in the town of Engativá between 2018 and 2021; Likewise, between 2018 and 2020, Promoambiental Distrito raised awareness among 17,612 inhabitants belonging to the towns of Chapinero, Santa Fe, Usaquén, Usme, La Candelaria and San Cristóbal, just to name a few (Proambiental Distrito, 2021).

To analyze the perception of the respondents about whether the containers have reduced the waste mess in the street, 32% (121 people) agree or totally agree. In contrast, 39.2% disagree or strongly disagree, while 28.8% are undecided or don't know.

Among the voices of those surveyed, there are those who affirm that the containers "increase the perception of cleanliness and improve efficiency in waste control"; that "although the strategy is very good, not many people have used it correctly, meaning that it does not take full ad-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

vantage of it" and that "although it is a good strategy, these containers are searched by recyclers and people on the street for that leave the waste scattered around the container".

However, another respondent states that "sometimes the containers are full, [and] they are not collected in a timely manner and in addition to this, when there is no more garbage, they begin to put it on the sides, which generates a bad smell and makes them not look clean. the streets", in addition, "many people take out the garbage at the wrong time and they accumulate garbage around it" and "the containers have been put to a terrible use, generating more garbage instead of less". These expressions show the lack of culture on the part of the citizens.

Regarding whether the containers have helped reduce the appearance of rodents and flies, 143 respondents (38%) agree or strongly agree. Likewise, 33% disagree or totally disagree and 113 people, that is, 30%, are undecided or do not know. When performing the analysis by localities, 8 of the 20 present an average of agreement and total agreement above 38%, being the localities of Barrios Unidos (53.8%), Ciudad Bolívar (44.4%) where the highest Percentage of respondents consider that containers have reduced vectors.

However, those who consider that they do not agree with respect to the reduction of rodents and flies are of the opinion that: when doing their job, the professional recyclers leave waste scattered around the containers; also that the garbage overflows; the containers do not receive maintenance and cleaning; and there is a lack of citizen culture when misusing them, indicating that "citizen duties regarding collection and cleaning are not fulfilled" affirms one of the respondents. The localities where the respondents disagree or totally disagree with the container issue are Kennedy (55.5%), Puente Aranda (44.4%) and Fontibón (39.3%).

In light of the data, the opinion on whether the containers have prevented the presence of bad odors and reduced the mess of waste on the street is divided between those who agree and those who disagree with 38.1% respectively, while 23.7% are undecided or do not know; aspect that deserves further investigation, because it is assumed that the container policy should influence a greater favorable opinion on the improvement of these pollution situations.

The voices of some respondents highlight that the smell of the containers is very strong, since some of them have had their lids removed. In addition, the respondents affirm that there is no adequate maintenance, monitoring, and cleaning of the containers; that when they are full, the accumulation of waste without separation generates bad odours; there are people who leave bags next to it, which increases the mess and the bad smell; those who live near the containers say they put up with the bad smells.

It should be noted that other respondents insist that there is not enough information or awareness among users of the proper handling and care that must be taken with said containers

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

and with the site prepared for it. Likewise, recyclers and homeless people have easy access to the interior of the containers, take the garbage out into the street and spread it, generating bad odors. Some citizens point out that when it is very hot the odors are complex, but to a lesser extent than when they were in the street and collection points were made in disorder.

42.4% of those surveyed consider that containers have not contributed to improving the urban landscape, while 21.4% are undecided on the subject. On the contrary, 36% state that this containerization helps to organize the waste disposed of in the street. In this sense, a respondent affirms that "the areas where there are them look much cleaner and do not hinder or obstruct vitally".

Regarding the question of whether they have felt encouraged to separate waste at the source (place where it is produced) with the presence of containers, 55.7% of those surveyed say no, while 44.3% say yes. Among the arguments for not feeling incentivized are that they already did the separation at the source before the containers were placed, they already participated in environmental initiatives, or they do not feel stimulated to do separation because they observe that all the waste is put in the same truck. of garbage. In this sense, one of the respondent's states: "I already do it, but I don't see that the collection companies, recyclers and homeless people don't make proper use of them, and some [containers] are already damaged and the people deposit without discriminating."

Within the survey, two verification questions were asked about the knowledge of the respondents about those residues that they consider should be placed in the reusable container. It is found that Styrofoam, used toilet paper, sweeping waste and napkins are considered usable waste, which shows the lack of knowledge and citizen culture on the subject. The opposite occurs with the disposal of debris, since only 18% do not know how to dispose of this type of waste. The knowledge in this regard by the respondents who live in Ciudad Bolívar stands out, since 94.4% know the proper management of these wastes.

Regarding the operation related to the activity of containers, the survey included two questions: the first, related to the observation by the respondents about whether the service operators perform cleaning and maintenance of the containers; the second: on whether the location of the containers has been the most appropriate according to the needs of the sector and the population.

In the case of the first question, it is found that 77.4% of the respondents do not observe that the containers are washed or fixed. However, the operator LIME (2021)indicates that to date it has 2 container washing vehicles to clean 2,302 of these, located in the towns of Antonio Nariño, Bosa, Ciudad Bolívar, Los Mártires, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, Teusaquillo and Tunjuelito. Regarding the second question, despite the technical studies that the different operators present to justify the location of the containers, 55.4% of those surveyed think that it has not

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

been the most appropriate, for them in some places they are needed, and in others there are too many or are far away for users.

Regarding the results of the second phase of the study, to recognize the perceptions of the recyclers by trade, 14 interviews were conducted with leaders of recycler organizations whose objective was to know the perceptions regarding the containerization strategy for waste collection implemented in Bogota since 2019.

The first question was focused on knowing in a general way the perception of the leaders of the recycler organizations about the containerization strategy, in this regard responses were identified in favor of the strategy (3) and against (11), with various arguments for justify their answers.

Those who expressed being in favor expressed that the strategy is good for recyclers since now they do not have to go from house to house, however, against the strategy they express that collection is frustrated because people do not separate waste at home and now the recyclers have to get inside the containers to recover the potentially recyclable materials, arguing that the main causes have been the lack of dissemination on the proper use of the containers and the lack of training for users on the processes of separating waste. waste at the source.

This shows that both the respondents and the interviewees agree that one of the main weaknesses of the waste containerization activity in the city is related to the lack of culture on the part of the people and of processes of sensitivity and training for citizens.

The leaders of the recyclers who express explicit rejection, for the activity, consider that it has been negative with expressions such as "it has been the worst invention that the District has created" (Arana, 2021), explaining that, on the one hand, containerization ended garbage day, that is, previously every third day the waste was delivered to the company, now people take out the waste at any time, therefore, the recyclers must pass all the days to make the collection in the multiple containers as indicated by ASCOREH (2022):

> "It affected us too much, the organized trade recyclers who comply with many parameters required by the government because before placing them, people had a schedule to take out the garbage and we had the time to recycle, take out all the usable material now with those containers people take out your garbage at any time, any day and now".

They also point out that this fact generates more contamination for the community due to the permanent presence of waste in the street, since people do not always place the bags inside the containers, and many recyclers when recovering the materials, break the bags and leave the waste outside of them. Similarly, the containers expel bad odors, which affect the community. This problem was also explicitly expressed by the citizens surveyed.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

In the same way of rejecting the strategy, they point out aspects such as "there are flaws in the containers, because they do not meet the appropriate conditions for recyclers to operate them and recover the material" EMR (2021), "They were not installed on routes that benefit the recyclers, if not with the criteria of the sanitation operator and there are currently many damaged containers". "The size of the containers makes it difficult to recover usable waste", "there is no culture at the time of disposing of waste, they did not meet the goal that they wanted to achieve, which was to greatly facilitate the issue of recycling, and therefore on the contrary, the recycler has been harmed", "Technically the strategy is good, because it should help the population to become aware, and have good waste management for recyclers, but in practice it has been a disaster" ACORVE (2021).

Some of the answers presented by the leaders of the associations in the previous question, are related in this section, with the second question asked about whether the strategy has facilitated the waste recovery process? Here it was sought to identify if, because of the implementation of the containers, the waste is better separated, or if the collection time has been reduced. Regarding this specific aspect, they point out that almost the same amount of time is spent, because, although now the waste is concentrated in the containers, the users do not adequately separate the waste, which means that the recyclers must get inside the containers, to be able to recover the materials. On the other hand, they highlight the high risk of this work because they find sharp things, hazardous waste mixed with potentially recyclable waste, bad smells, among others. They also indicate that the containers have become a disadvantage for the work of recyclers because amounts of debris and all kinds of dangerous materials arrive there.

As indicated in the previous question, in relation to the size of the containers, they consider that these have become an impediment to the work of recyclers due to their size, since in this profession there are people of all ages, and especially, elderly recycling population. This last data is consistent with the information obtained in the UAESP's Characterization Report of the Recycling Population 2020 (2021a), where it is indicated that 24,310 recyclers are registered in Bogotá and of these the elderly population is 17.05%. say 4,143 people. And this is only speaking of those who are registered, since the OROs point out that a high percentage of people who carry out recycling processes are not officially registered and licensed before the district, for example, of the 1,705 recyclers linked to the 14 OROs that provided data to the present study, 29.3% is not formally affiliated with the organization.

Another situation pointed out in relation to aspects that become impediments to making the respective use of the waste, by two of the organizations, is that the homeless go to sleep between the containers, a situation that generates conflicts, since the recyclers take risks for these people to threaten their integrity.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

An additional problem considered by the leaders of the associations is the high competition that has been generated between the migrants and the recyclers of the city, the latter have been fighting for years to claim their rights: to work, to dignity, to health, to training, among others, in the words of one of the organizations.

> "I do not agree that Venezuelans appropriate the recycling business due to the needs of many Colombians, [who] have been working for many years to acquire certain rights and it does not seem to me that others benefit, while the same fellow citizens they are harmed" (ACORAS, 2021).

In the third question about whether the container strategy encouraged citizens to separate waste at the source in containers with black lids and white lids, the 14 organizations interviewed indicate that the strategy has not been effective, that people It does not have the culture, nor the information and therefore they stir up all the waste. They also insist that people have not received adequate training from the media, nor from the competent authorities, however 3 of the organizations indicate that they themselves have campaigned to promote the separation of waste in the font.

In the words of the ORO representatives, regarding question 3, they state the following: "The community deposits all kinds of ordinary and recyclable debris in the containers. The container became a critical point", "the culture, tolerance and empathy on the part of the people are not seen since we recyclers put our hands in the garbage without thinking that the waste that is in the containers is not what other unusable and even dangerous waste is expected and is even dangerous", "The material is contaminated, people do not separate it, they do not care if it is in the recyclable or garbage bin, even dead animals have been found" (GAIAREC, 2021).

With the above, it shows that Law 1259 of 2008 item 7 is violated on the infraction of "Improperly disposing of dead animals, parts of these and biological waste within domestic waste" which indicates that a natural person will be fined 10 SMDLV and a legal person with 10 SMDLV, however, the containerization activity does not facilitate control over who disposes of this type of waste in an inappropriate manner.

> "The strategy rather encourages citizens to be untidier, [they take out] the garbage at any time knowing that those containers are there at any time, where they can take out the garbage, and if they are full, easy, they throw the garbage away. outside the container, and more spills" (RASA, 2021).

In relation to the fourth question about whether they have received any type of training for the proper handling of waste containers, the OROs point out in unison that they have not received training, however, they indicate that the same associations that were born to dignify the work of the recycler, are those who train recyclers; In this regard, they point out that "the awareness campaigns that are regulated in annex 2 of the tender

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

regarding training the recycler and giving recognition to the community, this has not been fulfilled by the sanitation operators" (EMR, 2021).

The fifth question, on whether the container strategy has increased the amount of recovered material, there is no general agreement, 3 associations indicate that it has increased, 7 associations indicate that it has decreased, 1 indicates that it is very relative, and 1 that it is not you can know the data accurately. Some extensions on said information say that it is difficult to measure, sometimes it goes up and down depending on the activities in the sector. Sometimes the recyclers do not respect the routes and many people arrive in the same sector. They also indicate that in the pandemic the amount of recoverable waste was reduced, since consumption patterns also changed and much more disposable or non-recoverable garbage was produced; In the words of one of the leaders, "It has not increased, on the contrary, it has decreased and has contributed to generating critical points in the city where rubble, wood and special or dangerous materials are left", "currently the quantity has increased, not the same than before 2019 but it has improved again this year 2021" (GAIAREC, 2021).

The leaders of the ORO come close to proposing solutions, for example: "It would be important to implement an environmental subpoena to force users to carry out the separation process, because people do it if they want to and if they don't, they don't." However, it should be remembered that since 2008 with Law 1259 "the application of the environmental subpoena to offenders of the cleaning, cleaning and debris collection regulations is established in the national territory" (para. 1) according to this Law, a person who violates the standard of waste separation at the source without considering that each container is suitable for some specific waste, will have a fine of 5 SMDLV when it is a natural person and 5 SMDLV when it is a legal entity, a situation that is the same as in the previous case there is no real sanction for lack of follow-up.

"The use of the black bag and the white bag worked at one time." "There is no motivation for people, for example, in the cleaning fee for those who recycle: fee reduction." "Associations in some areas encourage residents by delivering white bags and these bags are collected only with recyclable material" (ANRT, 2021).

They also point out, "we have spoken with the District reflecting the problem, but since it is a contractual matter, there is not much to do legally, we have to wait for the tender to end in order to exercise a strategy of mass education and solidarity delivery to the recycler" (GAIAREC, 2021).

As noted above, the contract is valid for 8 years, beginning in January 2018 and ending in January 2026, however, more than 3 years after the installation of the 10,746 containers on the platforms of the city of Bogotá (UAESP, 2021b), the UAESP through the sanitation operators, began the installation of a new type of containers, called "underground", that is, underground,

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

"which have state-of-the-art technology and that will allow optimizing the service that it is offered to citizens", as mentioned by the General Manager of Clean Area (Editorial Nation, 2022).

This questions the OROs, because in addition to including changes within the validity of the previous contract, they wonder again about the benefits for recyclers, since it is not understood how they are included in the strategy, even despite the State No T ruling. -724 of 2003, where it was indicated that all contracting processes for public cleaning and waste management services in Bogotá must include affirmative actions in favor of recyclers by trade and that for no reason can they repeat omissions as has been done in the past.

As pointed out by Redacción Nación (2022):

> "Only non-recyclable waste should be disposed of in these bins, since the intention is that the associations of recyclers work hand in hand with the groups, companies, buildings and other people from the different areas to help them take out what they are reusable and what is not" (para. 7).

The foregoing reflects that once again the recovery of waste and the respective alliance with the rest of society is being left solely under the responsibility of the recyclers when the District Administration should be more forceful in the formal inclusion of recyclers in the new underground container strategy.

The most recent public furniture of the Bogotá sanitation system has a greater capacity, going from 3,200 liters of old containers to 6,400 liters of only unusable material, since collecting this type of material is its only objective, according to Luz Camacho, director of the UAESP (Editorial Nation, 2022).

Engineer Anderson Reyes, analyzing the new containerization strategy, highlights some of the advantages in terms of improving landscaping and that by preventing them from being improperly arranged on the street, they will stop contaminating natural water sources and rainwater channels. Likewise, it said that "negative aspects may arise due to the low levels of culture of separation between usable and non-usable waste, and for this reason the pressure on the Doña Juana landfill could increase, reducing its useful life" (Editorial El Time, 2022), a situation that is now foreseen, will leave recyclers at a disadvantage, will increase the environmental impacts due to waste contrary to the T724 Sentence, the goals of the 2030 Agenda, the National Policy for Sustainable Production and Consumption , among other.

The most frequent complaints by citizens regarding the containers, according to the report of the Comptroller of Bogotá (2019) in terms of improper location and use, is that these are overflowed by different materials and waste that do not correspond to the initial destination that was given to them and are arranged in places.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

that impede mobility and put pedestrians at risk, complaints that coincide with the assessments of the OROs and the citizens surveyed.

According to annex 11 of the UAESP for the activity of collecting solid waste through containers in Bogotá, sanitation operators were asked to define the best alternative in terms of location, based on mitigating critical points of accumulated ordinary waste or inadequately presented in public space, and according to the report of the Comptroller of Bogotá (2019):

the technical annex establishes some guidelines for the installation, the actions for the collection of usable material, the placement of the containers at 150 meters, that are not located near parks or schools, that do not affect the educational community, among others. But according to the cases received and the tours made by the localities, this is not fulfilled (Contraloría de Bogotá, 2019. p. 4).

In this regard, one of the ORO also stated the following:

> Before establishing the strategy, we warned that the containers would become critical points and time has proven us right. Citizens do not consider the colors and deposit all kinds of waste in the containers. In the container with a white lid, you will find rubble, ordinary and recyclable, and the same with the one with a black lid (GAIAREC, 2021).

The different assessments of the OROs lead to the conclusion that the containerization activity has structural flaws in that its appearance, color, and size do not encourage separation, nor does it facilitate the work of recyclers. An aspect analyzed as fundamental by this research group is the fact that the recycling container is smaller than the one for non-usable waste, this flatly leads citizens to deduce that the waste with recycling potential is from less than the ordinary ones, when more than 80% of the waste is potentially recyclable (Vargas, 2021).

The coincidence between the actors under study, in the different questions raised, was the lack of training processes for citizens, as well as the insufficient control by the operators of the cleaning service and the competent entities, so that citizens properly carry out the separation of waste, because although there are rules that regulate the obligation of these actions and fines for violating the rule are established, there is no evidence of control mechanisms to advance in this matter.

As already pointed out by the School of Journalism of the UAM (2019), what leads to the success of a cleaning scheme and recovery of potentially recyclable waste in a territory, is "commitment, education and citizen culture, accompanied by adequate urban furniture of cleanliness, government regulations, pedagogy, awareness and social incentives". Regarding the need to increase incentives, such as reducing taxes and/or fees for those who comply with com-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

prehensive waste management in its source separation phase and fining or increasing taxes for those who do not; Likewise, it is imperative that it be done in parallel with the location of furniture in the city, as well as with training processes.

CONCLUSIONS

The lack of knowledge about the waste that is usable and the respective separation at the source has the consequence that circular economy processes are not really applied, because by depositing unsuitable waste, potentially reusable waste is contaminated and cannot be used as raw material. within the production process. In addition, the task of recyclers becomes more difficult, as their only source of income is affected. Awareness and environmental education campaigns are required by government entities such as the UAEPS, the Ministry of the Environment and the District Environment Secretariat, as well as by the operators in charge of collection and final disposal.

From this perspective, it is evident that the present containerization strategy or system for the disposal of solid waste is focused primarily on the collection of waste, but it is urgent to establish a system of awareness and incentives with users, in relation to the separation in the source, which has not worked and in some cases the result has been contrary to what was sought, exacerbating the problem of waste in Bogotá.

Regarding the lack of incentives, although it should not be necessary, because out of common sense and responsibility towards the environment and society, every Bogotans should properly manage waste, experience shows that incentives and taxes on those who do not recycle have guaranteed the recovery of more than 50% of the recycling in some countries (Montes, 2019).

No significant progress has been identified with the containerization activity, and on the contrary, there is evidence of a delay in the city of Bogotá regarding the use of waste and its final disposal. For several years it has been reported that the production of waste in the city remains without significant changes, 7500 T are generated daily, of these 6500 T, go to Doña Juana and on average 1200 T are recycled, it would be expected that the strategy of containerization will show an increase in the amount of waste recovered daily, but this is not the case, indicating that the goal of the Development Plan related to delivering in 2020 a capital city where a recycling model with better use of waste will be consolidated. waste, debris and rubbish.

The figures on the amount of waste that is generated in Bogotá and that which is currently recycled, show that the objective of recovering at least 50% of all usable waste that goes to the Doña Sanitary landfill has not been met. Juana, as pointed out by CJS Canecas (2019).

As pointed out by some Bogotans surveyed and leaders of recyclers' organizations, the result of containerization has not shown a step towards modernization in the provision of sanitation services in Bogotá, given that neither the presenta-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

tion of waste has improved, nor has prevented the accumulation of these, nor is there evidence that it has promoted recycling, as pointed out by the UAESP (2018).

It can be noted that although the main objective of the containers with a white lid is to facilitate and increase the use of recoverable materials, as stipulated in Annex No. 11 of the UAESP Public Tender (2017), it is for the recyclers of the city who are responsible for intervening directly in these containers, however, for most of the leaders of the associations of recyclers interviewed, this objective is harmed by the lack of citizen culture and environmental education.

The ORO leaders point out that the UAESP's commitment to which recyclers would be the only ones authorized to collect and use the usable material, according to the routes and associations corresponding to each ASE, has not been fulfilled, since any person can access the containers.

The cleaning and maintenance of the containers located in the different parts of the city have flaws, since damaged containers, without lids and often with bad odors, are identified in different areas. The containerization activity has not mitigated the generation of vectors, the spread of waste, or the appearance of sources of contamination, which affect and deteriorate the harmony of the urban public space, as proposed by the UAESP (2017).

If structural measures are not adopted in terms of solid waste management, Bogotá DC will continue to reinforce the waste production rate forecast by the World Bank (2018) of 3,400 tons per year worldwide by 2050, failing to meet the goals of the Agenda 2030 in relation to SDGs 11 and 12, this situation being also an obstacle for the development of the National Policy for Sustainable Production and Consumption, since naturally if one of these management steps is blocked, the chain is broken, becoming an impediment for the development of said policy and others that in this matter are raised for the city and for Colombia.

REFERENCES

Alcaldía de Bogotá. (2012). *La Alquería, único centro de reciclaje en Bogotá*. Bogotá. https://bogota.gov.co/mi-ciudad/localidades/kennedy/la-alqueria-unico-centro-de-reciclaje-en-bogota

Alcaldía de Bogotá. (2016). *Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020.* Gabinete Distrital. http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/planeacion/tomo1-digital.pdf

Banco Mundial. (2018). *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050.* World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Benito, F. (2020). *La gestión de la basura, a años luz de lo que nos exige Europa*. Verde y Azul. https://verdeyazul.diarioinformacion.com/basura.html

Bogotá Limpia. (2021). *Respuesta Derecho de Petición - Solicitud de Información referente a la adquisición, instalación y operación de contenedores de recolección de residuos sólidos en Bogotá con fines de investigación*. Bogotá Limpia.

Calero, I. (2018). *¿En España se recicla como en el resto de Europa?*. RTVE. http://www.rtve.es/las-claves/como-recicla-europa-2018-05-10/

Ciudad Limpia. (2021). *Respuesta a su derecho de petición "solicitud de información referente a la adquisición, instalación y operación de contenedores de recolección de residuos sólidos en Bogotá, con fines de investigación"*. Ciudad Limpia.

CJS Canecas. (2019). *Cómo les ha ido a los nuevos contenedores de basura en Bogotá*. Bogotá. CJS Canecas. https://www.canecas.com.co/resultados-de-los-nuevos-contenedores-de-bogota

Contraloría de Bogotá. (2017). *Mesa de Seguimiento del sector servicios públicos. Tema inundaciones y contenerización*. Acta 41. https://acortar.link/RJtiGW

Cuevas, A. (2018). *Alcalde Peñalosa firma contratos de concesión del nuevo esquema de aseo para Bogotá*. Bogotá. https://bogota.gov.co/mi-ciudad/habitat/listos-contratos-de-concesion-del-nuevo-esquema-de-aseo-para-bogota

CEPAL. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

Decreto 312 de 2006 [Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.]. Por el cual se adopta el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos para Bogotá Distrito Capital. 15 de agosto de 2006.

Ecoembes. (2021). *Estadísticas sobre el reciclaje de envases domésticos en España*. Ecoembes. https://www.ecoembes.com/es/ciudadanos/envases-y-proceso-reciclaje/datos-de-reciclaje-en-espana

El Tiempo. (2008). *Construcción de primera planta de reciclaje de Bogotá quedó congelada*. El tiempo. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4013705

Espinosa, M., & Castrillón, W. (2013). Caso: Manejo de residuos orgánicos – RSO – derivados del corte de zonas verdes en Bogotá D.C., Colombia. En *Cuaderno de Casos de Ingeniería Ambiental* (pp. 27–34). Universidad EAN. https://repository.ean.edu.co/handle/10882/1575?locale-attribute=en

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Gábor, K. & Aguilar, G. (2006). Los productos y los impactos de la descomposición de residuos sólidos urbanos en los sitios de disposición final. *Gaceta Ecológica,* (79), 39-51. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2877246

Ley 1259 de 2008. Por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones, reglamentada por el Decreto Nacional 3695 de 2009. 19 de diciembre de 2008.

LIME. (2021). *Respuesta a solicitud de información sobre proceso de contenerización*. LIME.

Ministerio del Medio Ambiente. (2021). *Estrategia regional de residuos sólidos*. *Región Metropolitana de Santiago 2017-2021*. Santiago Recicla. https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/PUBLIC-Estrategia-Reg-Residuos-Solidos-Digital.pdf

Malaver, J. (2021). *Reciclaje, el primer paso responsable para aprovechar la basura que generamos*. Alcaldía de Bogotá. https://bogota.gov.co/yo-participo/blogs/basura-en-bogota-una-responsabilidad-de-todos-los-ciudadanos

Montes, S. (2019). *Seis países alrededor del mundo reciclan más de 50% de su basura durante el año*. La República. https://www.larepublica.co/responsabilidad-social/seis-paises-alrededor-del-mundo-reciclan-mas-de-50-de-su-basura-durante-el-ano-2813051

Observatorio Ambiental de Bogotá. (2021). *Relleno Doña Juana recibió casi 3 millones de toneladas de residuos en 2021*. Observatorio Ambiental de Bogotá. https://oab.ambientebogota.gov.co/relleno-dona-juana-recibio-casi-3-millones-de-toneladas-de-residuos-en-2021/

País Circular. (2019). *¿Cómo es la infraestructura del reciclaje en Chile?*. País Circular. https://www.paiscircular.cl/consumo-y-produccion/como-es-la-infraestructura-del-reciclaje-en-chile/

Promoambiental Distrito. (2021). *Respuesta a su derecho de petición del 4 de mayo de 2021 "Solicitud de información referente a la adquisición, instalación y operación de contenedores de recolección de residuos sólidos en Bogotá, con fines de investigación"*. Promoambiental Distrito.

QuestionPro. (2022). *¿Qué es el muestreo por conveniencia?*. QuetionPro. https://www.questionpro.com/blog/es/muestreo-por-conveniencia/#:~:text=El%20muestreo%20por%20conveniencia%20es,pr%C3%A1ctica%20de%20un%20elemento%20particular.

Redacción Nación. (2022). *Bogotá estrena canecas de basura que valen $ 240 millones; parecen bolardos mejorados*. Pulzo.com. https://www.pulzo.com/nacion/bogota-nuevas-canecas-basura-contenedores-soterrados-como-precio-PP1254551

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Redacción El Tiempo. (2022). *Los pros y contras de los nuevos contenedores soterrados de Bogotá*. El tiempo. https://www.eltiempo.com/bogota/nuevos-contenedores-en-bogota-sus-pros-y-contras-657254

Resolución 61 de 2013 [Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP]. Por el cual se crea registro único de recicladores de oficio -RURO- , el registro único de organizaciones de recicladores -RUOR- y se establecen los criterios para la configuración de organizaciones de recicladores de oficio como organizaciones de recicladores habilitadas en Bogotá D.C. 25 de febrero de 2013. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52101

Semana. (2020). *Colombia solo recicla 17% de sus residuos y la meta es 40% a 2030*. Revista Semana. https://www.semana.com/empresas/articulo/meta-de-reciclaje-de-colombia-a-2040-sera-del-40-del-total-de-desechos/301643/

UAESP. (2017). *Anexo 11. Criterio de calidad para la prestación de la actividad de recolección de residuos sólidos a través de contendores en la ciudad de Bogotá D.C. Concesión Áreas de Servicio Exclusivo para la Presentación del Servicio Público de Aseo en la Ciudad de Bogotá D.C. Licitación Pública UAESP No. 02 de 2017. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hábitat, Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos*. UAESP.

UAESP. (2018). *Avanza la Contenerización de Residuos en Bogotá*. UAESP. https://www.uaesp.gov.co/noticias/contenerizacion-residuos-bogota#:~:text=La%20contenerizaci%C3%B3n%20es%20un%20gran,estos%20y%20promueve%20el%20reciclaje.

UAESP. (2021a). *Caracterización población recicladora 2020*. UAESP. https://www.uaesp.gov.co/sites/default/files/documentos/Caracterizacion%20poblacion%20recicladora%202020%20publicar.pdf

UAESP. (2021b). *Derecho de petición - Solicitud de información referente a la adquisición*. UAESP.

UAESP. (2021c). *Informe Logros a 31 de diciembre del 2020 – Plan de Desarrollo "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI" 2020-2024. Productos, Metas y Resultados*. UAESP. https://www.uaesp.gov.co/sites/default/files/planeacion/228_UAESP_INFORME_LOGROS_31_diciembre_2020_PDD_UNCSA.pdf

Vargas, C. (2021). *Bogotá pondrá a dieta al relleno sanitario de Doña Juana*. Bogotá. https://acortar.link/nZrksf

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

09

EXOGENOUS ASSESSMENT OF INSTITUTIONAL CAPACITY IN TIMES OF CRISIS (COVID-19): RESILIENCE LOCAL GOVERNMENT[1]

EVALUACIÓN EXÓGENA DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN TIEMPO DE CRISIS (COVID-19): RESILIENCIA GUBERNAMENTAL LOCAL

https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n2.9

EXOGENOUS ASSESSMENT OF INSTITUTIONAL CAPACITY IN TIMES OF CRISIS (COVID-19): RESILIENCE LOCAL GOVERNMENT[1]

EVALUACIÓN EXÓGENA DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN TIEMPO DE CRISIS (COVID-19): RESILIENCIA GUBERNAMENTAL LOCAL

Typology: Research article

How to cite this article
Sierra Hernández, J.J (2021). Exogenous assessment of institutional capacity in times of crisis (COVID-19): resilience local government. *Administración & Desarrollo, 51*(2), 209-233. https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n2.9

Jeammy Julieth Sierra Hernández*

Abstract

Although there is a broad corpus respect to institutional capacity (IC) the evaluation of perspectives sectors impacted by the deficit or not of IC goes unnoticed, mainly in times of economic crisis such as that caused by Covid-19, where governance multilevel was decisive in reducing the effects of the pandemic. Thus, with a complementary instrument to the IC evaluation forms, in the economic and productive sector in the department of Tolima (Colombia) which evaluated exogenously the perception about IC subnational governments as from economic problems caused by COVID-19. Five (5) factors were adapted in the instrument. Content validity was tested through expert judgment, and construct validity through exploratory factor analysis. It has good content validity (CVC = 0.82) and internal consistency (Cronbach's alpha coefficient 0.921). It was identified in the perception of the IC that the Intergovernmental Relations and Co-responsibility dimension contributes 41.62% to the explained variance. Thus, when IC is evaluated, this dimension deserves a higher weighting than the other four; and it is that the imbalances in intergovernmental relations, especially due to the way in which functions are distributed, were decisive in the effectiveness of policies, that is, in achieving benefits that were supposed to be achieved in the midst of the pandemic.

Key words: municipal institutional capacity (MIC); institutional capabilities, COVID-19; crisis management; multilevel governance.

Resumen

Pese al amplio corpus de capacidad institucional (CI), en la evaluación de esta pasa desapercibida la perspectiva de sectores impactados por el déficit o no de la CI, especialmente en momentos de crisis económica como la ocasionada por la Covid-19, donde la gobernanza multinivel fue determinante para menguar efectos de la pandemia. Así, con un instrumento com-

* Doctor (c) Modeling in Politics and Public Management, Master in Financial Administration, Actuary, Mathematics and Statistics. Professor at the Higher School of Public Administration- ESAP, University of Tolima and UNAD Florida (USA). Researcher and consultant in diagnosing public problems through data analytics. E-mail: jeammy.sierra@esap.edu.co
[1] Article generated within the framework of project 65 of the ESAP 2020-2022 research call.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

plementario a los formularios de evaluación de CI, este trabajo evaluó exógenamente desde el sector económico y productivo en el Departamento del Tolima (Colombia) la percepción de la CI de los gobiernos subnacionales para enfrentar la problemática económica ocasionada por la COVID-19, para ello, se adaptaron cinco (5) factores en el instrumento. Se probó la validez de contenido mediante el juicio de expertos, y la validez de constructo a través del análisis factorial exploratorio. Se tiene buena validez de contenido (CVC = 0,82) y consistencia interna (coeficiente alfa de Cronbach 0,921). Se identificó en la percepción de la CI que la dimensión relaciones y corresponsabilidad intergubernamentales aporta un 41.62 % a la varianza explicada. Así, cuando se evalúe la CI, tal dimensión amerita una ponderación superior a las otras cuatro; y es que los desajustes en las relaciones intergubernamentales, en especial por la forma cómo se distribuyen funciones, fueron determinantes en la efectividad de las políticas, en la medida que permitió obtener beneficios que se suponían debían lograrse en medio de la pandemia.

Palabras clave: capacidad institucional municipal (CIM); capacidades institucionales, COVID-19, gestión de crisis, gobernanza multinivel.

INTRODUCTION

The perception of citizens is decisive in the governance process, especially in times of crisis such as those generated by SARS-CoV-2, which radiate all dimensions of human life, to the point of declaring as in the Colombian case "A State of Economic, Social and Ecological Emergency throughout the National territory" (Decree 417 of 2020, Art. 1). Given that governance is created when society accepts government decisions, generating legitimacy for the exercise of power.

The consequences caused by the COVID-19 strain not only translate into the loss of human lives but also into economic damage, as indicated by Capurro et al. (2020), with a fiscal deficit that was exacerbated (Camelo-Avedoy, 2020)and multiple geopolitical consequences (Tertrais, 2020). And in the face of a challenge such as dealing with COVID-19, central governments and even more local governments require the institutional capacity to be able to counteract these negative effects. And although the nuances of the concept of institutional capacity are multiple, since it has a wide range of works around its understanding and measurement, analytical and methodological conceptual reviews have been built, which in a large way allow us to recognize the differences and similarities of each position and take advantage of them for their evaluation (Baracat, 2019; González, 2021; Rosas, 2019).

A review of such theoretical contributions of the concept of capacity by Baracat (2019) identifies three types: political capacity, state capacity and institutional capacity. *The Political capacity* is analyzed by Baracat from Ainter and Pierre, conceived as that capacity and

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

ability that governments have to make intelligent decisions. *State capacity* is referred to from Cingolani (2013, cited by Baracat, 2019) as "construction of a state apparatus for extracting resources from the population" (para. 17). And the *institutional capacity* evoked from Rosas (2019), which is called that ability that government institutions have to make improvements in the performance of their functions, giving a solution to the problems in order to achieve the objectives. This is evaluated from three levels, the first corresponds to the micro level that is the individual, the second is the meso level that corresponds to the organization and finally there is the macro level that is the institutional context.

Otherwise, for González (2021)it is mandatory as a starting point to differentiate between capacity and the notion of performance, since it is common to make them equivalent. However, the latter highlights the results of the government's actions in the society it manages. However, in accordance with the references raised by the author, it would not make sense to speak of institutional capacity separating it from its purposes or scope, that is, capacities must be strengthened based on the interests of public action, otherwise those capacities they would be underutilized.

The capacity must aim for the maximum social value, and as González (2021) points out, having the capacities is not equivalent to executing them or making use of them. In this sense, Rosas' approach of ¿capacity for what? this suggests an attitude of the State to create efficient and effective public policies, that is, capable of addressing the problem in question; effectiveness understood as the extent to which policies achieve the benefits they are supposed to achieve, plus any unanticipated secondary benefits. And the efficiency of public policies defined as the extent to which they keep costs low, especially monetary costs, total costs, or a relationship involving both benefits and costs (Peters et al., 2018; Nagel, 1986). Therefore, it is not possible to think of capacity without the effects it generates.

Precisely, a scenario that requires the evaluation of institutional capacity conceived as an aptitude to efficiently and effectively face government challenges, is the one produced by the pandemic generated by SARS-CoV-2, which brought along with the problem health a number of social and economic problems, a situation that encourages an exponential increase in institutional capacities at all state levels and with emphasis on the local level. And it is that the pandemic allowed subnational governments to demonstrate that it is necessary to transfer powers through decentralization, the assignment of powers, but even more so to recognize the need for capacities that allow them to take advantage of such powers to address the crisis that caused the pandemic.

Taking into account the above, this research aims to build an instrument that measures ca-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

pacity "from the outside" and that serves as a complement to others built that evaluate institutional capacity from the dimensions that are adopted, through a perspective of the concept of institutional capacity for resilience and transformative capacity of the State, and that is not limited, but incorporates the conception of Rosas (2019). It is about adapting important elements of the conceptual positions around institutional capacity, so that it converges in some key factors or dimensions to measure it, and diverges in others, the fact that institutional capacity does not fit exclusively as a response ability potential or from a retrospective look, but rather to rethink the institutional capacity that can address these two nuances. Institutional capacity that is proposed to be evaluated under the dimensions built from the theoretical references and conditioned in the work, such as: (1) institutional guidelines and rules; (2) organizational structure; (3) intergovernmental relations and co-responsibility"; (4) financial component and (5) integrity of public action. The assessment of institutional capacity is customary based on the judgment of experts and officials of the evaluated entity, but what other proposals do they present of In the methodology itself of this proposal, as a novel element, it incorporates the evaluation from the *citizen's perception,* where the evaluation by this last actor is not referred to in the different case studies addressed in the literature on institutional capacity measurement, but rather, it is analyzed as an externality to the capacity itself.

With this, it was desired to validate an instrument that measures citizen perception, from the adapted dimensions of institutional capacity precisely within the framework of the actions of local governments, to face the pandemic in the economic and social sphere. For this, an instrument was built and the questionnaire validation process was carried out in 7 municipalities of the Department of Tolima, namely: Ataco, Chaparral, Honda, Planadas, Rioblanco, San Sebastián de Mariquita and Villahermosa. The following hypotheses were formulated:

- **Hypothesis 1:** the tool proposed for the exogenous evaluation of the institutional capacity of the local governments of the Department of Tolima (Colombia) from the perspective of the economic sector has construct validity.

- **Hypothesis 2:** the percentage of explained variance of the valuation for the exogenous evaluation of institutional capacity of the local governments of the Department of Tolima (Colombia) from the perspective of the economic sector is concentrated in more than 70% in five (5) factors.

Government resilience

Management to face the economic crisis caused by COVID-19

The measurement of institutional capacity is inalienable to the effects that it produces, even more so when the current environment is characterized by deep structural transformations that permeate the different areas of society,

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

such changes become increasingly complex, uncertain and conflictive; an altered and disturbed social order or the non-linearity of social change that converges in a chaotic state (Rebón , 2020 ; Rodríguez, 2016) . Disturbances such as those caused by COVID-19 confront a State in "policy suspension" (p. 86) and in some cases with resistance to changes that eludes action (Hunt, 2021), before one with government resilience - to attend, adapt and overcome the new challenges- through concrete measures and effective economic impact (Medir et al., 2017) . This potential for improvement and effectiveness in the response is correlated with the level of decentralization of public management and decision-making, although it is a conditioned relationship; because the purpose of local administrations is overshadowed if they do not have the state capacities that allow them to effectively assume the challenges that come with it (Grin & Abrucio, 2018).

Thus, the pandemic makes evident the need to empower local contexts. Precisely, in the process of counteracting the effects of this, there is a variety of contrasts with respect to the multilevel coordination of the government proposed by Navarro & Velasco (2022), since it is possible that in some cases the municipalities found their place to develop an autonomous and active role in the fight against the economic effects of the pandemic as indicated by the authors and, in others, not. In the midst of such a dilemma, "the height and intensity of the confrontations varied according to factors such as: the level of institutional capacity of the subnational government in question, political identification with the president, and the prospective political agenda of the mayors of large cities" (Rentería & Arellano -Gault , 2021, p. 168), with this, it is admissible that fiscal centralization could be one of the factors that hindered the leading role of those other local scenarios.

For Hussain et al (2021). Fiscal decentralization has a direct and indirect impact on the eradication of poverty and, in that order, it provides a more timely response to the crisis we are currently facing, which corresponds to both an economic and social crisis caused by COVID-19. Although opposite results may well be generated, as Grin and Abrucio (2018) point out, since there is no guarantee that the power conferred on the territorial entity endows it with a principle of responsibility and absolute commitment to local citizens.

Decentralization implies an alteration in shared competencies at different levels and, depending on other factors, can increase state capacities that are strengthened with internal resources that are decisive for crisis management. This internal ecosystem of the territorial entity: time, financial resources and personnel, generates marked differences in the results (Park et al. 2022). Now, from a theoretical approach that assumes institutional capacity with a broader spectrum than that irradiated by state capacity, decentralization and action to face the social and economic crisis caused by

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

the pandemic, more than conferred powers, requires true capacity. institutional that allows it to meet the needs of the environment that has been affected socially and economically.

The pandemic: a test of institutional capacity

This work is approached from a perspective of the concept of institutional capacity for the resilience and transformative capacity of the State, and that incorporates the conception of Tobelem (1992, cited by González, 2021) referring to the *indicated capacity* and of Rosas (2019)who assumes the *capacity as process.* From the latter, the State can adapt to the external pressures that occur, equipping government agencies with skills to be able to solve problems, achieve objectives and improve the way in which functions are performed. (Organización de Naciones Unidas- ONU, 2009). Conceptions that for Gomes (2021)converge in the idea of a set of capacities necessary to achieve the institutional objective (Cingolani, 2013; Hartley & Zhang, 2016; Silva, 2015).

Following Rosas (2019), it is necessary to think not only of an evaluation from the administrative component, but also from the political one, where the macro level, beyond contemplating the inter-institutional relationship, captures the perception of the social actors regarding the institutional capacity they have. subnational governments in this context of attention to the social and economic emergency caused by the pandemic. Since the institutional capacity is consolidated for the subjects of law, under the imprint of providing them with those rights, *a sine qua non provision* would make sense of the powers granted to the different state agencies, and that ultimately are materialized by that human group that is part of the state apparatus.

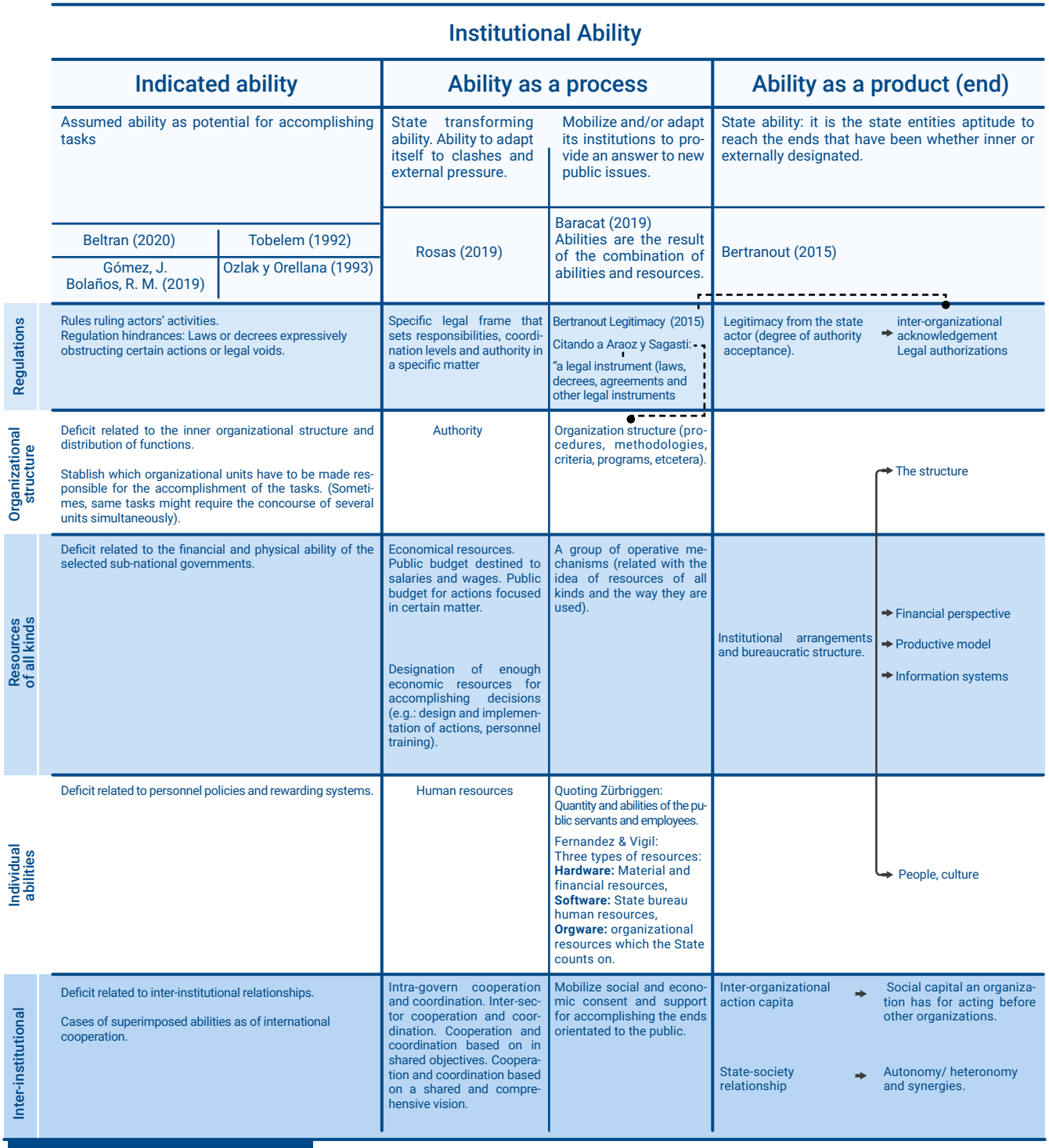
Theoretical Substrate of Institutional Capacity for the Measurement Instrument

Institutional capacity has adopted multiple conceptions, which are located at different levels, classified as: indicated or potential capacity (as proposed by Tobelem, 1992; Ozlak & Orellana, 1993); effective capacity, capacity as a product and capacity as processes (Rosas, 2019). Figure 1 analyzes some authors who reflect on the concept of institutional capacity, where an attempt was made to establish some associations between the dimensions or categories that each author proposes.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Figure 1.

Referents of the concept of institutional capacity.



Source: own elaboration (2022).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

From this review, the following dimensions of institutional capacity were constructed: (1) institutional guidelines and rules; (2) organizational structure; (3) intergovernmental relations and co-responsibility; (4) financial component and (5) integrity of public action.

At this point, the objective of the research that seeks to build a proposal to evaluate the institutional capacity of local governments and establish relationships that lead to successful containment, mitigation and reactivation processes is resumed, for which the effect is important. of these actions in the citizenry, without ignoring that the efforts in the first instance were focused on seeing the pandemic as a public health problem, where the safeguarding of human life was the main objective. For this reason, the work focused on the economic effects. It is important to clarify that the research does not intend to reduce the evaluation of institutional capacity to the opinion of the community, but rather this document focuses on presenting institutional capacity with a capacity approach, for whom?

From the macro level of institutional capacity, these actions are related to interest groups, in this case the productive sectors and actors in the territorial entities analyzed in the Department of Tolima, Colombia (Roses, 2019, p. 98). In accordance with this, the evaluation instrument of this proposal is an input within the necessary battery of evaluation of institutional capacity.

Multilevel governance as a factor associated with municipal institutional capacity

Multilevel governance arouses a particular interest from the logic of distribution of powers and optional positions. There are those who understand it as the process of dispersion of authority away from the Nation State and between interdependent but autonomous authorities and non-public organizations located at different levels of government (Hooghe & Marks 2001, cited by Adam & Caponio, 2019, p. 27).

Miellet (2021)adheres to Scholten 's types of governance : (a) top-down (ie centralist); (b) (localist); (c) non- hierarchical (multilevel) and (d) "decoupled" relationships or dynamics, which mean different modes of government and set of interests between the levels of government (Sholten , 2013, cited by Miellet , 2021).

Centralist approaches present subnational governments subject to implementing the policies developed by the national government, thus generating a top-down intergovernmental relationship, that is, national governments have primacy in the development of policies, where the response of the State is dosed according to the same way that it is done in the central government, ignoring the particularities of the territories, and that more than empowering them, it seeks to legitimize the government of the day (Montecinos et al., 2019).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Localist approaches refer to modes of governance in which their power is fractalized in local and/or regional governments through decentralization, unlike centralist approaches, they set the agenda and are not simply "policy followers".

Decoupling refers to modes of governance in which local governments follow a very different policymaking logic than their national counterparts, sometimes resulting in open conflict.

And finally, *multilevel governance MLG* (for its acronym in English "multi-*level governance"*) refers to a particular mode of governance that involves coordinated action between governmental levels, a recognition of the multilevel character of a problem, and to varying degrees, depoliticization and technocratic modes of cooperation (pp. 220 - 221).

Materials and methods

Population under study

- **Population.** It corresponds to the productive sector, which was defined for this study as the units in which some economic activity is carried out in commercial establishments located in some of the target municipalities, where not only the formal economic sector was analyzed but also the informal one.

- **Formal economic sector.** For this, the Open Data portal was consulted - which is the database of entrepreneurs in the jurisdiction of the Chamber of Commerce of Honda, Guaduas and North of Tolima from 2005 to 2019; Chamber of Commerce of the South of Tolima and Chamber of Commerce of Ibagué.

- **Informal economic sector.** Also considered for the study were companies that do not have commercial registration and that are considered not formalized, but carry out an economic activity, these being economic units, fixed and semi-fixed establishments, in addition to dwellings with economic activity (DANE, 2019).

- **Analysis unit.** The measurement of institutional capacity from the "social perception" of the actions of the local government managing to face the economic crisis that is being caused by the pandemic. The unit of analysis was the citizen in charge of the economic and productive unit that is part of the sector in the territorial entities of the Department of Tolima (Colombia) selected for the study.

Techniques and instruments

In this study, a factorial analysis was developed, using the Kaiser-Meyer- Olkin measure and the Bartlett sphericity test, which are used to evaluate the feasibility of the data. The determinant of the correlation matrix of the variables was calculated to examine the multicollinearity between the variables. And the Kaiser criterion was used to determine the number of factors to be extracted. The " promax " oblique rotation method was applied, which allows correlating the factors to minimize the number of variables that have high loads on each factor. Internal consistency was

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

confirmed with Cronbach's alpha and composite reliability to test the accuracy of the instrument.

The aim was to systematically demonstrate the construction of a complementary instrument to the IC evaluation forms to measure it from the perspective of the economic sector of the municipalities under study in the Department of Tolima. This was carried out in four stages:

Stage 1. Systematic review

A systematic review was conducted using 'Prism Declaration 2020: an updated guideline for the publication of systematic reviews'. (The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews). Through it, the sources of information, the eligibility criteria, the search strategy and the selection process of the studies and material that would make up the theoretical body of this work were established. After that, a documentary analysis matrix was created that would allow contrasting the different selected studies.

Stage 2. Documentary segmentation

Analysis themes. Based on the literature review, the following themes were identified for analysis: (a) Political action, (b) Institutional capacity/deficit, (c) Multilevel governance/ Competences; (d) Crisis management/response to COVID-19; (e) Public policy with a COVID-19 focus; (f) Governance with a COVID-19 focus; (g) Public Policy Guidelines and (h) Development Planning.

Document analysis matrix. The documentary analysis was carried out according to these categories, for which a matrix was built in a spreadsheet. The verification criteria were a total of 14, among which nine are identifiers that facilitate their subsequent search through filters, likewise five analysis criteria were used, among which are: (1) Category (explained in the previous section), (2) Type of reference (journal article, thesis, technical report, among others); (3) keywords; (4) purpose of study/work; (5) Strategies, techniques and instruments used (interview, discussion group, ethnography, discourse analysis, focus group, journalistic analysis, among others).

Stage 3. Construction of the concept of institutional capacity and its dimensions

The different theoretical positions of institutional capacity were addressed, and the authors who indicated in detail the dimensions and variables for each of them were selected. The dimensions were adapted, leaving: (1) institutional guidelines and rules; (2) organizational structure; (3) intergovernmental relations and co-responsibility; (4) financial component and (5) integrity of public action.

Content validity. To carry out the content validity, the Content Validity Coefficient - CVC was used (Hernández-Nieto, 2002), allowing to evaluate the degree of agreement between the experts regarding the different items and the instrument generally used. In

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

order to carry out this, the Likert-type scale was applied, which has five alternatives and the mean obtained in each of the items is calculated and, with the scores, the CVC and the error assigned to each element are calculated. P_{ei} (Product of biases) as stated in equations 1 and 2, respectively:

$$CVC_i = \frac{M_x}{V_{max}} \quad (1)$$

Where

M_x : corresponds to the average of the element in the score given by the experts

V_{max}: is the maximum score that the item could reach.

$$P_i = \frac{M_x}{V_{max}} \quad (2)$$

Where j is the number of participating experts.

Then the CVC is calculated by applying CVC = CVCi – Pei.

Stage 4. Factor analysis (AF)

In order to carry out the factor analysis, the SPSS software version 28.0 license granted by the Higher School of Public Administration -ESAP was used within the framework of the 2020-67 research project in the 2020-2022 research call.

Results

Content validity

Following the procedure indicated in the methodology, the judges assigned the corresponding scores to each item, with the final CVC score = 0.82.

Factor and Principal Components Analysis

As statistical methods, principal component analysis (PCA) and factor analysis (FA) do not represent an end in themselves, but rather a means to an end. Where it is sought to recognize the implicit structure in a data set with a significant number of variables, which allows analyzing the relationships that may exist between them (Tapia & García, 2019).

It is common to think that they are the same method, but their purpose differs. Performing principal component analysis seeks to make linear combinations of variables that make up a component, explaining the largest proportion of total variance of those variables. And the goal is to reduce variables to a smaller number of components or, in a dangerously simple way: to create factors that are the result of grouping variables. For its part, FA seeks that each variable is the result of a combination of factors, and its objective is to determine the correlations between the variables and is useful for understanding the constructs that underlie the data (Minitab, 2022). When questionnaires are designed, with the help of FA, irrelevant items can be removed from the final instrument.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Verification criteria to do a factor analysis

Check table. Aincuru (2015) proposes an assessment tool as a filter to identify if it is possible to use factor analysis and thereby obtain reliable results with the instrument to be validated. The verification table was adapted and corresponds to a list of characteristics where the evaluator must assign 1 to the statement that best fits the reality of the data, repeating the process for each of the 10 criteria, as shown in Table 1.

Table1.

Factor analysis assessment.

No.	AF elements	AF penalizing elements	Points
1	The factorial analysis has been designed before data collection.	Yes	1
		No	
2	The sample has been checked.	he sample is too small to obtain stable correlations.	1
		Two groups of different factorial structure are assimilated in the same factorial calculation.	
3	The analysis provides for a sufficient number of analysis factors.	The design is simplified to the maximum so that the dimensions are few and easy to interpret.	1
		There are many dimensions.	
4	Relationship number of variables versus factors.	The factor must arise from one or two variables.	1
		There are more variables than factors.	
5	The variables have a good distribution and appropriate regression forms.	Adequate distribution (there are some extreme cases in the responses and bimodal distributions may occur).	1
		Very skewed distributions (on a test, items too easy or too difficult) and the results are loaded to one extreme.	
6	The variables are independent.	An item has a forced response (if a value is assigned to an item, a value must be associated with another variable).	1
		Two variables have the same value associated with an item.	
		A variable is the final combination of the others considered (for example, in partial and total scores).	
7	The variables are pure or simple.	The variables must imply a single factor and not measure more than one.	1
		They measure more than one factor.	

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

No.	AF elements	AF penalizing elements	Points
8	The variables are different from each other.	The constructs have very different variables.	1
		The constructs have very similar variables, with low hierarchy (two similar items in their response or provide an alternative response).	
9	The proper rotation is chosen.	An unjustified degree of obliquity is allowed to obtain a simpler structure.	1
		The type of rotation is inappropriate.	
		There is no rotation.	
10	extracted is considered the general factor.		1

Source: the table contains the evaluation carried out using the Ainciburu checklist (2015).

The assessment given in Table 1 begins with the first verification criterion, and its score is based on a previous design of the instrument with the purpose of evaluating it through factor analysis and thereby recognizing the constructs that underlie the perception regarding to the IC of local governments to face the economic crisis generated by the pandemic. The second assessment (sample size) was achieved, since, although 95 subjects in charge of the productive economic units located in the municipalities under study were analyzed, the sample size can be corrected through the non-orthogonality of variables. The third and fourth scores are supported by the literature consulted, where the number of dimensions to evaluate IQ ranges from 3 to 6, with which the five dimensions selected is a consistent number. Similarly, for the subsequent evaluation items, a distribution without asymmetries was observed, since it is not evident that the responses are loaded at one end of the scale; the dependency of variables was corrected with the elimination of correlated items; and each item only contributes to one of the IQ dimensions, which are different from each other.

Steps in a Factor Analysis

There are three main steps to AF:

a) Evaluation of the adequacy of the data.

b) Factor extraction.

c) Rotation and interpretation of factors.

Factorability assessment

To measure factorability, the Kaiser-Meyer - Olkin test and Bartlett's sphericity were carried out, that is, to establish how suitable it is to carry out a factorial analysis with the items constructed to measure the perception of capacity that the institutions of the countries have. local governments to face the EC-COVID-19.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

When analyzing the contribution of each item to the common variance, the Kaiser-Meyer- Olkin test, known as KMO, and the Bartlett sphericity test were applied. The KMO test is a measure that has been designed to measure the suitability of the data to perform factor analysis, since it poses the null hypothesis Ho: The variables are orthogonal, that is, the correlation matrix is an identity matrix the which reveals that the variables are not related in themselves, therefore, they are not suitable for the detection of structures. Against the alternative hypothesis, H1: the variables are not orthogonal (Shrestha, 2021). The KMO generates an index that ranges between 0 and 1; the higher the level of the KMO index, the greater the contribution of the item to the joint variance of the data (Kaiser & Rice, 1974, cited by Ferrando et al., 2022). Although Shrestha, states that an AF should only be performed if the KMO is greater than 0.69, other authors point out that the measurement can be interpreted if the KMO is greater than 0.4. In this case the Shrestha referent was used.

The KMO index obtained was 0.834. This result validated the suitability of doing a factorial analysis since it presented a value very close to 1.0. The Bartlett test, on the other hand, operates in the opposite way, looking for the p - value to be less than a value established as a limit (in this case 0.05); here the result was close to zero, which confirmed the result of the KMO.

Eigenvalues and Total Variance Explained

The eigenvalues give the idea of whether it is worth using a combination of items to explain each factor, that is, how profitable it is to do this compared to working with a single item that measures that factor. Thus, Table 2 shows that a combination of items grouped into a single factor explained the IQ 8,739 times better than one (1) single item (the best of them). Therefore, all those factors whose eigenvalues were greater than 1 were taken, otherwise the principle of parsimony would be violated. Likewise, when analyzing the percentage of variance contribution, it is evident that the first five factors explain 71.21 %. The contribution of each factor to explain the construct, same contribution coming from the components with eigenvalues that are greater than 1.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Table 2.

Eigenvalues and total explained variance.

Component	Initial eigenvalues		
	Total	variance %	% accumulated
1	8,739	37,995	37,995
2	2,849	12,388	50,384
3	1,965	8,542	58,926
4	1,443	6,272	65,198
5	1,384	6,016	71,214
6	0,966	4,200	75,414
.	.	.	.
.	.	.	.
.	.	.	.
23	0,077	0,333	100,00

Note: The eigenvalues taken are those greater than 1, in accordance with statistical theory.

Source: Own elaboration (2022).

Item removal

We proceeded to analyze whether eliminating an item would improve the contribution of the explained variance. The three items with the lowest value in the correlation matrix were identified to be eliminated, with this, the KMO improved a little as shown in Table 3. And the explained variance went from 71,214 to 75,099 as shown in Table 4.

Table 3.

KMO and Bartlett with item elimination.

KMO and Bartlett test		
Kaiser-Meyer- Olkin measure of sampling adequacy.		0,852
Bartlett's sphericity test.	Approx. Chi squared.	1412,195
	Degrees of freedom.	190
	p- value.	<,001

Source: Own elaboration (2022).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Note: Si el tests KMO arroja un p-value menor que 0.05, el modelo factorial (o la extracción de los factores) en su conjunto es significativo, es decir, se acepta la hipótesis nula de que se puede aplicar el análisis factorial.

In the sub-examine the reagents were eliminated:

- Given the different mobility restriction measures (peak and identity card, curfews, among others) you can say that the income of your establishment.
- Considers that public officials are located according to their skills and qualities in the different units of the Mayor's Office.
- The articulation between the institutions that has taken place in the municipality to address the crisis generated by COVID-19 has been... (this is the item with other institutions other than those related, such as SENA, Chamber of Commerce, among others).

Table 4.

Eigenvalues and total variance explained with elimination of items.

Total explained variance									
Component	Initial eigenvalues			Sums of squared extraction loads			Sums of loads squared of rotation		
	Total	variance %	% accumulated	Total	variance %	% accumulated	Total	variance %	% accumulated
1	8,324	41,618	41,618	8,324	41,618	41,618	4,621	23,107	23,107
2	2,454	12,272	53,890	2,454	12,272	53,890	2,646	13,231	36,338
3	1,831	9,157	63,047	1,831	9,157	63,047	2,525	12,624	48,961
4	1,338	6,689	69,736	1,338	6,689	69,736	2,310	11,548	60,509
5	1,073	5,363	75,099	1,073	5,363	75,099	2,293	11,463	71,972
6	0,846	4,228	79,327	0,846	4,228	79,327	1,471	7,355	79,327

Note: Promax rotation was applied.

Source: Own elaboration (2022).

The Table 5 shows the correlation on the diagonal of the anti-image matrix, the communality after extraction, and the factor loading; also descriptive statistics such as means and deviations. The correlation indicates an adequate use of the sample design of each and every one of the items. The communalities reflect the common variation in the data structure after factor extraction. The factor loading values indicate the relationship of each variable with the underlying factors. The variables with large loads presented values > 0.40 and indicate that they are representative of the factor.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Table 5.

Summary of factors related to the perception of IQ for CE -COVID-19.

Factor	Item	Correlation[a]	communality[b]	factor loading	Half	dev. Deviation
1. Institutional guidelines and rules	Municipal regulations are...	0,783	0,497	0,275	1,779	0,865
	The access.	0,806	0,891	1,012	1,358	0,600
	the effectiveness.	0,798	0,897	1,003	1,326	0,591
	diffusion and clarity.	0,877	0,629	0,609	1,526	0,666
2. Organizational structure	Capacity and suitability of local government staff.	0,864	0,805	0,881	1,705	0,727
	Attention of local government staff.	0,844	0,766	0,829	1,874	0,761
	Officials' powers are...	0,842	0,599	0,489	1,653	0,740
3. Intergovernmental relations and co-responsibility	mintick	0,884	0,878	0,966	1,379	0,655
	minwork	0,883	0,891	0,957	1,347	0,615
	NGOs	0,889	0,860	0,949	1,295	0,599
	SIGN	0,909	0,880	0,919	1,295	0,581
	Government of Tolima	0,86	0,510	0,528	1,737	0,866
	Chambers of Commerce	0,895	0,681	0,482	1,547	0,796
4. Financial component	Sufficiency of CE-COVID-19 staff	0,828	0,819	0,874	2,158	0,854
	Sufficiency dependencies CE-COVID-19	0,804	0,764	0,836	2,168	0,871
	Efficiency dependencies CE-COVID-19	0,898	0,709	0,705	1,684	0,640
	Articulation between institutions	0,786	0,656	0,581	1,716	0,724
5. Integrity of public action	Management of resources to face the EC-COVID-19	0,828	0,806	0,845	1,800	0,709
	Execution of resources for CE-COVID-19	0,816	0,800	0,800	1,821	0,799
	Selection of beneficiaries of the resources to face the EC-COVID-19	0,795	0,682	0,703	1,358	0,651

Nota: [a] Correlation of the anti-image matrix. [b] Communality after extraction.

Source: Own elaboration (2022).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Factor 1 is labeled *institutional guidelines and rules,* which it contains four elements that measure the perception of the regulations issued by the local government to address the EC-COVID-19; as well as the access, effectiveness and dissemination of the guidelines established in the territory in order to face the economic impact. Its reagents have a correlation of 0.865; 0.600; 0.591 and 0.842 respectively. This component explains 9.1% of the total variance.

Factor 2 assigned as *organizational structure,* contains three reagents such as capacity, attention, suitability and skills of people linked to the local government. With which 5,363% of the total variance is explained. The correlation is 0.864; 0.844; 0.591 and 0.666 respectively. In addition, only with this factor, the IC could be measured 1,073 times better to attend to EC-COVID-19 in the territory than the best of the reagents formulated to measure that perception would do.

Factor 3 is labeled *Intergovernmental Relations and Co-responsibility,* of the five components it is the one with the lowest average scores, very close to an average score of 1; which suggests that there is a tendency to agree with a perception of low IQ of the local government to establish relationships that allow facing the crisis. Being significant that it contributes 41.618% to the total variance. This factor thus becomes a key element to analyze in what could be the efforts to strengthen IC to deal with crises.

Factor 4, called *Financial Component,* contributes 12,272% to the total variance. Together with intergovernmental relations, they explain more than half of the variance of the exogenous evaluation of the IQ construct, and its eigenvalue after component 3 is the second highest, since if the factor alone is used, IQ could be measured 2,454 times better. to address the CE-COVID-19 than, if we were to take a single item that tries to cover the broad concept of IC.

Factor 5 refers to the *Integrity of public action,* the three reagents are the selection of beneficiaries of the resources; management and execution of these to face the CE-COVID-19, with which 6,689% of the total variance is explained. In addition, only with this factor, the IC could be measured 1,338 times better to attend to the EC-COVID-19 in the territory, which justifies its use to represent said perception of IC. Since, following the principle of parsimony, this is a somewhat more complex model, but it explains IC better than just using a reagent that encompasses IC so broadly; running the risk of forgetting the different nuances and dimensions of this that are discussed here.

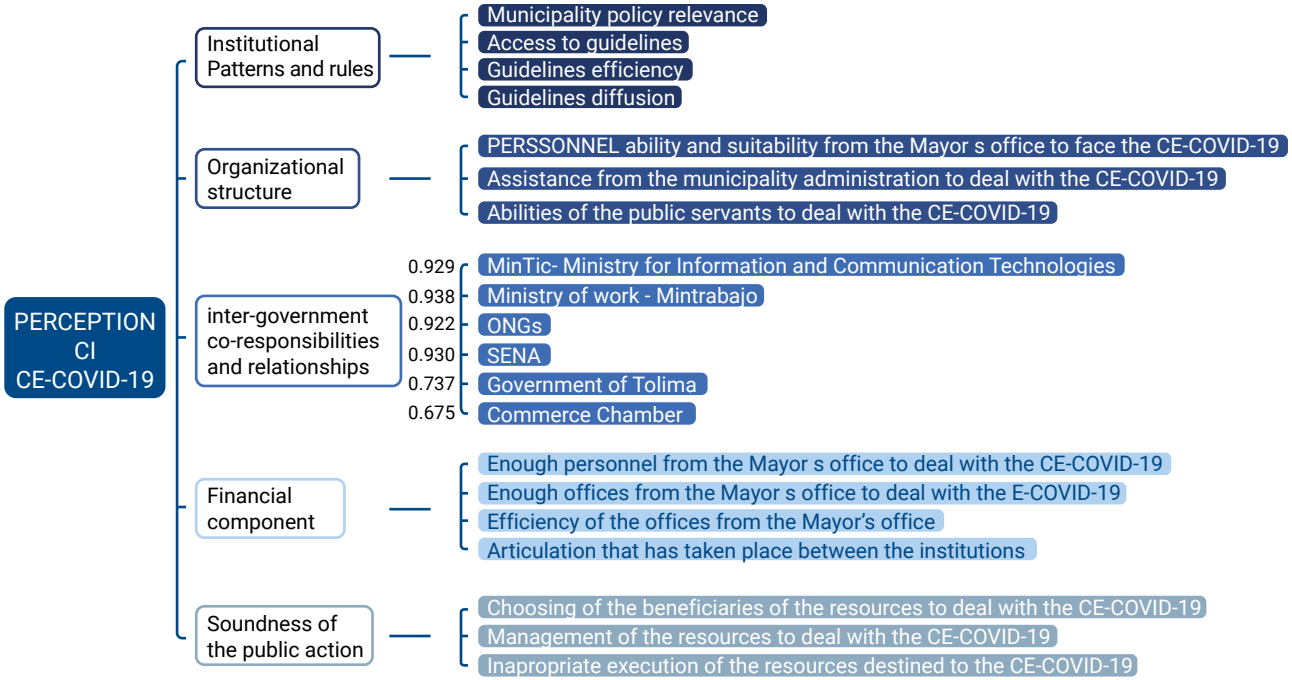
Internal consistency is confirmed by calculating Cronbach's Alpha to test instrument precision and reliability. The appropriate threshold value for Cronbach's alpha is that it should be > 0.7. Cronbach's alpha coefficient for the factors with full scale reliability is 0.921 > 0.7. shows that the variables exhibit a correlation with their component grouping and are therefore internally consistent.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Finally, the CI perception to attend to the CE-COVID-19 from the exogenous evaluation of those in charge of the economic productive units in the municipalities under study allowed the construct to be consolidated, as can be seen in Figure 2.

Figure 2.

Perception of IC to attend to CE-COVID-19 in the territories of Tolima.



Source: own elaboration (2022).

CONCLUSIONS

The relevance of an exogenous evaluation

The evaluation of institutional capacity has been extended in its field as an internal evaluation of the entities under inspection, however, a more objective evaluation must contemplate not only a self-evaluation, but also assume both a co-evaluation and a hetero-evaluation - these two types- They can well be classified as exogenous evaluations, that is, external to the institution. But, the look of those for whom this institutional capacity of the evaluated entity is promoted is of special interest, since it endows it with a special price that is circumscribed in the concept of effectiveness of public policy, understood as the magnitude in which it generates a benefit. So, the perception of the beneficiaries of this institutional capacity is of great value to guide efforts on the right path, effectively generating the greatest benefits.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Now, in the process of recognizing the perception of the level of resilience of the local governments of the population under study, it is necessary to consider that to a great extent the powers conferred to deal with the crisis per se, condition or generate effects on that assessment of institutional capacity, even more so when multilevel governance affects the perception of institutional capacity when considering those responsible for acting in the face of the crisis.

In this sense, selective attribution (biased assignment of responsibility) is more prominent in political systems where the lines of responsibility are darker compared to systems where the lines of responsibility are clearer (Page & Peshkopia, 2022). Thesis with which this work coincides, since people can adjust who they believe is responsible for the objective conditions related to the economic and social impact caused by COVID-19 based on their local government biases, under the condition that blurred lines of institutional responsibility. The institutional context makes it difficult to discern who is competent to meet the needs in the face of the crisis.

Therefore, in scenarios of uncertainty such as those that arose, the evaluation of government management in the exceptional optional framework is inescapable, not only of the government at the national level but also territorially, in which the need to incorporate elements of flexibility, glimpsing the relationship between coordination, concurrence and subsidiarity and the response capacity of the territorial entities.

Interest groups or *stakeholders*

Consistent with Rosas (2019), institutional capacity cannot be separated from the premise "capacity for what? and in that order an exogenous evaluation of the perception of institutional capacity is decisive, since it is not possible to limit the evaluation of capacity to that of the public administrative apparatus, "without considering the attributes or factors of the environment, for which the knowledge and analysis of institutional capacity is limiting" (Rosas, 2019, p. 86) since it is a social construction. "It is a space produced by the relationships of the actors located not only in the governmental sphere but also in society" (Rosas, 2019, p. 100).

Regarding the results of this study, it can be concluded that factor analysis is an appropriate approach to extract significant factors that explain the maximum variability of the group under study with regard to the exogenous evaluation of: institutional capacity of local governments to face the economic crisis generated by the pandemic. It is highlighted from the factorial analysis that, given the components identified, intergovernmental relations and the financial component, can be decisive in the exogenous evaluation, perceiving low or high institutional capacity depending on clearly identifiable actions by the *stakeholders*. Likewise, the strengthening of these components converges with the thesis that in times of crisis and intense turbulence, intergovernmental cooperation becomes imperative, and despite the fact that the areas that the pandemic

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

has permeated are so many, enormous efforts are required in the context of the economic crisis. As Fernández et al. (2021)Regarding the statement by Brosio, Jiménez and Ruelas after the outbreak of this health crisis, "there is a need to strengthen coordination in intergovernmental fiscal systems and the role of intermediate and local governments to face the impact of the pandemic on the economy and the well-being of the poorest households" (p. 13).

The discussion on intergovernmental relations has been raised at different levels, on the one hand, from the institutional, analyzing the effectiveness of institutions to contribute to the objective of others, but also the degree of institutionalization of cooperation mechanisms, since in many cases there is no order that allows recognizing these relationships and the synergies that can be generated. In this sense, it is worth reflecting on the imbalances in intergovernmental relations, which in practice have suffered as many encounters as disagreements, especially due to the way in which functions are distributed and for which it must be remembered that the relations between the central government and subnational governments in daily practice tend to distance themselves from the duty of public management.

Finally, there are those who see the crisis as an enhancer for a greater relationship with the government, managing to reconstitute the fractured system of government relations, reestablishing the dialogue of the national government and in the territorial sphere (Ruiz, 2020).

REFERENCES

Adam, I. & Caponio, T. (2019). The Routledge handbook on the politics of migration in Europe Research on the multi-level governance of migration and migrant integration: Reversed pyramids. En *The Routledge handbook on the politics of migration in Europe, Abingdon* (págs. 26–37). Routledge: Centre Migration Policy. http://hdl.handle.net/1814/63706

Ainciburu, M. (2015). El análisis factorial en la investigación aplicada a fenómenos lingüísticos. *Revista Nebrija de Lingüística aplicada a la enseñanza de Lenguas*, (19), 94-97. https://www.nebrija.com/revista-linguistica/el-analisis-factorial-en-la-investigacion-aplicada-a-fenomenos-linguisticos.html

Baracat, A. (2019). Desarrollo de la capacidad institucional: un recorrido desde los orígenes de la capacidad política hacia el estudio de la capacidad analítica. *XIV Congreso español de la ciencia política y de la administración: Ciencia política en la nueva política* (págs. 1-10). Salamanca: Asociación Española de Política y de Administración. https://aecpa.es/es-es/desarrollo-de-la-capacidad-institucional-un-recorrido-desde-los-orige/congress-papers/2693/

Camelo-Avedoy, J. (2020). *La pandemia de COVID-19, una visión desde la Economía The COVID-19 pandemic, a view from the Economy.* Las ciencias sociales y humanidades.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Capurro, A., Deagosto, G., Ithurralde, S. & Oddone, G. (2020). *Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Uruguay.* PNUD.

Cingolani, L. (2013). The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. *UNU-MERIT Working Paper* (31). https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html

DANE. (2019). *Censo Económico de Colombia*. DANE. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-interno/censo-economico-de-colombia-documento-metodologico#censo-economico

Decreto 417 de 2020 [Presidencia de la República]. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. 17 de marzo de 2020.

Fernández, J., Blanco, Y., Cardarello, A. Cordero-Nieves, Y., Hernández, O., Mendoza, J., & Revenga, C. (2021). *Informe iberoamericano 2020 de relaciones intergubernamentales*. Red Iberoamericana sobre relaciones intergubernamentales, gobierno multinivel y procesos supraestatales.

Ferrando, P., Lorenzo, U., Hernández, A. & Muñiz, J. (2022). Decálogo para el Análisis Factorial de los Ítems de un Test. (U. Nebrija, Ed.) *Psicothema*, *34*(1), 7-17. doi:10.7334/psicothema2021.456

Gomes, D. (2021). El estado del arte de la capacidad institucional: una revisión sistemática de la literatura en portugués. *Cadernos EBAPE.BR, 19*(1), 165-189.

González, H. (2021). Capacidades: (otra vez) un análisis conceptual y metodológico. Intersticios sociale. *Intersticios Sociales, 21*(1), 9-43. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_ar

Grin, E. & Abrucio, F. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el caribe, España y Portugal,* (70), 93-126. https://www.redalyc.org/journal/3575/357559200004/357559200004.pdf

Hartley, K., & Zhang, J. (2016). Measuring Policy Capacity Through Governance Indices. *Policy Capacity and Governance: Studies in the Political Economy of Public Policy*, 67-97.

Hernández-Nieto, R. (2002). *Contributions To Statistical Analysis: The Coefficients of Proportional Variance, Content Validity and Kappa.* BookSurge Publishing.

Hunt, E. (2021). A novel (coronavirus) reading of Hobbes's Leviathan. *History of European Ideas*, *47*(1), 33-37. doi:10.1080/01916599.2020.1792059

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Hussain, S., Hali, S., Ahmad, R., Iqbal, S. & Iftikhar, H. (2021). Fiscal decentralization and poverty alleviation: A case study of pakistan. *Poverty and Public Policy, 13*(2), 139-154. doi:10.1002/pop4.304

Medir, L., Pano, E., Viñas, A. & Magre, J. (2017). Dealing with austerity: A case of local resilience in southern europe. *Local Government Studies, 43*(4), 621-644. doi:10.1080/03003930.2017.1310101

Miellet, S. (2021). Burden, benefit, gift or duty? Dutch mayors' framing of the multilevel governance of asylum in rural localities and cities in Zeeland. *Territory, Politics, Governance*, 1-20. doi:10.1080/21622671.2021.1999314

Minitab. (2022). *¿Qué diferencias hay entre el análisis de componentes principales y el análisis factorial?*. Soporte de Minitab 18. https://support.minitab.com/es-mx/minitab/18/help-and-how-to/modeling-statistics/multivariate/supporting-topics/principal-components-and-factor-analysis/differences-between-pca-and-factor-analysis/

Montecinos, E., Neira, V., Díaz, G. & Park, J. (20 de mayo de 2019). Gobernanza democrática, descentralización y territorio: análisis del plan Chiloé en Chile. *Andamios, 16*(41), 413-436. https://doi.org/10.29092/uacm.v16i41.753

Nagel, S. (1986). *Análisis de leyes, políticas y optimización.* Libros del quórum.

Navarro, C. & Velasco, F. (2022). From centralisation to new ways of multi-level coordination: Spain's intergovernmental response to the COVID-19 pandemic. *Local Government Studies,* 1-20. doi :10.1080/03003930.2022.2042683

Organización de Naciones Unidas- ONU. (2009). *Informe de desarrollo humano Jalisco 2009: Capacidades institucionales para el desarrollo humano local.* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. https://hdr.undp.org/sites/default/files/idh_mexico_jalisco_2009.pdf

Organizacion Mundial del Turismo. (2021). *2020: analisis del daño.* Organizacion Mundial del Turismo. https://www.unwto.org/es/covid-19-y-sector-turistico-2020

Oszlak, O. & Orellano, E. (1993). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Artículo inédito, Buenos Aires, Argentina.

Page, D. & Peshkopia, R. (2022). Blurring Lines of Responsibility: How Institutional Context Affects Citizen Biases Regarding Policy Problems. *Political Studies Review*, *20*(1), 148-157.

Park, S., Graham, M. & Foster, E. (2022). Improving local government resilience: Highlighting the role of internal resources in crisis management. *Sustainability (Switzerland), 14*(6), 3214. doi:10.3390/su14063214

Peters, B., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M. & Ravinet, P. (2018). *Designing for policy effectiveness: defining and understanding a concept.* Cambridge University Press.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Rebón, J. (2020). La no linealidad del cambio social. En *El futuro después del COVID-19* (pp. 89–96). Argentina Unida. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19.pdf

Rentería, C. & Arellano-Gault, D. (2021). The costs and benefits of duality: Colombia's decentralization and the response to the COVID-19 pandemic. *Revista de Administração Pública - RAP, 55*(1), 165-179. https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=241066211012

Rodríguez, C. (2016). La resiliencia como atributo gubernamental: una aproximación exploratoria. *Anales, 16*(1), 91-112. https://www.researchgate.net/publication/319177095_La_resiliencia_como_atributo_gubernam

Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal- DAAPGE, 32*, 81-107. doi:org/10.14409/daapge.v19i32.8482

Ruiz. (2020). *Modernización Institucional y Crisis de la Democracia en América Latina La gestión en la nueva normalidad. [Transmisión en vivo]. Facebook.* https://www.facebook.com/265930180093232/videos/325419245536546/

Shrestha, N. (2021). Factor Analysis as a Tool for Survey Analysis. *American Journal of Applied Mathematics and Statistics, 9*(1), 4-11. doi:10.12691/ajams-9-1-2

Silva, A. (2015). Os estados no SUAS: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. *Revista de Administração Pública, 49*(5), 1167-1192.

Tapia, G. & García, J. (2019). Análisis Factorial y Componentes Principales: su uso para modelos macroeconométricos de la economía mexicana. *Economía y sociedad, 1*(10), 182-210.

Tertrais, B. (2020). *L'Épreuve de faiblesse Les conséquences géopolitiques du Coronavirus*. Editions Gallimard. https://tracts.gallimard.fr/fr/products/tracts-de-crise-n-62-l-epreuve-de-faiblesse

Tobelem, A. (1992). *Institutional capacity analysis and development system (ICADS)-operational manual* (No. 17573, pp. 1-0). The World Bank.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

10

RESEARCH IN GOVERNANCE AND PUBLIC POLICIES: TERRITORIAL PUBLIC ADMINISTRATION

INVESTIGACIÓN EN GOBERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n2.10

RESEARCH IN GOVERNANCE AND PUBLIC POLICIES: TERRITORIAL PUBLIC ADMINISTRATION

INVESTIGACIÓN EN GOBERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

Typology: Artículo de investigación

How to cite this article
Correa, D.; Garcés, L.; Arboleda, C.; Molina, G. y Lopera, K. (2021) Research in governance and public policies: territorial public administration. *Administración & Desarrollo, 51*(2), 234-249. https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n2.10

Diego Alejandro Correa Correa*

Luis Fernando Garcés Giraldo**

Carlos Augusto Arboleda Jaramillo***

Gloria Alejandra Molina Bustos****

Karina Inés Lopera Graciano*****

Abstract

Corruption opens gaps in the management of the Administration, calling into question its efficiency and effectiveness; as it is a limiting factor in the public function, it makes it dysfunctional and ineffective when it comes to solving public problems. The purpose of this article is to address corruption in Colombia from the economic and social perspective; its methodology is descriptive, as it sought to refer to the characteristics of corruption in order to understand this phenomenon and its persistence, as well as to determine its possible causes and effects. It was then concluded that corruption has a potential impact on the political agenda, the public administration, society in general and on the deontology of the public servant, from the responsibility he/she exercises before society in the satisfaction of its needs.

Key words: innovation, research, methodology, territorial administration, public administration.

* Research professor American University Corporation, former Secretary of Education and Culture of Copacabana, Master and Doctor of Philosophy Universidad Pontificia Bolivariana, Bachelor of Philosophy FUNLAM. ORCID 0000-0001-9528-2853 . Email: diegocorrea01@hotmail.com

** Postdoctoral degree in Law from the National University of Colombia, Bogota headquarters, Postdoctoral doctorate in Philosophy from the Universidad Pontificia Bolivariana and Postdoctoral doctorate in humanities, education and educational technologies from the University of Granada. Doctor of Philosophy from the Universidad Pontificia Bolivariana, Master in Environmental Engineering from the Universidad de Antioquia, Specialist in Environmental Engineering from the Universidad Pontificia Bolivariana, Sanitary Engineer from the Universidad de Antioquia. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3286-8704 . E-mail: lgarces@americana.edu.co

*** Administrator, Master in Administrative Sciences, Doctorate in Administration. Research Professor of the American University Corporation. ORCID: 0000-0001-6055-9445. Email caarboleda@americana.edu.co

**** Lawyer, Master in Human Rights and International Humanitarian Law from the Universidad Católica de Colombia and the Universita Degli Studi Di Salerno, Italy. Specialist in Administrative and Constitutional Law. Expert and consultant in electoral law, university professor of Public Law. E-mail: gamolina42@ucatolica.edu.co

***** Judicial investigator, lawyer, specialist and magister in criminal law. University teacher. Dean of the law program of the University Corporation U De Colombia. ORCID 0000-0001-6416-8783 . E-mail: karinaloperagraciano@yahoo.es

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Resumen

La investigación es aquella fuente para la construcción del conocimiento que contribuye a la formulación de nuevas teorías, creación de diferentes prototipos, y dar respuestas a preguntas y problemas del entono. En el presente escrito se realiza una mirada exploratoria a la problemática que padecen algunos académicos en el interés por tomar la iniciativa y culminación de las diferentes fases investigativas. Los pasos que se evidencian en la presente investigación se han generado con la finalidad de tener un mayor acercamiento a esta temática para los académicos en la carrera de Administración Pública Territorial.

Palabras clave: innovación, investigación, metodología, administración territorial, administración pública.

Introduction

Research has different nuances in the life of the human being, while the animal does a research exercise without knowing it, it is not experienced in the classroom but in the field, a theory of methods is not made, but an open explanation of what that can happen when hunting its prey. But this would not be the case of the research carried out by rational beings, those who are capable of observing, analyzing, scrutinizing and exploring to make something new out of something simple.

Thus, research has a differentiating meaning than what other beings normally do, it investigates what can be done and how it should be done. Research is a field open to all that the world today has to offer of new things, it also opens the possibility of discovering the most surprising ideas that inhabit the human mind. In this way, the following definitions worked by Arias (1999) can be observed: who uses several authors to define the concept of research. For example, it is an "effort undertaken to solve a problem, of course, a knowledge problem" (Sierra, 1992, as cited in Arias, 1999, p. 2). On the other hand, authors such as Cervo and Bervian (1989), identify the objective of research as one capable of "finding answers to questions through the use of scientific processes" (Cited in Arias, 1999, p. 2).

Although the Territorial Public Administration requires a series of qualities and parameters that professionals must meet; it also requires the appropriation of information, research and knowledge, as necessary elements for their training. Some of the virtues that must be acquired during the study of the career in Territorial Public Administration are based on acquiring expository skills, arousing interest in research and, in turn, guiding the way of interdisciplinary intervention in the different problems. The foregoing refers to the fact that the professional in this career consolidates the knowledge and knowledge acquired in terms of methodologies.

Research has great importance in the different fields of study, as it is a link method for knowle-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

dge that favors the creation of new knowledge, the creation of new prototypes, and of course, to solve those problems that have been raised but have not been been investigated or little explored, whether in the field of economics or problems facing today's society. It is significant to recognize research as the force that develops in a field of vision since it provides methodological, theoretical and innovative thoughts. This article establishes steps and guidelines to develop a consistent methodology in research in the Territorial Public Administration.

Having said the above, it begins to navigate through the areas of knowledge that allow them to provide a mirror between themselves and open up a range in the areas of knowledge and their interdisciplinarity, it also offers the possibility of doing an exercise and being able to compare it through of an example.

METHODOLOGY

I and II, foundations of social sciences, and construction of knowledge. These courses are considered as the common trunk within the Territorial Public Administration career of the Higher School of Public Administration, hereinafter ESAP. It is here where great questions are generated to carry out investigations within the territory. The ESAP has generated a paradigm shift within this career and this is how new knowledge is generated, therefore, research that arises within the construction of the subjects that will be contributing a range of knowledge inside and outside the public and the private. This research is based on the methodology with a qualitative approach, under the technique of observation and analysis of the information that has been collected.

Developing

Problem question

Why is there talk of research methodology in Territorial Public Administration?

It is a simple answer, all those students who are in a career, be it technical, professional, or postgraduate, must carry out a project that helps to account for what it is and what was learned during the respective career. This is how the methodology that is executed must be a coherent explanation for everything that is done. The methodology is the step by step of their daily work, of their actions within the academic, professional and work life. However, the methodology is defined as a systematization of a process aware of what has been generated, following an order in the research methodology. On the other hand, the methodology refers to "the set of methods and techniques of scientific rigor used to develop a research work and achieve theoretically valid results" (Coelho, s.f.).

Many students during their training at the academy have been reluctant to study and discover the methodology. This concept is extended through the readings of experts, in different spaces and sources of knowledge.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

It is important to consider the vision of research as the one that provides academics with the approach to problems. For Fuentes-Doria et al. (2020), the research is highlighted in several examples, as it arises in the conception of organizations, where "it becomes a management tool, when investigating the reason for the behavior of sales, purchase or simply, when the administration wants to get to market a new product, it is important to know its acceptance and the need for consumption" (p. 8). This refers to the fact that, through research processes, very useful information is provided to find a possible answer to a problem. Another example of the importance of research happens when the person shows interest in seeking a solution to a problem, either in a specific environment or in society; in which, it establishes those reasons for which the context of the problem has originated "by supporting the position in the research background and describing people who have experienced similar situations, it finds that the problem has arisen in other scenarios, which which will lead to a detailed approach to the matter" (Fuentes-Doria et al., 2020, p. 10).

The methodology is a structure of mental order that each student faces when investigating, analyzing, and investigating. The foregoing makes the forms of knowledge a unique experience, however, for it to be effective, some of the monomanias on the part of the students must be cleared, who consider the methodology as superfluous, unnecessary and that generates waste of time.

For their part, Díaz-Narváez & Calzadilla-Núñez (2016) have indicated that different methodological experts have agreed on the types of research methodology, which could be classified as exploratory, descriptive, correlational, and explanatory. However, the authors consider that there is generally no catalog of the different methodologies since it depends on both the epistemological paradigm and the author.

The function of the methodology is determined in the researcher who seizes everything that exists around him, to experience the action of knowledge, these scopes are what help to give meaning to the investigation. This is how Díaz-Narváez & Calzadilla-Núñez (2016) state that "this classification, when conceived on the basis of a historical-logical premise, is directly associated with the state of knowledge that is held about an object of investigation in a concrete scientific discipline at a given time" (p. 117).

However, the main reason why research in the countries Third World organizations are so inexperienced or do not have much priority on the subject, it is that the information has been globalized, it has been released within cybernetic networks, databases or metadata and models or formats have been taken as an alternative to this development. used by the great powers to "adjust to that position and therefore continue to carry out the mechanical transfer of norms from the outside to the inside; from the "developed" countries to our subcontinent" (Quintero, 2002, p. 121). For his part, Gutiérrez (2014) states that

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

if "the forms, mechanisms and methodologies are outside the academic order, in the classrooms, the consolidation or correspondence with the research outside them, will have ephemeral results in professional training" (p. 114).

Some of the main variables that could be the object of research in the countries and would require a level of hermeneutics capable of visualizing beyond what is already established, is to be able to measure the environmental variable, which would contribute to knowing in advance how much the cost or the implication in the economic field of pollution or natural disasters never considered due to their impossibility of restricting damage. The Territorial Public Administration does not escape from this, and less so other issues such as innovation, analysis, and other modern demands for knowledge.

In this aspect, the research methodology requires talking about epistemology, since it is impossible to contextualize the reader of the differences that exist between each of the methods and approaches of the methodology, while only those who manage to satisfactorily understand the problem of knowledge scientific, can solve concerns or congenital requirements of research, both nationally and internationally, where the competitiveness not only of universities but also personally or independently stands out, also in professions, where the beginning, progress, objectivity, the implementation and meaning of the projects in the social and economic reality of the people. That is why the following question is raised: Does the professional in Territorial Public Administration have knowledge of the research methodology, its methods, and steps for its development?

On the other hand, for an area to become a science, it must have a scientific method, meet basic conditions, an adequate design for what it is intended to serve, be coherent and unify all the parts that compose it, therefore, it must unite both the logical, as well as the social and historical. All this generates a cause that contains effects that are manifested today, it also has a theoretical and practical approach that is applied to specific situations. In other words, a method, an object and a reality are visualized to know what science is.

It is not enough to define, catalog or deduce, it is also necessary to study, demonstrate and distinguish the structure of epistemology in the research methodology, to achieve a vision of science, it is necessary to study it from the social sphere and individually. Knowledge is achieved not only by describing the ideas of others, but also in the ability to solve and deliver answers that are oriented to the world, in other words, demonstrating the variables and probabilities of solution in a specific topic.

To change this scenario, it is necessary for universities to start generating professionals who arouse curiosity in search of delving into a specific topic; because not only is it being scarce in research, but criticism and analysis on the subject is necessary. For several years it has been used in the aspect of the progress and development

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

of entities in quantitative techniques of utility and productivity, but those social problems that positively or negatively influence the results have been left aside. On the other hand, the world demands creativity, as well as the critical production of problems in research such as analysis in professional practice and of the social condition.

The Territorial Public Administrator does not escape the realities that society lives. From this point of view, it implies the implication of having the scientific and critical quality to propose solutions in the Public Administration, to exhibit a world that is advancing not only from the academic side, but also in its application and territorial expansion.

It is important to question what steps does the research methodology contain for its development? It is important to recognize that these research steps are defined by their focus. It will be the first statement that must be handled from the outset to carry out a project. It is to start with a question that generates a need, a taste, a moment of work that has come to mind. However, what do these steps contain? know that research has a well-defined structure and must be organized according to its work approach.

Previously, there was talk of different ways of conducting research from the positivist, phenomenological, structuralist, among others. But these forms were shaped into two approaches called quantitative and qualitative. These two are the most important in today's world, but each one contains different ways of reaching out and working for their development.

Cardona et al. (2010) portray in the case of governance, the following example "different approaches emerge when discussing the formulation of an ideal model of governance" (p. 125). It is added that for "any of the companies according to the particular conditions of existence of the social actors, the specific way in which they relate to resolve public issues and the specificities depend on the historical-cultural context of each society" (Cardona et al., 2010, p. 125). That said, it is appreciated that in any area of work, different methods are required to carry out a good investigation.

The Territorial Public Administration is not the exception, since this tool allows a qualitative investigation, its development can be of a merely non-procedural type, but of going from one step to another. On the other hand, if it is carried out under the quantitative methodology, its development and process must be orderly and without omitting any of the steps for the development and success of the research.

The research obeys two types, on the one hand qualitative research and on the other, quantitative research. Lerma (2012) He is one of the experts in research methodology and has expressed in his work some of the main characteristics of each of the types of research. Quantitative research starts from the problem and the objectives that have been previously defined; several hypotheses are proposed that can be numerical propositions using statistical and measurement tools for the analysis of the information obtained; then, they will be verified by empirical tests.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

For their part, Fuentes-Doria et al. (2020), state that quantitative research corresponds to the "paradigm of rationalism (Aristotelian tradition) that leads to positivism, quantitativism today, in the explanatory paradigm that has tried to establish itself under the natural sciences, which fails to build deductive theories as if the exact sciences do it" (p. 18).

Following Lerma (2012), qualitative research obeys characteristics such as describing situations, behaviors and patterns to generate theories from the information collected. This type of research is developed under the understanding and interpretation of the data. Meanwhile, "qualitative research is multi-method, naturalistic and interpretive, that is, qualitative researchers investigate natural situations, trying to make sense of or interpret phenomena" (Denzin & Lincoln, 1994, as cited in Fuentes et. al., 2020, page 19).

Next, by means of Table 1, the differences between the two types of research are established.

Table 1.

Differences between qualitative and quantitative research.

Qualitative research	Quantitative investigation
Under the subjective theory	Under the objective theory
Descriptive and exploratory method	Deductive and inferential method
It is process oriented	It is result oriented
Based on observation and interpretation	Based on the collection of numerical data
Creation of new theories	Explanation using statistical data

Source: own elaboration (2021).

Thus, all those who develop research do so in a coherent manner following each of the structures for its development; therefore, quantitative research is of a more mathematical technical nature, which is to carry out one step followed by another without skipping any, it is systematic, much more precise and seeks the minimum error that is generated in its variables. On the other hand, in qualitative methodology, the research does not matter if it is done initially with the data, then the fundamental part called review of the literature or state of the art that is expressed in a theoretical framework. And then do the analysis of all the information collected, this does not mean that it is messy, but rather that it is not so important to start and then end with the conclusions, the systematization of this type of research starts from a more general reality another more particular.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Cobo et al. (2021) state that in the research methodology "we cannot pose problems without knowing about a topic, it is the knowledge of it that increases the number of questions we ask ourselves about it" (p. 7). Therefore, research has an orderly sense whatever its approach and ways of working to develop it. The investigation is carried out pulse by pulse with certain readings, with shock actions that help to propose the hypotheses and variables that can be developed. This way of considering the objective and the research question is framed in all the work that is being carried out, with the possibility of reviewing each of the steps that are being carried out. With this statement about the research objective, it can be said that the research levels start from a goal that must be developed and a structure to think about.

Now, although there are two types of research methodologies, a third scenario appears in research, which is mixed research, which merges the two types of research mentioned above (qualitative and quantitative), which have different characteristics. among which it can be highlighted that:

> It allows to obtain a broader and deeper perspective of the phenomenon of study; helps formulate the problem statement more clearly; By having multiple observations, more and varied data will be obtained. Therefore, they can be better exploited and can minimize or neutralize the disadvantages of quantitative and qualitative approaches (Arispe et al., 2020, p. 61).

The objective, as already mentioned, is the goal that refers to the steps, the steps, the moments that serve and help determine how the research question is elaborated and what is required to achieve the general objective are the specific objectives, since it is the way in which they help to develop the objective of the investigative work, to be able to achieve it, other methodologists describe it as the way in which the research was thought for its development. Those "research objectives represent one of the difficulties that most students and researchers go through when writing their research work given their importance and crucial function, it is important to recognize all the steps, processes and methods" (Arias et al. , 2020, p. 239).

Based on the aforementioned, it is established that the objectives are aimed at determining the moments of an investigation, they are set to give the methods that can be followed, worked, broken down, from the Territorial Public Administration are the strategic plans for the development of the communities.

Meanwhile, Reyes & Boente (2019) have stated that the objective "expresses the results that are intended to be achieved at the end of the investigation, among the characteristics that it needs to cover are: it must be feasible and measurable" (p. 11). Without a doubt, the importance of the objectives in the investigation leads to the direction of the investigation.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Briefly, following Arias et al. (2020) who make a compilation of other authors, referring to the research objectives as follows: "they must be clear, realistic, and achievable. Likewise, the research objective must have an infinitive verb that will indicate the action" (Bastidas, 2019, as cited in Arias et al., 2020, p. 239). Adding to the purpose of the research objectives, that within its functions is to "define what you want to accomplish, as everything begins with a problem and is something that needs to be addressed, the objective is that action to address the problem" (Ocegueda, 2004, as cited in Arias et al., 2020, p. 239).

In a first approach, it happens that the objectives of an investigation intend to investigate the problem that was evidenced in a first stage, it does not consist in solving the problem question. It is important to distinguish that the objectives are a fundamental part in the development of the investigation to achieve the desired result. The foregoing proposes to think that the objectives give rise to establishing the theoretical framework, the review of the literature; another special moment to build the fundamental basis of the academic and scientific theory of each of the investigations. The strategy that was proposed in the objectives from the general part to the specific part depends on its formulation (Table 2).

In accordance with the above, the first step to carry out an investigation is to set the topic to be investigated, because it is necessary to focus on an area of knowledge and then proceed to identify the problem in which the academic must answer the following questions: the problem is it important to be investigated? Is the problem interesting to be investigated? How feasible is it to conduct the investigation and solve the problem? Once the researcher has answered the above questions, it is time to decide whether to continue with the research and proceed to the next step.

The second step consists of writing the problem question and then a third step that consists of the development of the problem that is the sum of studies, in which the phenomenon that is being studied must be clearly described. In this aspect, the academic must explain "the reason for the study, what are the causes of the phenomenon and what consequences would there be if the problem were not solved" (Fuentes-Doria et al., 2022, p. 28). It is important to highlight that, in the development of the chosen research problem, for it to be complete, it must be composed of the problem question, its description, the research objectives; and the justification and delimitation of the investigation must be verified.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Table 2.

Steps in the research methodology.

Step	Stage	Description
1	Define the area of knowledge	Answer the questions: Is the problem important to be investigated? Is the problem interesting to be investigated? How feasible is it to conduct the investigation and solve the problem?
2	Write problem question	It is the axis of the investigation. What is the problem question?
3	Development of the problem question	Composed of the problem question, its description, the research objectives; and the justification and delimitation of the investigation must be verified.

Source: own elaboration (2021).

With the above, each of the steps will form a specific design, which can be experimental or non-experimental, even quasi-experimental. Just as the scope of the investigation has a clear influence, it is important to stop to look at what possibility the investigation has and where it is exposed, if in an exploratory way, knowing that all investigations begin at this stage. If you go to a description that helps review phenomena, people or events that are emerging; from here, it goes to a correlational scope, which contains correlational variables between them. Finally, an explanatory part, which will result in the causes and effects that will help explain the initial hypothesis.

The investigation has a purpose, and it is to determine if what was formulated in the problem question has a meaning or not, and how the actions are being developed. In this aspect, the investigation reaches a moment of observation, that is, which technique is going to be used to carry out the sample, the type of population and what is to be obtained from it must be included. This is how, in the next step of the investigation, a fundamental point is reached, which consists of analyzing everything that is wanted to be done from the beginning with the objectives and the question that one day was a great idea and that, therefore, is already about to give differentiating conditions.

It is important to continue questioning what benefits are obtained from the research methodology in governance and public policies? One way is evident in the idea of how the research project begins, to comply with the proposed methodology, which helps to provide guidance on what is needed for its development.

Now, in terms of governance, it has been defined by Brower (2016) as "the implementation of governability and governance discourse is the visible expression of a set of sociopolitical processes, of tensions between the various actors who assume the task of governing" (p.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

150). The author adds that the recognition of governance arises from "ideological structures from which a vision of society is shaped" (Brower, 2016, p. 150).

With this idea, far-reaching investigations can be initiated, in which the Territorial Public Administration can be linked, an example of this is to talk about territorial planning in Colombia. From its beginnings, the territory was formed through the cultural historical movement of the colony, until the formation of the republic. These authentic processes unfolded the territorial organization, which gave rise to the formation of departments, municipalities, and delimitations with other neighboring countries.

In the construction of a research project, in addition to following the steps and standards, the structuring of the work plan is required to generate a unique experience. Therefore, the Territorial Public Administration requires certain moments, to think about the territories and the inhabitants that can be benefited, for what is generated within both public and private administrations, the interesting thing about this undergraduate, is the training so wide you have. In this regard you must:

> In recent years there has been an increase in empirical and theoretical work addressing the role of innovation as one of the main sources of growth for organizations. Joseph Schumpeter's theory was the starting point for the interpretation of company dynamics as an evolutionary process related to the introduction of innovations to the market. The *Schumpeterian* interpretation of organizational growth is based on a disruptive creation process where companies have an ability to introduce new products and processes to the market. Markets are the result of a dynamic process where heterogeneous companies interact and compete with the introduction of new products or processes (Martín & Anzules, 2017, p. 935).

Giving rise to new research trends within the administrative field and from the territory, research makes sense as mentioned by the great thinkers of these bold and strong topics, conditioned for people who want to learn them and want their career to be highest from the field of science. By the way, authors such as Fuentes-Doria et al., (2020) agree that "knowledge becomes a tool for social, economic, political and cultural projection that gives competitive advantages to entities, organizations, companies, universities and to government entities" (p. 8).

To end the investigative exercise generated from the beginning of the investigation, it is observed that it crosses a very thin line between the actors of the academy such as the student, the programs and the teachers or professors. In other words, research, as has been said during this text, only shows a part of what can be achieved when seeking to contribute to development, innovation, the advancement of a research project and, above all, the updating that is required. must generate even within the classroom and in professional life.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Finally, it is important to highlight that the professional who omits updates through the processes in the investigation and its methodology, are absent in the exploration and search for information and knowledge.

CONCLUSIONS

Research goes through everything that human beings have wanted to know, in essence, it is the way in which they learn. From children they begin to question the world, new meanings and fantastic stories are discovered. The investigation has the sense of giving a holistic view of everything that is desired to find, what has been built from the origins of school, professional life and why not, family.

The review of the literature, the tireless search as they say (heuristics), under the condition of the frameworks, examples of this are the historical background, the conceptual framework, the legal framework, the institutional geographic framework, as an academic and scientific foundation, it gives rise to the path of an already systematized process with which it is sought to generate new knowledge or make possible an exhaustive review of the investigation.

The research scope is generated from the development of the specific objectives, this scope is carried out from three perspectives: exploratory, descriptive, and explanatory. The first perspective marks the beginning of the investigation, then from the descriptive perspective the development of the proposed purpose is carried out, finally from the correlation and relationship of the variables of the research process, reaching the last step. of the explanatory perspective that deals with the study of the causes and effects that will help to contrast the hypothesis.

After this moment, the hypotheses and the study of the variables that correspond to the conjectures that are needed to give a review again to the objectives and therefore to the theoretical framework already developed, which allows generating a new exercise to expand and generate a kind of statistics and future analysis of this intention that is sought in the investigation. The variables play a fundamental role for the future analysis already mentioned.

Then, from the hypotheses and variables, a design usually emerges, which will have the intention of demonstrating if the research has a plan, which may be the perfect strategy to execute from the beginning of the experimental, non-experimental and/or quasi-experimental part. , and to know how the possibilities of a statistical probability are executed within the investigation, the observation or another action that one wants to carry out. From here and once the research design has been proposed as a strategic plan, the population and the analysis are usually looked at to demonstrate through the sample this need that was generated within the research.

After this, the most interesting part of the research emerges, the analysis of what was determined in the population and shows to promote new trends in research, validity, inno-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

vation, and other actions of the new knowledge generated. This is where it is interesting to see how the process developed allows generating new structures of thought, obtaining consequently the conclusions that allow us to see the research and future research that can be derived from them in a new way.

Research permeates the life of the human being and is present from its beginnings and goes through each of the stages of development of the being. This is how giving a turn to everything that is done, even in the part of a postgraduate level study, research allows reaching all those dark or little explored places, even more, it is the way in which human beings can innovate in your personal and professional life.

Research undoubtedly goes hand in hand with methodology, which helps to think that it is a structure, understands the production of knowledge and responds to the phenomena that occur in society. In this aspect, education is the basis of the training of students, hence the importance of conceiving research as a basis and foundation within the different fields of study, in this case the career of Territorial Public Administration at ESAP.

REFERENCES

Arias, F. (1999). *El proyecto de investigación.* Guía para su elaboración. https://idoc.pub/documents/fidias-arias-tercera-edicion-pon-2ywzkm340

Arias, J., Covinos, M. & Cáceres, M. (2020). Formulación de los objetivos específicos desde el alcance correlacional en trabajos de investigación. *Ciencia Latina. Revista científica multidisciplinar,* 4(2), 237-247.

Arispe, C.; Yangali, J.; Guerrero, M.; Lozada, O.; Acuña, L. & Arellano, C. (2020). *La investigación científica. Una investigación para los estudios de posgrado.* Universidad Internacional del Ecuador.

Brower, J. (2016). En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances. *Daimon Revista Internacional de Filosofía* (67), 149–162.

Cardona, Á.; Nieto, E. & Mejía, L. (2010). Un enfoque de gobernanza aplicado al análisis de una investigación sobre trabajadores cesantes en Medellín, Colombia. *Revista de Salud Pública,* 12, 123-137.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Cobo, B.; Pascual, S.; Saiz, A.; Hedo, M.; Hoyos, J.; Albaladejo, R.; Álvarez, D.; Carabantes, D.; Feito, L.; Pulido, J.; Villanueva, R. & Regidor, E. (2021). *Elementos básicos de metodología de investigación y apoyo a la creación de productos científicos. Guía para desarrollar un trabajo final de grado/máster.* Universidad Complutense Madrid.

Coelho, F. (s. f.). *Etimología de metodología.* Diccionariodudas.com. https://www.diccionariodedudas.com/etimologia-de-metodologia/

Díaz-Narváez, V. & Calzadilla-Núñez, A. (2016). Artigos científicos, tipos de investigação e produtividade científica nas ciências da saúde. *Revista Ciencias de la Salud,* 14(1), 115-121.

Fuentes-Doria, D.; Toscano-Hernández, A.; Malvaceda-Espinoza, E.; Díaz, J. & Díaz, L. (2020). *Metodología de la investigación: Conceptos, herramientas y ejercicios prácticos en las ciencias administrativas y contables.* Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

Guitiérrez, J. (2014). Perfil de la formación metodológica en investigación aplicada y propiamente dicha en la Administración Pública. *Magistro,* 8(15), 111-155. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5023853.pdf

Lerma, H. (2012). *Metodología de la investigación. Propuesta, anteproyecto y proyecto.* ECOE Ediciones.

Martín, J. & Anzules, W. (2017). Investigación en administración y su impacto en comunidades académicas internacionales. Encuentro internacional de investigadores de administración 2017. En Beltrán, A., Echevrry, R., Restrepo, C. & Rodríguez, A. *La innovación como fuente de ventaja competitiva: caso de estudio empresas de Ecuador* (págs. 931 - 957).

Quintero, H. (2002). Perspectivas de la investigación contable. *Cuadernos de Administración* (28), 120-136. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5006386.pdf

Reyes, N. & Boente, A. (2019). Metodología de la investigación compilación total. *Journal of Chemical Information and Modeling,* 53(9), 1689-1699.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

LOS HILOS SUELTOS DE LA PAZ Y LA VIOLENCIA ARMADA: MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD[1]

LOOSE THREADS ON PEACE AND ARMED VIOLENCE: WOMEN, PEACE AND SECURITY

https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.1

01

Administración & Desarrollo
Vol. 52 • Núm. 1• Enero - junio 2022
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Los hilos sueltos de la paz y la violencia armada: mujeres, paz y seguridad[1]

Loose threads on peace and armed violence: women, peace and security

Tipología: Artículo de revisión

Cómo citar este artículo
Mejía, J.; Suárez, A. y Rey, N. (2022). Los hilos sueltos de la paz y la violencia armada: mujeres, paz y seguridad. *Administración & Desarrollo,* 52(1), 4-22. https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.1

Jean Carlo Mejía Azuero*
Angélica del Pilar Suárez Mendoza**
Nesly Edilma Rey Cruz***

Resumen

El presente documento expone la situación de las mujeres que han padecido la guerra y la violencia en el territorio colombiano, profundiza y expone la problemática que agrava no solo las diferentes formas de violencia como la física, sexual y psicológica sino también, la discriminación que ellas padecen. Además, se estudia el impacto de los conflictos internos que aún afligen a la población colombiana y la forma cómo las garantías en materia de seguridad se ven estancadas. De otro lado, el informe recoge el análisis para el control de las armas en materia comercial y aquellas iniciativas de paz que ha implementado el Estado colombiano y se brindan recomendaciones tanto generales como específicas en materia de paz y seguridad. Las recomendaciones se hacen en torno a la vigilancia y verificación permanente, a la destrucción de las armas convencionales elementos explosivos y municiones con el debido registro. Se concluye que es necesario efectuar un adecuado control de las armas, fijando protocolos de custodia (garantías de no proliferación) para que no reingresen a nuevos modelos de delincuencia común o armada, de igual forma, se debe ofrecer más garantías de seguridad con un enfoque amplio, para las mujeres excombatientes: mantener observadores internacionales no armados ni uniformados que tengan experiencia en asuntos de género.

[1] Este artículo es un producto del proyecto titulado "Un análisis comparado de los requisitos de admisibilidad de las comunicaciones individuales de los Comités de las Naciones Unidas", rubricado INVDER2959, desarrollado al interior de la línea "Derecho Internacional, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario", correspondiente al grupo de "Derecho Público" del Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada. Proyecto financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada – vigencia 2019.

* Abogado *Magna Cum Laude*, posdoctor en Derecho de la Universidad Nacional, promoción Sesquicentenario, doctor en Derecho con tesis exaltada como meritoria. Docente de la Facultad de Derecho y Director del Consultorio Jurídico de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo: jean.mejia@unimilitar.edu.co ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7022-7919 SCOPUS ID: 572062488304.

** Abogada de la Universidad Libre, magister en Defensa de los Derechos Humanos ante Organismos Internacionales de la Universidad Santo Tomás de Bogotá. Con conocimientos sobre principios voluntarios en derechos humanos, asistencia jurídica de las víctimas civiles y de las fuerzas armadas del conflicto armado, de manera especial de los sobrevivientes de minas antipersonal, familiares de las víctimas de desaparición forzada y otros hechos victimizantes. Correo: angelicadelpilarg@gmail.com ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4357-3541

*** Abogada, magister en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Católica de Colombia y la Universita Degli Studi Di Salerno Italia, especialista en Derecho Procesal. Docente universitaria de metodología de la investigación, derecho público, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, investigadora en derecho, correctora de estilo y variaciones de la lengua española de la Universitat Autónoma de Barcelona. Correo: neslyrey@gmail.com ORCID https://orcid.org/0000-0002-1581-175X.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Palabras clave: dejación de armas, acuerdos de paz, mujeres, municiones, política y seguridad.

Abstract

This document exposes the situation of women who have suffered war and violence in Colombian territory, deepening and exposing the problem that aggravates not only the different forms of violence such as physical, sexual and psychological, but also the discrimination that they suffer. In addition, the impact of the internal conflicts that still afflict the Colombian population and the way in which security guarantees are stalled are studied. On the other hand, the report includes the analysis for the control of arms in commercial matters and those peace initiatives that the Colombian state has implemented and provides both general and specific recommendations in terms of peace and security. The recommendations are made around permanent surveillance and verification, the destruction of conventional weapons, explosive elements and ammunition with the proper registration. It is concluded that it is necessary to carry out a proper control of weapons, establishing custody protocols (guarantees of non-proliferation) so that they do not re-enter new models of common and/or armed crime, in the same way, more security guarantees must be offered. with a broad approach, for female ex-combatants: maintain unarmed, unarmed international observers who have experience in gender issues.

Key words: laying down of weapons, peace agreements, women, ammunition, politics and security.

Introducción

El presente artículo se centra en la atención a las mujeres que han sufrido y han sido víctimas del conflicto armado interno colombiano, sin dejar a un lado el papel conjunto del hombre, quien, por su rol, encabeza el mayor número de muertes en los conflictos. Las cuestiones abordadas no son meramente teóricas, sino que tienen implicaciones jurídicas que comprometen la agudeza relacionada con los tratados ratificados de materia de los derechos humanos (en adelante DD. HH.), el derecho internacional humanitario (en adelante DIH) y las disposiciones del derecho interno colombiano, así como la obligación del Estado como responsable de la garantía de los derechos y deberes contenidos en los diferentes tratados y acuerdos de los que se han suscrito.

Igualmente, se considera el seguimiento al proceso de paz, la dejación de las armas y las garantías en el marco del cumplimiento en defensa de los DD. HH. de las mujeres. Si bien existen garantías para la seguridad de la mujer, también es un hecho la circulación de las armas, situación que se viene presentando durante los últimos años con cifras realmente alarmantes. Se señala la importancia de fomentar en la sociedad civil la importancia de realizar acciones por la paz y la reducción de las muertes violentas que son comunes en poblaciones altamente vulnerables, a partir de la debida inspección de las armas, estableciendo protocolos de custodia de las mismas para que no ingresen de nuevo a nuevos modelos de delincuencia común y desde luego, que el pilar fundamental sea buscar un canal de alerta temprana sobre la violencia armada en contra de las mujeres con estrecha comunicación y alianza con el Estado e instituciones a nivel local para respuestas rápidas y efectivas, ante situaciones de riesgos de violencia sexual, psicológica y física.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

En consecuencia, se realiza la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son las recomendaciones que se deben tener en cuenta en el proceso de la dejación de armas y cese al fuego en Colombia en el marco del acuerdo final de paz, que permita a las mujeres vivir libres de violencias armadas? Para dar respuesta a este interrogante, se pretende hacer una exploración de la documentación existente a partir del método de investigación descriptivo-hermenéutico que permita ofrecer un punto de partida y posibles soluciones en torno a la dejación de armas, a fin de construir recomendaciones aplicables a este proceso en el marco del acuerdo de paz firmado en el año 2017 entre la guerrilla de las FARC y el Estado.

Los géneros y la guerra

La historia de la guerra es una historia de muerte, armas y sufrimiento. Pero la perspectiva de género sobre ella se ha centrado en el hombre y a la mujer se la ha relegado al papel esperanzador de que este vuelva al hogar al finalizar de la guerra, esto, aunque real, solo refleja una pequeña parte de una compleja realidad. Este artículo se centra en la mujer víctima de los conflictos armados, sin dejar a un lado el papel conjunto del hombre, quien, por su rol, encabeza el mayor número de muertes en los conflictos tanto en el rol de víctima como de victimario.

Alexiévich (1985) se refirió a aquellos y aquellas que no tienen voz al término de la Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945), cuestionándose ¿por qué sólo mujeres? y se responde; porque la guerra se lleva los hombres, la mayoría nunca vuelven, las mujeres se quedan en el hogar, las que buscan los desaparecidos, las que cuidan los traumas de la guerra con amor. Pero, también algunas empuñan las armas. Al respecto un testimonio de una mujer narra en la obra lo siguiente: "mientras varios hombres realizaban una fila esperando en silencio, ella se dio cuenta que eran muchos los jóvenes que se encontraban en la tumba, llegando a llorar por estos y por su hijo" (Alexiévich, 1985, p. 169).

La visión antimilitarista que se gesta desde la Primera Guerra Mundial y que se fortalece en la Segunda, se funda contra la idea de los Estados de abandonar la resolución de los conflictos por el diálogo para dirimirlos por medios bélicos, y la dominación militar patriarcal que implica el tránsito de seres humanos a la guerra sin retorno. Durante todo ello, la afectación en la vida de las mujeres es inminente tal y como se detalla en la obra de Alexiévich (1985), en donde se recojen los testimonios de varias mujeres que intervinieron en la guerra y a quienes se les violaron sus derechos ya sea para castigar al enemigo o para resquebrajar a las comunidades. Por ejemplo, se retrata que en medio de una de las confrontaciones les dispararon a unos combatientes hasta que se quedaron sin municiones y como si eso fuera poco, les prendieron fuego. Luego, los alemanes decidieron pasearlos ya muertos en un carro para mostrárselos a la comunidad, los padres y madres observaban, pero no lloraban o hacían algún gesto de lástima porque los matarían (Alexiévich, 1985, p. 156).

De otro lado, las rivalidades entre las potencias militares causaron una gran acumulación de armamento y gasto militar, entre ellos, una gran cantidad de armas convencionales, biológicas, nucleares y químicas, sin contar con los ataques injustificados que han llamado al conflicto por los generosos dividendos del negocio de la comercialización de armas. Es por esta razón que son de suma importancia los procesos de concientización sobre el desarme que han ejercido las mujeres por todo el mundo, quienes han generado un impacto profundo sobre nuevas legislaciones en pro de la protección de la

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

mujer en el conflicto y la violencia, pero no las suficiente tras los vacilantes períodos siguientes a la guerra, cuando a partir de nuevos conflictos tanto internos como internacionales, ha crecido la violación y vulneración de los DD. HH. y de la población, así como el desconocimiento de las normas del DIH por medio de la implementación de métodos de tortura como la que perjudica solo a las mujeres: la violencia sexual.

Las cuestiones abordadas en el presente escrito no son meramente teóricas, sino que tienen implicaciones jurídicas que comprometen la comprensión relacionada con los tratados ratificados de DD. HH., DIH y de derecho interno, así como la obligación del Estado en tanto responsable de la garantía de los derechos y del cumplimiento de los deberes contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969) y demás intrumentos nacionales e internacionales concordantes como la también conocida Convención de Belém do Pará (OEA, 1994), que adopta medidas de protección para las mujeres en sus derechos e integridad y su reivindicación en la sociedad. Sin dejar a un lado las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) sobre armas convencionales y en especial la Resolución 1325 de 2000 sobre mujer, paz y seguridad.

En efecto, la protección a las mujeres cuenta con una obligación reforzada en virtud de la Convención Americana de DD. HH. y lo dispuesto a la Convención de Belém do Para pues estos instrumentos imponen a los Estados el deber de ser garantes y de la salvaguarda de las mujeres, aunque las normas internas en Colombia no sean del todo eficientes para lograr su objetivo, entre otras cosas por el incumplimiento de ciudadanos, por la poca efectividad de las instituciones y por la ausencia de herramientas y mecanismos de prevención y reparación. Por indicar algunas de las transgresiones contra la mujer además de los tipos penales aplicables sin distinción de sexo o género, se encuentran el concepto de violencia contra la mujer introducido al ordenamiento jurídico a partir de la Ley 1257 de 2008 en su artículo 2, el cual, se complementa con los tipos de violencia contra la mujer que se encuentran descritos en el artículo 4: daño físico, patrimonial, psicológico y sexual.

Solo hasta el año 2008 se introdujeron en Colombia este tipo de disposiciones que expresan la preocupación estatal por ofercer acciones afirmativas que, en palabras de Dworkin (1977), serían acciones de discriminación inversa en favor de la mujer en cumplimiento de obligaciones internacionales contraídas con la firma de instrumentos como la Convención de Belem do Pará que desde 1994 exigió protección a las mujeres en estos escenarios que no solo se relacionan con la violencia de género y de pareja, disposiciones que con posterioridad se fueron robusteciendo con la expedición de decretos reglamentarios de esta ley en el año 2011, evidenciándose a la fecha un panorama preocupante, entre otras cosas por la poca capacidad de las instituciones para la atención, prevención, justicia y reparación y a pesar de la tipificación del feminicidio en el Código Penal con la expedición de la Ley 1761 de 2015.

Aunado a lo anterior, preocupa la falta de iniciativas que se ocupen de llenar los vacíos sobre la regulación, registro completo y actualizado de las armas de fuego, así como su control y comercio.

Seguridad y desarme

Dejación de armas en la implementación de los acuerdos: ¿qué pasa con las garantías de seguridad y los derechos de las mujeres?

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Problemática

En este punto se considera el seguimiento al proceso de paz cuando las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante FARC) y en concreto la entrega de sus armas y las garantías en la defensa de los derechos humanos de las mujeres. Además, en el presente documento incluye un breve marco histórico en la entrega y dejación de armas a nivel nacional e internacional.

Adicionalmente, se han identificado posibles alertas tempranas en el tema de la seguridad en zonas de conflicto, se ofrecen entonces recomendaciones para el futuro proceso de control de armas en el país, teniendo como eje los estudios e informes de la ONU al respecto. Este documento posee una línea con la Resolución 1325 de 2000 sobre las mujeres y la paz.

Asunto preliminar

Aunque al principio el propósito de las armas era defensivo, con el nacimiento de las civilizaciones tomaron un carácter ofensivo en el afán de buscar el poder y la posesión de la tierra, las armas empezaron a representar poder y dominio, factores que según Foucault[2] los hombres naturalmente desean como medio para alcanzar sus ambiciones. Por consiguiente, al tener un desarrollo de armas dentro de un Estado, crece la posibilidad de que aquel no represente una institución que establezca y garantice seguridad a su sociedad, sino por el contrario, existe un riesgo de que aquella seguridad sea vea amenazada por el uso letal de las armas.

En la actualidad, el concepto de las armas ha superado los límites de lo defensivo y lo ofensivo, de modo que se han creado varias categorías tales como armas convencionales, no convencionales, nucleares, químicas y bacteriológicas que, para efectos de este documento, "facilitan la violencia de género, sexual, doméstica, las masacres, el tráfico de personas y los conflictos armados" (Ronderos *et al.,* 2016, p. 48), esto a propósito del efecto que tienen las armas en el diario vivir de las mujeres, por lo que son factores clave en las consecuencias del desarme. En la situación colombiana, la violencia política se asocia a los conflictos internos y se caracteriza por las infracciones a los DD. HH. El desarrollo del conflicto armado nacional ha dejado muerte, sufrimiento, barbarie y pobreza a la población civil; dentro de los once hechos identificados por la Ley 1448 de 2011, las mujeres han sido víctimas de delitos como la tortura, la violencia sexual[3], el homicidio[4], el desplazamiento forzado[5] o de las minas antipersonales[6].

Por otra parte, la Fiscalía General de la Nación ha expresado que tan solo se impusieron cincuenta y tres condenas en casos de feminicidio entre los años 2015 y 2017 (en muchos de ellos la intimidación se realiza con armas de fuego), cifra que fue creciendo en los años siguientes y aún más con el confinamiento por la pandemia del COVID-19 a partir de 2020, año en el cual se reportaron ochenta investigaciones por feminicidio, habiendo ocurrido treinta y cuatro de ellos en esta anualidad (Delgado, 2020). Además, luego de cinco años de la tipificación del feminicidio como delito autónomo, se reportaron "705 sentencias

[2] "El sujeto de poder impone la ley (moral y jurídica) debe tenerla para imponerla. Diariamente, el poder hace uso de la violencia, arrebatando así los recursos propios y a otras naciones por medio la violencia (nuevo objetivo del poder pastoral según Foucault) a través de las armas" (Foucault como se citó en Abrego, 2015, p. 1735).

[3] Violencia sexual: de acuerdo con la Corporación Sisma para el año 2016 se estima que más del 85 % de los exámenes practicados por Medicina Legal correspondieron a mujeres por este hecho, mientras que el 14 % fueron hombres. Esto se traduce en que por cada hombre víctima de esta causa, seis mujeres fueron violentadas sexualmente (Corporación Sisma Mujer, 2017).

[4] Homicidio: según el Instituto Nacional de Medicina Legal (2017) hacia el año 2016, más de 500 mujeres perdieron la vida por culpa de armas de fuego en Colombia.

[5] Desplazamiento forzado: se ha establecido que en el país la tasa más alta de víctimas por el desplazamiento forzado son mujeres afrocolombianas, raizales y palenqueras (Unidad de Víctimas, 2017).

[6] Minas antipersonales: en el 2006 se registró en Colombia el año con más número de víctimas a causa de esta violencia (Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - AICMA, 2022).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

condenatorias" (Delgado, 2020, párr. 1) impuestas en todo el país. Según el informe de Medicina Legal para el año 2021, en esta anualidad se realizaron noventa valoraciones de muertes por feminicidios (Revelo, 2020, p. 88). Finalmente, para el año 2021 la Corporación Sisma Mujer reportó un crecimiento del 12,3 % de los casos de feminicidio en Colombia respecto del año anterior y un preocupante panorama respecto de la violencia sexual cuyas víctimas son en un 80% menores de edad (Swissinfo, 2022).

Aunado a lo anterior, se identifica que, en el conflicto armado, las mujeres y niños representan el eslabón más vulnerable, sufren por la edad y el género la violencia sexual, la cual, históricamente ha sido usada como instrumento de dominación y miedo, hoy poco documentado y de difícil medición por parte de las instituciones ya que desde el abordaje a las víctimas que sobrevivieron hubo un subregistro por considerarla un "tabú" (Comisión de la Verdad Colombia, 2018, párr. 3).

El problema del sufrimiento de las víctimas, que mayormente son mujeres y menores de edad, va más allá de lo físico y psicológico pues trasciende a sus familias, sus comunidades, se ve así afectado el rol que cada uno desempeña en un país en vía de desarrollo, cuya cultura y pasos a un mejor futuro son frustrados por la fuerza de la violencia armada. Así, tal y como se dijo anteriormente, las víctimas sienten que el Estado, al ser una autoridad que garantiza la seguridad de su pueblo, tiene una responsabilidad con ellos, al prevenir que tal sufrimiento o las violaciones de los DD. HH. sean ocasionados en lo que se llama garantías de no repetición.

Las garantías de seguridad y los derechos de las mujeres

De la circulación ilegal al alquiler de armas

Si bien existen garantías para la seguridad de la mujer, de otro lado existe la circulación ilegal de las armas, la cual, es una situación alarmante. Por ejemplo, para el 2002 en Bogotá, el negocio del alquiler de las armas de fuego como subametralladoras, escopetas, granadas de fragmentación, revólveres, pistolas, fusiles de asalto AK-47 y diversa munición, presentaba el siguiente rango de precios:

> Un revólver costaba alrededor de los 50.000 pesos (COP) por trabajo corto, 100.000 pesos (COP) menos que una pistola, bastante lejos de los 300.000 pesos (COP) a los que puede llegar a una subametralladora mini Uzi y muy por encima están los 500.000 pesos (COP) que cuesta rentar un fusil AK-47 (Revista Semana, 2002, párr. 5).

Además, el alquiler incluye una carga de munición. Los dueños de estas armas según el artículo son personas que no están relacionadas con traficantes, solo las adquirieron en el mercado negro y las comercian a diferentes grupos, sicarios o asaltantes, ya sea por períodos cortos o más prologados de alquiler (Revista Semana, 2002).

Para el año 2012, las armas se alquilaban por COP 50 mil, como las ametralladoras y fusiles, los clientes podrían ser personas del común o con antecedentes delictivos. En el año 2016, en Cúcuta las armas se alquilaron por COP 100 mil, con ellas se cometieron delitos como extorcio-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

nes y homicidios por el expendio de sustancias narcóticas en barrios de la Comuna uno de Cúcuta (Colprensa, 2016, párr. 4). La gravedad de esta situación proviene de almacenes de armas clandestinos desmantelados por las autoridades del Ejército Nacional y la Policía Nacional, con una alta cantidad de arsenal para alquiler, ejemplo de ello fue lo registrado en Cúcuta en donde se incautaron:

> Proveedores: 2 de fusil, 59 de pistola, 10 de subametralladora; 18 cañones de revólver, 22.918 cartuchos, 3 pistolas, 416 cartuchos, 7 correctas de pistola, 1 escopeta, 3 pares de cachas de revólver, 2.042 municiones varias, 9 revólveres y 302 cartuchos de carga múltiple (Colprensa, 2016, párr. 6).

Durante el año 2017, esta práctica también se vio reflejada en Barranquilla en donde se cobraba entre COP 500 mil y COP 1 millón por revólver, y se usaba a menores de edad para su transporte. Con este escenario, y la proliferación de las armas ilícitas se aumenta la inseguridad en la vida de toda la población, especialmente de las mujeres (Corcho, 2017). Para Vásquez (2017) las armas de origen ilegal rebosan las capacidades con las que cuenta el Estado y enfatiza en que son usadas las armas pequeñas para conseguir los objetivos de las organizaciones criminales. Es por ello que el escenario es preocupante por el tráfico de las armas, por el difícil rastreo de las rutas de este comercio, y las grandes cifras de delitos que se cometen con este armamento.

Así mismo, se destaca otro punto de vista por Vásquez (2017) y es que el determinar el tamaño del mercado de las armas pequeñas es una tarea difícil, dada la imposibilidad de registrar las transferencias realizadas en el mercado negro, la observación de los movimientos comerciales lícitos permite acercarse a una idea de las dimensiones del fenómeno. De acuerdo con el proyecto de investigación *Small Arms Survey* (2012, p. 1), anualmente, las transferencias internacionales ilícitas de armas pequeñas, sus repuestos y municiones son de aproximadamente USD 8,5 millones.

Con la aplicación que se dio de la normatividad internacional vigente sobre el control de armas y los derechos de las mujeres en Colombia, entre otras disposiciones de derecho interno, se hace necesaria la aplicación normativa y responder a la aplicación efectiva en los casos de la violencia contra la mujer y hechos de discriminación. En este sentido y en este contexto se deben incluir en las reformas legislativas de *fast track* los derechos inspirados en esta normatividad.

Iniciativas en paz, política y seguridad más allá del conflicto: control de armas y tratado sobre el comercio de armas (TCA)

El Estado colombiano debe garantizar la seguridad de todos en el territorio, así lo señala la Corte Constitucional cuando se refiere al alcance constitucional de la seguridad: la seguridad debe entenderse como un valor constitucional fundamental, siendo una garantía preservada por el Estado, garantizando la efectividad de los derechos fundamentales (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-078 de 2013).

Colombia contempla dentro de su ordenamiento normas para la regulación del porte de armas, en la Constitución Política se afirma que únicamente el gobierno puede realizar la fabricación de armas, explosivos y municiones de guerra. Si las personas desean poseerlos, deben contar con un permiso de dicha autoridad (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 223). Sin embargo, esta disposición se ha demandado

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

por inconstitucional bajo el argumento de que al tratarse de un monopolio del Estado colombiano, resulta que este es el único que puede fabricar y exportar las armas. Al respecto, la Corte Constitucional en una de sus sentencias ha manifestado que para que las posean particulares debe ser con un permiso otorgado por parte del Estado (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 296 de 1995).

Por su parte, el Instituto Nacional de Industria Militar (en adelante Indumil) es la entidadad estatal que se encarga de proporcionar las armas al mismo gobierno. Dentro del fragmento anterior del artículo citado se establece que el único que pueden fabricar, exportar o importar armas es el Gobierno, por esta razón se refiere a estas como regulaciones generales. Desde el punto de vista comercial se establecieron una serie de reglas, por ejemplo, las armas requieren de licencias y permisos para ser usadas, tienen aranceles tanto para las armas de fuego, como las municiones establecidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante DIAN).

Para tener un acercamiento sobre las importaciones y las exportaciones en Colombia para el año 2016 representaron cerca de USD 31 millones. Según el DANE, las importaciones y exportaciones en armas fueron de USD 31,8 millones (López, 2017, párr. 1). Por su parte, Colombia como Estado parte de la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados[7] (OEA, 1997) está llamado a establecer medidas para la promoción de las regulaciones y controles de las armas de fuego.

Luego de la firma presidencial para la 68.a Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU, 2013) del Tratado sobre el Comercio de Armas (en adelante TCA) (ONU, 2014) Colombia asistió a través de la Cancillería a una serie de reuniones previas entre los Estados, las del Comité Preparatorio entre el periodo comprendido de 2010 a 2014 y junto con la cooperación de diferentes instituciones no gubernamentales a sus períodos de sesiones para conocer el TCA, emitir objeciones y ser firmado para asumir los compromisos del mismo.

El TCA pretendió regular una industria que produce USD 79.900 millones de dólares anuales alrededor del mundo, observándose entre los años 2008 y 2015, que el 80,39 % de las transacciones realizadas fueron con países en desarrollo, entre ellos Estados Unidos y Francia (López, 2017, párr. 22). La cooperación entre los Estados durante los últimos años ha creado diferentes instrumentos sobre las reglas a nivel internacional en la emisión de armas y a nivel nacional, en la aplicabilidad de reglas y controles para que estas no conduzcan el camino ilícito.

Con todo y que el cumplimiento del TCA busca detener las vulneraciones de los DD. HH. en el marco del DIH, su articulado advierte sobre el riesgo que se corre al usar un arma, entre los que se resalta la amenaza a la seguridad y a la paz, que además se podría generar una violación a los derechos humanos y propiciar delitos en los que haga parte el Estado exportador (ONU, 2014, artículo 7). Sin embargo, para el año 2017 la Corte Constitucional al hacer el respectivo control a la aprobación del tratado TCA a través de la expedición de la Ley 1782 de

[7] Esta convención fue introducida al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley 737 de 2002.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

2016, la declaró inexequible por no contar con la aceditación y cumplimiento de los requisitos propios del trámite para las leyes que aprueben un tratado internacional; también concluyó que exitieron vicios de procedimiento de carácter insubsanable (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 047 de 2017).

Al día de hoy, el Estado colombiano se encuentra en mora de comenzar el trámite legislativo en el Congreso de la República para expedir una ley que apruebe el tratado TAC para ser incorporado al ordenamiento jurídico y de esta manera incluir las urgentes disposiciones en materia de armas de fuego.

De otro lado, es importante destacar la implementación de los puntos del acuerdo de paz en Colombia al respecto. Por ejemplo, el Instituto Kroc en su seguimiento al cumplimiento de este acuerdo, ha indicando que en los primeros años se enfatizó en la desmilitarización por parte de las FARC. Avanzando de esta forma en el punto 3 (Fin del conflicto) y el punto 6 (Mecanismos de implementación, refrendación y verificación) (Escuela Nacional Sindical, 2021, p. 16).

También el más reciente informe entregado por el Instituto Kroc destacó que al ponerse en marcha el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, en el cual, entidades como la Comisión de la Verdad, Unidad de Búsqueda de Desparecidos y la JEP han podido forjar la volutad y autonomía para llevar a cabo los mandatos, logrando de esta forma tener una mayor legitimidad para las víctimas (Kroc, 2020, como se citó en Escuela Nacional Sindical, 2021, p. 16).

En el mismos sentido se reconoce que del acuerdo estipulado, el 25 % de los compromisos se ha implementado, el 15 % ha avanzado de forma intermedia y el 36 % se ha iniciado pero no tiene mayores avances (Escuela Nacional Sindical, 2021, p. 17).

Entre tanto, la Sala de Amnistía o Indulto conocida por sus siglas SAI ha llevado a cabo distintas audiencias de imposición de régimen con personas que han comparecido o se han acogido al proceso de paz quienes tienen el deber entre otros, de dejar las armas teniendo en cuenta lo dispuesto en el punto número 3 del acuerdo de paz. Es importante mencionar que dicho punto, incluyó aquellas responsabilidades en el cese al fuego bilateral. Según la Procuraduría Genral de la Nación, lo anterior se considera uno de los procesos de despojo y entrega de armas que más dotaciones ha entregado por excombatientes (2020, p. 179).

Para González *et al.* (2019) el acuerdo de paz es un complemento de las luchas históricas y movilizaciones sociales (p. 28). Siguiendo con la entrega de armas por parte de las FARC, se da la creación de la ley estatutaria de la administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz (Ley 1957 de 2019). Dicha ley, manifiesta que la Justicia Especial para la Paz, conocida por sus siglas JEP, en la comprobación del cumplimiento de la entrega de las armas y en las sanciones que se tienen para quellos que incumplan con el punto número 3, se encarga de determinar la ejecución de la sanción y ello será factibel en la Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad (Ley 1957 de 2019, artículo 141).

El control de armas pequeñas y ligeras: la importancia de la integración normativa en la vida de las mujeres

La ONU indica que la problemática con las armas ligeras y pequeñas es la facilidad con que suelen conseguirse, siendo las armas preferi-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

das para los conflictos actuales internos por ser baratas, fáciles de ocultar y de manejar (ONU, 2001a). A raíz de dicha problemática, la OEA por medio del programa de acción integral a las armas pequeñas y ligeras, se suma al propósito de reducir el tráfico y proliferación de las armas ligeras y pequeñas (OEA, 2021).

Otra de las problemáticas que se genera con las armas pequeñas es el tráfico de forma ilegal que afecta la seguridad de las naciones, agravando de esta forma los conflictos internos que se viven dentro de estas y afectan los DD. HH. (Policía Nacional de Colombia y Dirección Central de Policía Judicial, 2004, p. 64). Recientemente, la ONU se ha propuesto "dar información a las autoridades nacionales de las buenas prácticas de las armas pequeñas de manera que conozcan las políticas y métodos de probada eficacia más fidedignos" (ONU, 2021, párr. 2) y desde luego en la conferencia de la Séptima Reunión Bienal de los Estados, asegura el compromiso de dar cuplimiento a las leyes de derechos humanos internacionales para las decisiones de traspaso nacional de las armas pequeñas (ONU, 2021, párr. 6).

Actualmente, el papel de los congresistas ha sido preponderante en la aprobación de leyes para la protección de los derechos de las mujeres. Sin embargo, el camino es largo y aún falta por cumplir los compromisos de respeto al acceso de los derechos frente a los tratados internacionales y normatividad vigente interna, esto es que existen normas en materia de desarme que no han superado las exigencias para ser ratificadas por los estados como lo son la Convención interamericana contra la fabricación y tráfico de ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (OEA, 1997), evidencia de esto es que se estima que aproximadamente el 33 % de los homicidios que se dan en el mundo, ocurren en América Latina y el Caribe (Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia. CELIV, 2017, párr. 1).

Ahora bien, el Protocolo V sobre restos explosivos de guerra (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2003) se crea por la necesidad de pactar nuevas normas de los Estados para proteger a la comunidad de las consecuencias que generan las armas y desde luego, para cooperar con instituciones no gubernamentales e internacionales en el amparo de los DDHH y de la remoción de restos explosivos de guerra. Respecto a este protocolo no se ha surtido inclusión alguna en la norma de Colombia. Ante esta situación, se ha manifestado el gobierno nacional, y menciona que hay que dar cumplimiento a dicho protocolo, que se dificulta por las condiciones de seguridad en algunas parte del territorio. Sin embargo, no se puede desconocer que por medio del Protocolo II sobre la prohibición de las minas antipersonal, armas trampa y explosivos (Comité Internacional de la Cruz Roja, 1996) Colombia cuenta actualmente con la normativa y capacidad operativa necesaria para ejercer control del desminado y asistencia a las víctimas por culpa de esta violencia.

Ahora bien, sobre el alcance del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU, 2001b) en Colombia la postura ha sido la de no ratificar el instrumento en la medida en que se ha expresado el desacuerdo con que los artefactos explosivos hayan sido excluidos del protocolo, en particular, de la sección de sus definiciones, así como con el ámbito de aplicación del mismo que no comprende las transferencias de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones. Ha de considerarse que, en relación con las

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

disposiciones relativas al marcaje de las armas, incluyendo las municiones, el instrumento debería contemplar un sistema internacional efectivo que permitiera hacer el rastreo de las armas que se encuentran en el camino ilegal y con esto se aportaría a la salvaguarda de los DD. HH.

Hacia el año 2017 se llevó a cabo el Simposio sobre Mujeres y Seguridad (Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. UNLIREC, 2017) en donde Colombia presentó un breve resumen sobre los compromisos legislativos en la materia, entre ellos el *Programa de acción para la prevención, el combate y el derrocamiento del tráfico ilegal de las armas* (ONU, 2001a) para lo cual, se incluyó solo hasta el 2018 la intervención de las mujeres en la formulación de políticas sobre las armas pequeñas. En este simposio se recalcó la importancia del artículo 7 del TCA (ONU, 2014) que trata sobre evaluar las exportaciones de las armas, pero mientras se ratifica el instrumento, es recomendable que el Comité de Coordinación Nacional para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras creado mediante el Decreto 4508 de 2006, incluya a las instituciones no gubernamentales que trabajan en pro del desarme, quienes realizan trabajos en la materia en distintas áreas, tanto en apoyo a las víctimas del tráfico de armas como en aquellas que generan trabajos de investigación socio-jurídica y de incidencia.

Uno de los programas con mayor trayectoria en la acumulación desestabilizadora, el uso indebido, la orientación práctica y la prevención del comercio ilícito de las armas pequeñas y ligeras se realiza por medio de MOSAIC que hace parte de la ONU, es un programa de acción. En dicho programa, se realizan algunas de las consideraciones con perspectiva de género; por ejemplo, se incluyen elementos esenciales como el comprometerse con los acuerdos sobre el control de armas pequeñas, incluyendo la igualdad de género y el empoderamiento femenino (ONU, 2018, p. 13), al igual que el desarrollo de las políticas regionales y nacionales para la construir la paz y la seguridad humana por medio de la cual se incorporará la perspectiva de género.

Para Sanjurjo (2021), en los Estados latinoamericanos se hace regulación del uso y posesión de armas pequeñas y el análisis que se presenta en torno a la comparación de la situación que se vive en los diferentes países de latinoamérica concluye que en el uso de las armas pequeñas y ligeras en cada uno de los países se hace de formas restrictivas que tienen licencia y registro (p. 87).

Entre tanto, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe conocido por sus siglas UNLIREC para el año 2021, realizó un encuentro en el que se reunieron varias gobernaciones a nivel global con la finalidad de examinar los avances y desafíos a la inclusión de género recomendadas en el programa mujeres, desarme, no proliferación y control de armas bajo la campaña de activismo en contra de la violencia de género que busca combatir, eliminar y prevenir el tráfico ilícito de las armas ligeras (Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe , 2021).

Lo anterior obedece a que el mencionado encuentro bajo el programa refuerza el compromiso de contribuir a las consideraciones de género en la implementación de las acciones y políticas perteneciente a la prevención de la violencia armada, de control de las armas ligeras, y por último, en el combate al tráfico ilícito de dichas armas. Entre tanto, la ONU ha reconocido la ne-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

cesidad e importancia de hacer que las mujeres participen de forma activa en la toma de decisiones, reafirmando de esta forma que los Estados incorporen de una forma amplia los aspectos de género en su ejecución (ONU, 2019, p. 2).

Es significativo añadir, que las prioridades del gobierno nacional deberían ir encaminadas a la ratificación de esta normatividad y a impulsar legislación que aborde el comercio de armas y que prevenga la violencia relacionada con las mismas, en especial la producción de legislación especializada sobre feminicidio, para favorecer la aceptación de los planes de la acción nacional y de otros mecanismos de implementación sobre la Resolución 1325 de 2000 que incluyan el control de las armas, además de fijar las municiones como uno de los factores principales en los acuerdos sobre el tráfico ilícito de armas ligeras y pequeñas.

Sumado a lo anterior, en la industria militar de Colombia existe un sistema de marcaje de las municiones y las armas, al respecto Indumil señala que la marcación de las armas "se realiza de acuerdo con especificaciones técnicas en las cuales se genera un número único de elemento, año de fabricación, fabricante y para el caso de los fusiles se relaciona el destino del arma (Ejército, Armada, Policía, etc.)" (como se citó en Mejía *et al.,* 2020, p. 84), en cambio, para la marcación de las municiones se realiza en el "culote de la vainilla" si se trata de "municiones de guerra se contempla el fabricante, año y lote de fabricación" y respecto de las "municiones de defensa personal se marcan con el fabricante y el calibre" (Indumil, 2017, como se citó en Mejía *et al.,* 2020, p. 84).

Para concluir al respecto, existen normatividades preponderantes para ser incluidas en el sistema legislativo colombiano, ello por el apoyo que ha tenido el país en materia de limpieza de zonas con materiales de guerra y, por otra parte, de los controles de la compra y venta de las armas y el marcaje de las partes y municiones, algunos de los cuales se han venido cumpliendo por parte del Estado, esto ayudaría a complementar las normas de DD. HH. que se necesitan para evitar muertes en el país.

El camino hacia la vida civil de uno de los grupos guerrilleros más antiguos del mundo apenas empieza. Ello ha dejado pasos vitales en la reducción de homicidios en el país, en vista de esto, para la fecha de la firma del Acuerdo de Paz en el teatro Colón de Bogotá, el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC, 2017) informó que a 31 de mayo de 2017 no se han presentado víctimas mortales, ni personas heridas por acciones de las FARC. Sin embargo, al pasar los años se incrementaron los casos de masacres en donde las víctimas se cuentan entre líderes sociales, excombatientes de las FARC, disidencias de esta guerrilla, delicuencia común entre otros. Al respecto señala Indepaz que en el año 2021 se reportaron 96 masacres en todo el territorio nacional que sumaron 338 víctimas (Indepaz , 2021, p. 2), cifra de masacres que creció a diferencia del año anterior cuando se reportaron 91 masacres que sumaron en total 381 víctimas a lo largo de 66 municipios del país (Indepaz , 2021, p. 10).

En este punto se debe hacer un llamado a la investigación por parte de los entes encargados, bajo una mirada dirigida a proteger a esta parte de la población de una posible sistematización de sus muertes por tratarse de líderes y activistas a favor de los derechos del pueblo, en aras de salvaguardar y mantener el camino más allá de los acuerdos.

Ahora bien, en materia de mujeres y según los reportes estudiados, se observa que el sexo femenino siempre presenta un porcentaje menor

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

a la cifra de hombres que mueren por homicidio en Colombia[8], por ejemplo, hacia el año 2016 fueron reportados 997 casos de muerte de mujeres por homicidio. Además, el informe presentó que, a mayor escolaridad de las mujeres, mayor riesgo de ser víctimas, un factor que se debe tener en cuenta para reforzar las alertas de protección, así mismo el riesgo de las mujeres solteras frente a otros factores de relaciones de pareja (Banco Mundial, 2018, p. 111). En el 2020, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó la muerte de 865[9] mujeres por homicidio, cifra que creció en el 2021 cuando se reportaron 978[10] víctimas de este tipo penal, representando el 50 % de las causas de muerte en el país (2021, p. 2.).

Según la Fiscalía General de la Nación (como se citó en El Espectador, 2016, párr. 5) en la última década, se han adelantado 34.571 procesos de feminicidio, presentando por estos 3.658 condenas. Es decir, una impunidad de cerca del 90 %. Con estas cifras reveladoras, se contempla que las mujeres padecen discriminaciones por razón de su género a tal punto que atenta contra su vida, aunque, es de recordar que el Estado es el garante en la protección del derecho a la vida.

Conclusiones

Mujeres y paz

En el marco de la ejecución del Acuerdo Final entre el gobierno colombiano y las FARC mediante el proceso de monitoreo a la entrega de armas y la disminución al fuego y hostilidades, la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (Limpal) descubre algunas de las recomendaciones de manera general para dicha dejación, esto es, la vigilancia y verificación permanente, la destrucción de las armas convencionales, que se elaboren con el debido registro los elementos explosivos y municiones.

El registro es una herramienta valiosa tanto para los procesos relacionados con la Justicia Especializada para la Paz como para la justicia ordinaria, que da sentido práctico al concepto de transparencia en materia de armamentos. De otra parte, es importante porque se puede facilitar el intercambio de información con otros Estados para determinar las rutas de las transferencias de armas que se han gestado durante el conflicto y así ofrecer un presunto origen de la venta o intercambio de estas, con el fin de fijar políticas públicas a nivel internacional sobre estas prácticas.

Así mismo, conservar estos registros garantiza la memoria histórica tanto para los procesos de la Comisión de la Verdad, JEP y otros escenarios de investigación académica, además es una herramienta para fortalecer las garantías de no repetición. Es importante tener en cuenta que las armas no pueden destruirse en tanto son evidencia, en muchos casos, relacionadas con la justicia transicional. Las que puedan destruirse, deberán ser transformadas en elementos simbólicos que dignifiquen, resguarden y reivindiquen la memoria de las víctimas y de las comunidades, estos elementos simbólicos deben ser debidamente consultados y asesorados con las comunidades, no sin antes mostrar un marco teórico acorde con las costumbres culturales de cada población.

[8] Por ejemplo, mientras en el año 2020 se reportó la muerte de 2.724 mujeres, en esta misma anualidad fallecieron 18.874 hombres.
[9] En el año 2020 en total se reportó la muerte de 2.724 mujeres que fallecieron por homicidio, eventos de transporte, de manera accidental y por suicidio.
[10] En el año 2021 en total se reportó la muerte de 3.290 mujeres que fallecieron por homicidio, eventos de transporte, de manera accidental y por suicidio.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Es importante activar un canal de alerta temprana sobre la violencia armada contra la mujer con estrecha comunicación y alianza con el Estado e instituciones a nivel local para respuestas rápidas y efectivas, ante las situaciones de violencia contra las mujeres en las zonas aledañas de los sitios de dejación de las armas.

Es necesario cumplir el mandato de acompañamiento y de vigilancia en el proceso de reintegración que tiene ocasión en las zonas de normalización de las FARC y posteriormente el desmonte de las zonas en concordancia con el numeral 7 de la Resolución 1325 de 2000 y el conocer los aspectos cruciales en la dejación de armas en el marco del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC.

Es importante fomentar aquellas instituciones que forman parte de la sociedad civil para que se involucren en un tema que resulta definitivo para el país en cuanto a la paz y la reducción de la muerte violenta con énfasis en poblaciones altamente vulnerables y enfoques diferenciales.

Recomendaciones de seguridad

Según el Programa de la ONU para el desarrollo de las garantías, el desvío de las armas debe ir orientado hacia la prohibición de armas militares para la población civil, un debido marcaje de las importaciones y las exportaciones, aplicar estándares de seguridad a los stocks gubernamentales; así mismo, tomar en cuenta un registro unificado e informatizado de las armas registradas por país en el procedimiento de emisión de licencias de armas, prohibición de tenencia de armas para abusadores domésticos, revisiones periódicas, exámenes de manejo técnicos, edad mínima de posesión.

Se hace necesario llevar a cabo un debido control de las armas, fijando protocolos de custodia (garantía de no proliferación) para que no se vuelvan a dar modelos de delincuencia armada. De igual forma, se debe ofrecer aún más las garantías de seguridad con un enfoque amplio, para las mujeres excombatientes: mantener observadores internacionales no armados ni uniformados que tengan experiencia en temas de género.

La distribución de las responsabilidades entre las instituciones nacionales e internacionales intervinientes, en materia de garantías y denuncia ante posibles casos de violación de DD. HH., así, se propone la realización de un canal de alerta temprana para la prevención efectiva, lo cual dé cumplimiento a la Resolución 1325 de 2000 de la ONU y se enfoque en las recomendaciones dadas por CEDAW.

Se hace necesario activar un canal de alerta temprana sobre la violencia armada contra la mujer con estrecha comunicación y alianza con el Estado e instituciones a nivel local para respuestas rápidas y efectivas, ante situaciones de riesgos de violencias contra las mujeres.

Es importante fomentar en las instituciones de la sociedad civil su compromiso con un asunto que resulta definitivo para el país en cuanto a la paz y la reducción de la muerte violenta con énfasis en poblaciones altamente vulnerables y enfoques diferenciales.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Referencias

Alexiévich, S. (1985). *La guerra no tiene rostro de mujer.* Debate. https://cursoshistoriavdemexico.files.wordpress.com/2018/09/alexiev-svetlana-la-guerra-no-tiene-rostro-de-mujer-historia-de-las-mujeres-del-ejercito-rojo-1.pdf

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional 116 de julio 20 de 1991.

Banco Mundial. (2018). *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes)*. Banco Mundial.

Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia. CELIV. (2017). *Boletín n.° 8*. Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia.

Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto. CERAC. (2017). *Monitor del cese del fuego bilateral y de hostilidades: reporte final*. CERAC.

Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. UNLIREC. (2017). *Primer Simposio sobre mujeres y seguridad de UNLIREC se llevó a cabo en Perú para más de 40 mujeres "Fuerzas de Cambio" de la Región.* UNLIREC.

Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. UNLIREC. (2021). *Encuentro Regional "A 20 años de la adopción del programa de acción sobre armas pequeñas y ligeras (PoA): avances y desafíos en la inclusión de las consideraciones de género.* UNLIREC.

Colprensa. (2016). *Alquiler de armas, el bajo costo del delito*. El Universal. https://www.eluniversal.com.co/colombia/cucuta/alquiler-de-armas-el-bajo-costo-del-delito-219713-OREU324138.

Comisión de la Verdad Colombia. (2018). *La violencia sexual por cuenta del conflicto armado era un tabú. No se hablaba de este delito: lideresa del Pacífico*. https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-violencia-sexual-por-cuenta-del-conflicto-armado-era-un-tabu-no-se-hablaba-de-este-delito-lideresa-del-pacifico.

Comité Internacional de la Cruz Roja. (1996). *Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996 (Protocolo II).* CICR. https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1980-cccw-protocol-2-amended-1996-5tdl6g.htm.

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2003). *Protocolo V sobre los restos explosivos de guerra (Protocolo V).* CICR. https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1980-cccw-protocol-5-erw-5x6lck.htm.

Congreso de la República. (2002). Ley 737 de 2002. Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados adoptada en Washington, D. C., el catorce de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997). 5 de marzo de 2002. Diario Oficial 44.734.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Congreso de la República. (2008). Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. 4 de diciembre de 2008. Diario Oficial 47.193.

Congreso de la República. (2011). Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de junio de 2011. Diario Oficial 48.096.

Congreso de la República. (2015). Ley 1761 de 2015. Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely). 6 de julio de 2015. Diario Oficial 49.565.

Congreso de la República. (2016). Ley 1782 de 2016. Por medio de la cual se aprueba el "Tratado sobre el Comercio de Armas", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 67/234B de 2 de abril de 2013 y suscrito en la ciudad de Nueva York, el 24 de septiembre de 2013. 20 de mayo de 2016. Diario Oficial 49.879.

Congreso de la República. (2019). Ley 1957 de 2019. Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. 6 de junio de 2019. Diario Oficial 50.976.

Corcho, G. (2017). *Desmantelan "oficina de alquiler de armas" en Rebolo*. https://www.elheraldo.co/judicial/desmantelan-oficina-de-alquiler-de-armas-en-rebolo-319540.

Corporación Sisma Mujer. (2017). *Del fin de la guerra a la erradicación de la violencia sexual contra las mujeres: un reto para la paz. Comportamiento de la violencia sexual contra niñas y mujeres en Colombia durante 2016. Boletín n.° 12.* Sisma Mujer.

Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C- 296 de julio 6. M. P. Cifuentes Muñoz, E.

Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia T- 078 de febrero 14. M. P. Mendoza Martelo, G.

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-047 de febrero 1. M. P. Vargas Silva, L.

Delgado, J. (2020). *Más de 700 condenas por feminicidio en 5 años gracias a Ley Rosa Elvira Cely*. El País. https://www.elpais.com.co/judicial/mas-de-700-condenas-por-feminicidio-en-5-anos-gracias-a-ley-rosa-elvira-cely.html

Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. AICMA. (2022). *Estadísticas de Asistencia Integral a las Víctimas de MAP y MUSE.* Acción Contraminas.

Dworkin, R. (1977). *Los derechos en serio.* Gerald Duckworth & Co.

El Espectador. (2016). *En Colombia hay cuatro feminicidios al día, la impunidad es del 90 %*. El Espectador. https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/en-colombia-hay-cuatro-feminicidios-al-dia-la-impunidad-es-del-90-article-613624/

Escuela Nacional Sindical. (2021). *Cuaderno sindical Proceso de Paz en Colombia y sus implicaciones en el trabajo decente y la Agenda 2030.* Fundación Primero de Mayo de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

González, A., Mora, A., Jiménez, C., Muñoz, C., Fajardo, D., Machuca, D., Carrero, D., Santiago, E., Toloza, F., Méndez, J., Silva, J., Puello-Socarrás, J., Torres-Henao, J., Montero, L., Naranjo, S. y Nijmeijer, T. (2019). *El acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora.* CLACSO.

Indepaz. (2021). *Masacres cometidas en Colombia durante el 2020, 2021 y 2022.* Indepaz.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2021). *Boletín estadístico mensual diciembre 2021.* INMLCF.

López, R. (2017). *Comercio de armas movió US$31,8 millones en el 2016*. Portafolio.co. https://www.portafolio.co/negocios/millonario-negocio-de-armas-en-colombia-502620

Mejía, J., Suárez, A. y Rey, N. (2020). Municiones en Colombia. Aspectos generales normativos. *Administración & Desarrollo, 50*(1), 74-112.

OEA. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)*. 24. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

OEA. (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención Belém do Pará.* Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/Material_difusion/convencion_BelemdoPara.pdf

OEA. (1997). *Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales relacionados.* https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Convencion_CIFTA.pdf

OEA. (2021). *Programa de acción integral en armas pequeñas y ligeras.* OEA. https://www.oas.org/es/sms/dps/prog-pacam.asp

ONU. (2001a). *Conferencia internacional de las Naciones Unidas sobre el comercio ilícito de armas en todos sus aspectos.* ONU. https://www.un.org/es/conf/smallarms/about.htm

ONU. (2001b). *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.* Naciones Unidas.

ONU. (2013). *68° Período de Sesiones. Orden del día y programa de trabajo*. Naciones Unidas. https://www.un.org/es/ga/68/agenda/

ONU. (2014). *Tratado sobre el comercio de las armas.* Naciones Unidas. https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/TratadosobreelComerciodeArmas/TratadosobreelComerciodeArmas.pdf?templateId=137280

ONU. (2018). *Compendio de implementación modular de control de armas pequeñas. Niños, adolescentes, jóvenes y armas pequeñas y ligeras.* MOSAIC. https://iansa.org/wp-content/uploads/2021/04/MOSAIC-06.20-2018SV1.0.pdf

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

ONU. (2019). *El comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos.* Naciones Unidas.

ONU. (2021). *Boletín informativo n.° 7. UNODA*. https://www.un.org/disarmament/es/boletin-informativo-no-7-oct-2021/

Policía Nacional de Colombia y Dirección Central de Policía Judicial. (2004). El control de las armas ligeras: retos y desafíos para el nuevo mileno. *Revista Criminalidad Colombia, 1*(47), 60-73.

Presidencia de la República. (2006). *Decreto 4508 por el cual se establece el Comité de Coordinación Nacional para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22462

Procuraduría General de la Nación. (2020). *Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del acuerdo de paz.* Procuraduría General de la Nación.

Revelo, A. (2020). Comportamiento del homicidio. Colombia 2020. *Forensis*, 84-128.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2000). *Resolución 1325 de 2000. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000*. https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf

Revista Semana. (2002). *Se alquilan para matar*. Semana.com. https://www.semana.com/nacion/articulo/se-alquilan-para-matar/54786-3/

Ronderos, K., Salcedo, D., Tibaduiza, Z., Chaves, V., Rojas, M. y Ariza, E. (2016). *Desarmando la vida. Reflexiones sobre la Resolución 1325, El desarme y las mujeres en Colombia.* Limpal Colombia.

Sanjurjo, D. (2021). Las políticas de control de armas pequeñas en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad,* (30), 73-91.

Small Arms Survey. (2012). *Pieza por pieza. La transferencia lícita de piezas de repuesto y accesorios.* https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-8-summary-SPA.pdf.

Swissinfo. (2022). *En 2021 hubo 210 feminicidios en Colombia, la cifra más alta de últimos años*. SWI swissinfo.ch. https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-feminicidios_en-2021-hubo-210-feminicidios-en-colombia--la-cifra-m%C3%A1s-alta-de-%C3%BAltimos-a%C3%B1os/47418486

Unidad de Víctimas. (2017). *En Colombia, 414.000 mujeres afrodescendientes son víctimas de desplazamiento forzado*.https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/en-colombia-414000-mujeres-afrodescendientes-son-victimas-de-desplazamiento

Vásquez, J. (2017). *Comercio y tráfico de armas pequeñas y ligeras: análisis sistémico de un problema global* [Trabajo de Grado]. Universidad Externado de Colombia.

GESTIÓN DE RIESGOS: UN DESAFÍO PARA LAS ORGANIZACIONES[1]

RISK MANAGEMENT: A CHALLENGE FOR ORGANIZATIONS

https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.2

02

Administración & Desarrollo
Vol. 52 • Núm. 1• Enero - junio 2022
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Gestión de riesgos: un desafío para las organizaciones[1]

Risk management: a challenge for organizations

Tipología: Artículo de reflexión

Cómo citar este artículo
Mora, O. (2022). Gestión de riesgos: un desafío para las organizaciones. *Administración & Desarrollo,* 52(1), 23-38. https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.2

Óscar Emilio Mora Navarro*

Resumen

Con la progresiva complejidad e imprevisibilidad del entorno, la gestión del riesgo es esencial en las organizaciones, tanto privadas como públicas, en todos los sectores. Para ello, se realizó la identificación y representación lo más precisa posible de los riesgos, describiendo cómo y por qué se considera algo un riesgo, como pregunta que a menudo se oculta detrás de los modelos. Para la elaboración de este artículo, un componente de la metodología fue realizar la compilación y evaluación de la información disponible en bases de datos académicas. El resultado permitió plantear que la gestión del riesgo es fundamental, aunque ésta se realiza dentro un marco subjetivo y normativo de pensar y actuar frente a la incertidumbre, según sea la cultura organizacional. Así mismo, evidenciar algunos desafíos que enfrentan las organizaciones, por ejemplo, al emplear el control algorítmico para mejorar dicha gestión.

Palabras clave: riesgo, gestión de riesgos, riesgos organizacionales, riesgos empresariales, cultura del riesgo.

Códigos JEL: M, M1, M10

Abstract

With the increasing complexity and unpredictability of the environment, risk management is essential in organizations, both private and public, in all sectors. To do this, identification and representation of the risks are made. How and why, something is considered a risk is a question often hidden behind models. For the elaboration of this article, a component of the methodology was the compilation and evaluation of information available in academic databases. The result allows us to state that risk management is fundamental, although it is conducted within a subjective and normative framework of thinking and acting in the face of uncertainty, depending on the organizational culture. Likewise, are highlighted challenges that organizations face, for example, when using algorithmic control to improve said management.

Key words: risk, risk management, organizational risks, business risks, risk culture.

JEL Classification: M, M1, M10

1 Este artículo es el resultado de una investigación cualitativa acerca de la gestión de riesgos.

* Ingeniero de Sistemas y Magíster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. PMP. oemoran@unal.edu.co, ORCID https://orcid.org/0000-0001-5944-099X.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Introducción

La pandemia provocada por el COVID-19 evidenció que la gestión del riesgo es esencial debido a factores como: las organizaciones los asumen, sus actividades pueden generarlos y, cada vez más, están reguladas en un intento de evitar o contenerlos (Hardy et al., 2020, p. 3). En la actualidad, se entiende que riesgo y organización están vinculados entre sí.

El concepto de riesgo evolucionó y permitió comprender que el futuro es más que el capricho de los dioses y que las personas podrían llegar a tener un papel importante en la construcción de éste. Se transformó la percepción del riesgo de la posibilidad de pérdida como una oportunidad de ganancia, es decir, gestionarlo desde el destino y diseño original mediante sofisticados pronósticos del futuro basados en la probabilidad, y desde la impotencia hacia la elección, aunque la incertidumbre en nuestras vidas siga siendo ilimitada (Bernstein, 1996, p.2). En el entorno global, los cambios y la evolución de los riesgos son constantes, y no prepararse deja desprotegida a toda la organización (ISOTool, 2022). Como resultado, cada vez más, los gerentes se involucran con acciones, prácticas y rutinas a través de las cuales dan sentido a la gestión del riesgo, a sí mismos y a sus roles (Mayer et al., 2020, p. 2).

En este documento se presentan los siguientes temas: riesgos, desarrollando marcos de referencia, modelos, normas, estándares y metodologías; desafíos en la gestión de riesgos (metodologías de gestión de riesgos, entorno organizacional, objetividad, trivialización y complejidad, autoengaño, conocimiento distribuido, poder y realidad, desorganización, talento humano, cultura del riesgo, comunicación, monitoreo permanente, retroalimentación y decisiones, culpar o aprender, información y tecnología, control algorítmico y transferencia del riesgo) y, por último, se entregan algunas conclusiones importantes acerca del estudio.

Riesgo

Según el Diccionario de la RAE (Real Academia Española, 2022), el riesgo es definido como una "contingencia o proximidad de un daño". Para el *Project Management Institute* - PMI (2021) es una situación incierta que puede traer efectos positivos o negativos en uno o varios objetos que pueden llegar o no a materializarse (p. 53).

En este mismo sentido, la *International Organization for Standardization* (ISO) define el riesgo como un efecto que se tiene de la incertidumbre de los objetivos. Por su parte, la ICONTEC (2018) lo define como un efecto que se desvía de lo previsto, llegando a ser positivo, negativo o ambos, creando oportunidades y amenazas.

Con el tiempo, el concepto de riesgo pasó desde las áreas económicas y financieras a otras disciplinas como, por ejemplo, ingeniería, medicina, química, estudios ambientales, salud, seguridad y psicología, entre otras. Al hacerlo, se asoció con connotaciones negativas y el riesgo empezó a verse menos como oportunidad de ganancia y más con la posibilidad de pérdida, amenaza, peligro o alguna forma de daño (Gephart et al, 2009, p. 141).

En el entorno interno de la empresa se considera de manera principal la posibilidad de pérdida, porque pueden ocurrir diversas situaciones que resultan onerosas y obligan a invertir recursos

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

destinados a crecimiento y fortalecimiento. Por ejemplo, ¿qué sucede si, por un inadecuado proceso de selección o inducción, un empleado nuevo comete un error que conlleva a pagar una indemnización?, ¿cómo impacta un empleado que muere?, ¿se genera alguna parálisis o desarticulación en los procesos?, ¿cuál es el costo de reparar una máquina en comparación con realizar su mantenimiento periódico?, ¿cómo este daño puede impactar la utilidad? (Maldonado-Pedroza et al., 2020, p. 162).

En el entorno global, las organizaciones tienen mayores exigencias por el número de competidores existentes, lo cual implica asumir mayores riesgos, adoptar acciones para mitigarlos, proteger su patrimonio y buscar la continuidad del negocio. Así mismo, conllevan innovación y creatividad para competir; vincular nuevas tecnologías y talento humano cualificado; inversiones en propiedad, planta y equipo; alinearse con las nuevas regulaciones, entre otros (Maldonado-Pedroza et al., 2020, p. 163).

Por tanto, las organizaciones se esfuerzan por la identificación de riesgos emergentes, internos y externos (Project Management Institute, 2021, p. 53), para seleccionar la mejor acción para explotarlos, evitarlos, prevenirlos, asumirlos, transferirlos o ignorarlos. Si bien es deseable evitar resultados adversos, cuando sea posible, con frecuencia vale arriesgarse para asegurar las ganancias asociadas. En consecuencia, muchas organizaciones asumen riesgos para obtener mayores ganancias financieras o empresariales, mostrando al mundo cómo entenderlo, medirlo y sopesar sus consecuencias. Asumir riesgos se convirtió en uno de los principales catalizadores que impulsan a la sociedad occidental (Hardy et al., 2020, p. 3).

Los riesgos se organizan en tres modos: prospectivamente, en tiempo real y retrospectivamente. Prospectivamente, para predecir y prevenir el daño antes de que surja; en tiempo real, para controlar y contener los daños a medida que se materializan; y retrospectivamente, para revisar las prácticas después de que se haya producido el daño (o casi se haya producido) a fin de mejorar (Mayer et al., 2020, p. 2).

Gestionar el riesgo implica mucho más que identificarlos, clasificarlos, valorarlos y monitorearlos antes de que surjan; también significa mitigar el efecto de los que se presentan y reflexionar sobre cómo mejorar la organización en el futuro. En la medida en que el riesgo se vive como omnipresente, solo hay tres posibles reacciones: negación, apatía o transformación (Beck, 2006, p. 331).

Marcos de referencia, modelos, normas, estándares y metodologías

Existen diferentes marcos de referencia, modelos, normas, estándares y metodologías que ayudan a las organizaciones en la gestión de riesgos que pueden presentarse en el logro de los objetivos. Estos se pueden utilizar de manera individual o combinada, por ejemplo, en las normas ISO *(International Organization for Standardization),* por su estructura de alto nivel, los numerales están relacionados y el enfoque varía según el tema considerado en cada una de ellas.

El dilema al que se enfrentan las organizaciones es cuál escoger. Para ello, es importante realizar un análisis acorde al contexto y seleccionar el que permita definir e implementar controles de manera integral. De igual manera, asignar los recursos necesarios, por ejemplo, talento humano, recur-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

sos financieros y físicos, software, entre otros. A continuación, se describen de manera breve los más conocidos.

ISO 31000

Esta norma internacional permite que se den las directrices para la gestión del riesgo que presentan las organizaciones. Para ello, se propone que en el proceso de la gestión del riesgo se dé la aplicación de prácticas, políticas y procedimientos a aquellas actividades de las empresas en cuanto a tratamientos, registro, seguimiento, evaluación y revisión (ICONTEC, 2018, p. 10).

Puede utilizarse en todas las organizaciones, sin tener en cuenta tamaño o sector, y complementarse con la ISO/IEC 31010 Gestión del riesgo - Técnicas de evaluación de riesgos.

ISO/IEC 27005

Esta norma internacional da las directrices para que se dé la gestión de los riesgos para la seguridad de la información y define los siguientes pasos: establecimiento del contexto, identificación de las inseguridades que se relacionan con la seguridad de la información, análisis, evaluación, tratamiento, aceptación, consulta, monitoreo y revisión del riesgo (ICONTEC, 2020, p. 5).

Hace parte de la familia de normas del Sistemas de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI) que ayuda a organizaciones de todo tipo y tamaño a implementar y operar un SGSI.

ISO 31022

Brinda pautas para gestionar los desafíos del riesgo legal que pueden enfrentar las organizaciones, siendo este un documento complementario a la ISO 31000. La personalización de las pautas se aplica a cualquier organización y contexto. Esta norma internacional da un enfoque para la gestión del riesgo legal de una industria o sector (International Organization for Standardization, 2020).

COSO ERM

El *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) se creó como una iniciativa de cinco organizaciones profesionales, la cual se va a dedicar a ayudar a las empresas en la mejora de su rendimiento mediante el desarrollo de un liderazgo que permita la mejora del control interno, el fraude y la gestión de riesgos. El *Enterprise Risk Management* (ERM) aborda la gestión de riesgos empresariales (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2022).

ISO 31000 y COSO están dentro de los más conocidas y adoptadas por parte de las organizaciones.

PMBOK Del PMI (Guía para la dirección de proyectos)

Es la guía de los fundamentos para la dirección de proyectos del *Project Management Institute* (PMI); con ella se busca la maximización de oportunidades y la disminución de amenazas. Las oportunidades pueden dar beneficios como la mejora del desempeño, mejora de la buena reputación y reducción del tiempo y el costo; y las amenazas que se pueden dar son: sobrecostos, déficit del desempeño y fallas técnicas del proyecto.

La ejecución exitosa de los proyectos es fundamental para la creación de valor, el crecimiento sostenible y la consecución de los objetivos organizacionales.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Desafíos en la gestión de riesgos

Las organizaciones existen para generar más valor a sus grupos de interés, enfrentándose así a la incertidumbre de si puede aumentar o disminuir su valor. La gestión de riesgos contribuye a maximizar el valor cuando la dirección encuentra un equilibrio entre rentabilidad, crecimiento y riesgos, empleando los recursos de forma eficaz y eficiente para el logro de los objetivos (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, s.f., p.1).

Algunos desafíos que enfrentan las organizaciones en la Gestión de riesgos son:

Metodología de gestión de riesgo

La organización puede definir su propia metodología, adaptar o acoger alguna existente de acuerdo con las necesidades. En la mayoría, la gestión de riesgos tiene en común: análisis del contexto, identificación y análisis de los riesgos, establecimiento de controles, evaluación, plan de acción y monitoreo (ISOTool, 2022, p. 22). Siempre que se adelanta la descripción de un riesgo es obligatorio abordar tres variables: posibilidad de ocurrencia, impacto que causa y controles, con el fin de establecer tratamientos adecuados (Maldonado-Pedroza et al., 2020, p. 172). El monitoreo evidencia si los planes de acción implementados fueron efectivos; si los riesgos permanecen, se han modificado o materializado de un periodo a otro, y, en última instancia, determinar la eficacia de los controles (ISOTool, 2022, p. 22).

En general, no existe un modelo o metodología correcta, sino que cada uno tiene ventajas, limitaciones y aplicaciones específicas. Estos no son verdades absolutas, sino herramientas que permiten a las personas ser productivas en la labor conjunta. Por eso, algunos se acomodan a ciertas condiciones y momentos, convirtiéndose en caso de éxito y, a veces, generalizándose a varias organizaciones.

Entorno organizacional

Los líderes deben aprender a vivir con el caos y la incertidumbre, ampliando sus aptitudes y desarrollando nuevas habilidades. Los ganadores serán quienes se adapten al cambio, redefiniendo las organizaciones, creando nuevos mercados, abriendo senderos, reinventando las normas de competencia y cuestionando el *statu quo* (Gibson, 1997, p. 12). Así mismo, analizando y modificando la gama de productos, eliminando aquellos en donde no tienen ninguna posibilidad, adaptando otros a las condiciones competitivas imperantes y adicionando nuevos que aprovechen las capacidades culturales y económicas.

La gestión de riesgos está abordando desafíos como, por ejemplo, la inclusión social. Considerar estos grandes desafíos del siglo XXI conlleva a ampliar los límites organizacionales y generar interdependencias aún más complejas (Mayer et al., 2020, p. 3). Para ello, se requiere una exploración desde múltiples perspectivas, para comprender la relación entre el riesgo y la organización (Mayer et al., 2020, p. 3), en el entorno externo e interno (relación riesgo vs objeticos estratégicos, estrategia, gestión financiera, innovación, tecnología, seguridad de la información, transformación digital, entre otras variables).

Con la explotación de recursos en zonas protegidas y la pandemia, los temas ambientales y de salud han generado polarización política y constantes disputas sobre cuáles son los riesgos reales, la apreciación de los expertos sobre estos riesgos y la legitimidad de las administraciones para gestionarlos. En estas condiciones se debe pensar en: ¿cómo crear diseños integrados

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

para el conocimiento y la acción administrativa, proyectando racionalidad, credibilidad y control en sociedades que constantemente cuestionan estos mismos atributos de las administraciones? ¿cómo crear un modelo aceptado y legítimo para la toma de decisiones en medio de intensas controversias, dudas y dificultades reales para establecer decisiones compartidas sobre problemas ambientales? (Demortain, 2020, p. 9).

Por ende, se debe seguir profundizando en una comprensión integradora de lo que es el riesgo, articulando perspectivas multidisciplinarias, para responder a los siguientes interrogantes: ¿cómo las organizaciones pueden abordar los grandes desafíos como el cambio climático, la inclusión social, la desigualdad social, las migraciones, los desplazamientos, los conflictos internacionales, la pérdida de la democracia, entre otros? ¿cómo influye el poder en la rendición de cuentas o en las prácticas antifraude o antisoborno?

Objetividad

Cuando se quiere convencer, se ofrece un argumento objetivo o racional, el cual debe aceptarse porque su validez se fundamenta en la verdad (Watzalawick & Krieg, 1998, p. 59). Bajo estas circunstancias, el administrador es quien acepta o rechaza un modelo o metodología de gestión de riesgos, dependiendo si satisface un criterio de aceptación implícito o explícito, que aplica.

Trivialización y complejidad

La trivialización es un señuelo: vale más una cifra imprecisa pero pertinente (rápida), que una precisa sin aptitud para la acción. Sin embargo, es utilizada porque ante la urgencia por resolver el problema, se reducen variables para tomar acciones o utilizar datos parciales ante la complejidad para perfeccionar la información.

Por otra parte, si las variables involucradas son demasiadas, se impacta el proceso de toma de decisiones. La búsqueda de precisión se puede dar como cuando el fotógrafo busca perfeccionismo en la preparación de la fotografía y deja escapar al sujeto (Figueroa, 2019, p. 50).

Autoengaño

En la organización se construyen modelos[2] del entorno y de ella, para actuar, comprender la realidad, anticipar el futuro y construir los planes (Sanchis, 2008, p. 28). Así, los miembros ven al mundo de una manera particular o le atribuyen significados compartidos, que permiten tomar una u otra decisión dependiendo de la interpretación de la situación.

Las personas experimentan más de lo que atienden conscientemente y, cuando se da una explicación, ordenan el contenido informativo de la experiencia en la estructura narrativa. Aunque toda experiencia humana presenta un orden cronológico, temático y causal, puede presentarse un autoengaño (León & Tamayo, 2011, pp. 43-44), que es un proceso mediante el cual se hace coherente la experiencia, con el fin de mantener una narración viable (Fernández, 2015, p. 80). Desde esta perspectiva, la organización no puede verse como "es" y, por ende, cada operación de conciencia de sí misma, es un autoengaño en un mundo complejo.

El autoengaño emerge después de ocurrido el evento (por ejemplo, la materialización de un riesgo) y puede descubrirse en el proceso de

2 En la organización los modelos son estructuras cognitivas que pueden representar tanto el entorno percibido, como el imaginado o deseado (Sanchis, 2008, p.28).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

diagnóstico a posteriori de la organización. En otras ocasiones, la experiencia conlleva a la anticipación del tipo de riesgo equivocado, el que se cree se puede calcular y controlar, cuando el desastre surge de lo que no se sabe y no se puede calcular (Beck, 2006, p. 330).

Conocimiento distribuido

El conocimiento se encuentra distribuido en diversos actores, que poseen fragmentos diferentes del mismo. A veces, el conocimiento individual se oculta a otros por múltiples razones como, por ejemplo, no es comunicable en un plazo y a un costo razonable (dificultad o imposibilidad de formalizarlos) o, en ciertos casos, el poseedor no desea transmitirlo. Independientemente de las razones, diversos actores de la organización detectan y apropian una parte del saber. Por ende, el administrador debe apoyarse en la parte que posee cada uno, crear las condiciones para la consecución de objetivos concertados y dirigirlos de un modo particular dependiendo del momento.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que las relaciones entre conocer y dejar conocer son complejas. En ocasiones, lo que alguien sabe resulta un obstáculo para el conocimiento del otro. Hoy el riesgo tiene un alcance transdisciplinario y una aplicación multinivel, es un concepto con un alcance y un poder organizativo sin precedentes (Power, 2014). El trabajo de los directivos es precisamente saber correr riesgos (Hernández et al., 2020, p. 103).

Poder y realidad

El poder le permite a algunos miembros de la organización definir qué es validado como "realidad", creando en ocasiones una mancha ciega cognitiva que inhabilita para percibir los problemas.

La gestión de riesgos de "todo" genera ambigüedades y tensiones entre los niveles organizacionales (por ejemplo, estratégico vs. operativo), así como entre áreas funcionales (por ejemplo, área jurídica vs. sistema integrado de gestión; operaciones vs comercial, entre otros), debido a escalas de tiempo incompatibles, objetivos en conflicto o asimetrías de información. Esto debería fomentar la búsqueda de "nuevas formas de ver" el riesgo como un concepto integrador y de varios niveles (Mayer et al., 2020, p. 3).

Desorganización

La organización genera los elementos necesarios para la propia supervivencia y funcionamiento, aunque tiende a degenerarse porque la decadencia es un fenómeno normal. Dicho de otro modo, lo normal no es que las cosas duren como son, sin una aptitud permanente de regenerarlas y reorganizarlas (Morin, 1998, p. 126).

Inevitablemente la desorganización y la degeneración acompañarán al proceso, cuando no se definen los reguladores que mantengan a la organización dentro de límites viables. Con demasiada libertad, la organización tenderá al caos por carencia de guía. Si existe demasiado control, no podrá ser flexible y adaptable. Por consiguiente, el gerente debe definir el grado de libertad que permita cumplir con los objetivos establecidos y comprender que la adhesión sólo puede provenir de un sujeto libre. Imponerla es una ilusión o una manipulación.

Talento humano

La actitud facilita lograr metas, asumir riesgos, agregar valor y enfocarse en los resultados (Chiavenato, 2020, p. 41). Para ello, los colaboradores deben cambiar actitudes y comporta-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

mientos para aprender, correr riesgos, innovar, crear nuevas habilidades y competencias, trabajar en equipo, comprometerse e involucrarse de manera creativa y proactiva en la organización (Chiavenato, 2020, p. 78).

De igual manera, es necesario innovar para que los talentos permanezcan en la organización y la apalanquen. Adoptar mecanismos que los atraigan, encanten y agraden y hagan de la organización un mejor lugar para trabajar. La gestión del talento humano tiene sus riesgos, por ejemplo, perder al personal clave. De ahí que existan estrategias para comprometerlos (Chiavenato, 2020, p. 151).

Por otra parte, es importante resaltar que la neurociencia cognitiva y social puede proporcionar una amplia gama de herramientas y paradigmas neurocientíficos para la investigación del comportamiento competitivo. Específicamente, el hyperscanning es un paradigma relativamente nuevo que implica capturar la actividad cerebral de dos o más participantes que realizan una tarea conjunta, como un juego competitivo, de manera simultánea. El estudio neurocientífico del comportamiento competitivo podría explorarse de manera fructífera en el contexto organizacional (Balconi & Angioletti, 2022).

Cultura del riesgo

El término cultura de riesgo se usa para describir la atmósfera o cultura corporativa en la que se promueve la gestión del riesgo. Caracteriza a aquellas organizaciones que incorporan el contexto de la incertidumbre e identifican riesgos, aunque de manera distinta. Basados en lógicas y creencias culturales, los individuos advierten, abordan y responden a ciertos riesgos y no atienden a otros potenciales (Hardy et al., 2020, p. 22).

En consecuencia, existen organizaciones con culturas en las que el riesgo se considera una responsabilidad colectiva. Por ejemplo, en donde "la seguridad se entiende y se acepta como la prioridad número uno" (Cooper, 2000, p. 113). Aunque se puede diseñar una cultura para evitar resultados catastróficos (Silbey, 2009, p. 343).

Por tanto, es necesario que las organizaciones promuevan la cultura de riesgo. Para ello, entre otras cosas, se debe considerar lo siguiente: capacitación, comunicación sobre la importancia del riesgo, colaboradores flexibles que pueden aprender y protección para los denunciantes (Hardy et al., 2020, p. 22).

Comunicación

Es importante generar un clima que promueva la comunicación. De esta manera, se puede evitar que la organización sufra situaciones permanentes de pérdida de control, por carencia de buenos mecanismos de comunicación, información y toma de decisiones.

Las organizaciones absorben mensajes o señales sobre acontecimientos que son importantes para su viabilidad, pero que no son oídos o se disuelven en la complejidad de ésta. Las estructuras de interacción pueden facilitar o inhibir la comunicación.

En algunas organizaciones se percibe en las personas apatía, desconfianza, violencia, desconexión, impotencia, etcétera. Esto se puede llamar una "crisis participativa", porque se ha excluido al individuo de la participación en el proceso debido a la ausencia de adecuados "canales de comunicación" o bucle de retroalimentación (Foerster, 1996, p. 185). El colaborador no puede desarrollar ningún tipo de creati-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

vidad o aprendizaje si todo lo que debe hacer le es ordenado. Es necesario permitir el pensar y hacer, a todos los niveles.

Monitoreo permanente

Los gerentes requieren, para lograr una gestión del riesgo, un sistema que indique en forma oportuna las desviaciones, porque los sucesos imprevistos pueden ocurrir y alterar los resultados deseados. La revisión de los datos regulares debe complementarse con la observación y la consideración de "imponderables" desconocidos en el modelo de entrada o de proceso, pero los cuales tienen efectos sobre el sistema.

Realimentación y decisiones

Los directivos sólo pueden desempeñarse bien si los colaboradores asumen la responsabilidad de instruirlos, es decir, indicarles lo que debe hacerse en las diferentes áreas. Sin embargo, dichos colaboradores pueden sabotearlos ofreciéndoles un argumento objetivo o racional, el cual debe aceptarse porque su validez se funda en la verdad (Maturana, 1998, p. 13). De ahí que el gerente debe aceptar o rechazar una afirmación como explicación, dependiendo si satisface un criterio de aceptación implícito o explícito que él aplica, sin importar si se es consciente de ello. Él no describe al sistema "desde afuera", sino participa y emerge en la construcción de éste a través de los instrumentos conceptuales usados, generados o co-generados en la interacción. Él es un elemento del sistema que está administrando (Foerster, 1996, p. 146).

La organización puede verse como un todo en el cual cada una de las partes debe contribuir al funcionamiento del conjunto. Con realimentación en los diferentes puntos, niveles e integrantes se participa de forma creativa en el cumplimiento de objetivos y toma de decisiones. Por ende, la dirección adquiere teóricamente un carácter menos autocrático, porque en dicha toma de decisiones se involucra de alguna manera a los representantes de las diferentes áreas de la organización (Weiss, 1994, p. 137). Lo importante no es la rapidez con la cual se tome, sino la identificación temprana de la necesidad de tomarla. La calidad de la decisión se logra cuando se reconoce a tiempo la relevancia de los hechos, en especial de los cambios.

Culpar o aprender

Cuando un riesgo se materializa se genera una tensión entre culpar o aprender. A menudo, culpar juega un papel importante porque las investigaciones buscan asignar responsabilidades y se dirigen a los individuos en lugar de a los sistemas. Aunque culpar contribuye a la rendición de cuentas y justicia, puede impedir el aprendizaje necesario para realizar futuras mejoras en la forma en que se gestionará el riesgo (Hardy et al., 2020, p. 38), dificultando un ciclo de mejoramiento continuo.

Información y Tecnología (I&T)

Con la transformación digital, I&T son fundamentales para el soporte, la sostenibilidad y el crecimiento de las organizaciones. Ahora, en la mayoría de los sectores, los directivos no pueden delegar, ignorar o evitar las decisiones relacionadas con información y tecnología. La generación de valor para los grupos de interés implica digitalización, procesos eficientes, innovación, entre otros. Las empresas digitales dependen de ella para su supervivencia y crecimiento (Information Systems Audit and Control Association, 2018, p. 11).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Las TIC facilitan la adquisición, almacenamiento, análisis y difusión de la información; y nacen "por la convergencia de la informática, las telecomunicaciones, la electrónica y la microelectrónica" (Pazmiño et al., 2020, p. 174). Han generado una revolución social, cultural y económica; transformado la forma en la que se comunican las personas; la forma en la que hacen los negocios, trabajar, etc. Así mismo, han facilitado el surgimiento de aplicaciones en diferentes mercados: administración pública (e-gobierno), en la salud (e-salud), en la banca (e-banca), etc. Aunque también han incrementado las situaciones de riesgo asociados a equipos y seguridad de la información (Pazmiño et al, 2020, p. 175).

Las amenazas son globales, con diferente criticidad y cada día surgen nuevas que aprovechan las vulnerabilidades internas de la organización, impactando la seguridad de la información. Esto hace complejo el panorama porque el acceso a la información es un factor crítico en el desarrollo de la economía y las TIC facilitan su disponibilidad (Pazmiño et al., 2020, p. 180).

Con la ubicuidad de la tecnología se crea una nueva era dorada del espionaje. Los sistemas de vigilancia e inteligencia usados con fines estratégicos abarcan la recolección, análisis y comunicación de la información para la toma de decisiones; aunque también la acción e influencia encubiertas y la contrainteligencia. Las redes informáticas modernas amplían las oportunidades para todo tipo de inteligencia, en la cual nuevos actores pueden participar en estas actividades y cualquier persona u organización se convierta en objetivos. Aunque también amplifican los clásicos desafíos éticos, operativos y estratégicos asociados con los sistemas de vigilancia e inteligencia (Lindsay, 2021).

Control algorítmico

La transformación digital ha impulsado la implementación de tecnologías, modificado la operación de las empresas y los mercados y contribuido con nuevas prácticas de control (Mora, 2021, p. 265), de manera específica el control algorítmico.

El término algoritmo proviene de Mohammed alKhoWârizmi, matemático persa del siglo IX. La palabra algorismus corresponde a la traducción del apellido al latín, la cual derivó en algoritmo, que puede definirse como un "método para resolver un problema" (Joyanes, 2020, p. 59; Mora, 2021, p. 267). Con los algoritmos se está buscando trascender el prejuicio humano con una herramienta más precisa, pero se puede aumentar la desigualdad de manera progresiva, con efectos negativos en la sociedad. Quien tiene el control despliega el algoritmo (Mora, 2021, p. 268).

El control algorítmico determina qué debe realizarse, el orden, período de tiempo y grado de precisión. Al igual que en anteriores formas de control racional, los empleadores pueden utilizar la tecnología para priorizar decisiones que implementan los colaboradores (Kellogg et al., 2020. p. 372; Mora, 2021, p. 268). En el caso de las plataformas digitales, como Uber o Amazon Mechanical Turk, las cuales utilizan algoritmos para gestionar a los trabajadores autónomos (Jiang et al., 2021; Mora, 2021, p. 268).

Aunque la esperanza es que los algoritmos mejoren la precisión y objetividad de las decisiones, estos pueden afectar a las personas, cuando las recomendaciones algorítmicas no son claras para ellos (Kellogg et al., 2020, p. 374; Mora, 2021, p. 268). Por ejemplo, cuando Uber no permite ver a los conductores el destino de

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

un pasajero, antes de aceptar el viaje, esto dificulta determinar la rentabilidad del servicio (Rosenblat & Stark, 2016, p. 3771; Mora, 2021, p. 268).

Las condiciones de trabajo, producidas por las tecnologías digitales, generan una forma novedosa de inseguridad denominada "Inseguridad algorítmica" (Wood & Lehdonvirta, 2021, pp. 1-2; Mora, 2021, p. 269). Si bien las plataformas pueden ofrecer altos niveles de flexibilidad, autonomía y variedad de tareas, estos beneficios con frecuencia se combinan con salarios bajos, aislamiento social, horarios laborales irregulares, y agotamiento (Perelman, 2020; Mora, 2021, p. 269).

Los algoritmos se perciben no sólo como herramientas que facilitan la eficiencia y mejoran los intercambios de información, sino como instrumentos controvertidos que pueden incluir preferencias ideológicas, implementadas de acuerdo con intereses particulares poderosos, o tener sesgos de entrenamiento que generan discriminaciones (Mora, 2021, p. 269).

La gestión algorítmica, omnipresente y automática, es un método de control costo-efectividad (Woodcock, 2020, p. 69; Mora, 2021, p. 269), pero lejos de ser satisfactorio para todas las partes. Por tal razón, son los trabajadores los primeros en reaccionar ante el control algorítmico que puede generar concentración de poder y discriminación (Coscubiela, 2021).

Transferencia del riesgo

En los últimos tiempos, las organizaciones han enfrentado guerras, pandemia, terremotos, avalanchas, atentados terroristas de diferentes características, inundaciones por lluvias, incendios, explosiones, derrames, ciberataques, fraudes, parálisis en el transporte, fluctuaciones en las tasas de cambio, entre otros, con cuantiosas pérdidas, a veces sin cobertura por un seguro.

Desde el análisis financiero, se recomienda realizar una revisión de los riesgos asegurables, los cuales generan pérdidas a la organización, asociados a las personas, las materias primas, la infraestructura y la tecnología, y que tienen relación con el proceso misional de la empresa (Maldonado Pedroza et al., 2020, p.167). Estos riesgos pueden compartirse con compañías aseguradoras adquiriendo pólizas de seguros, en las cuales el tomador y/o el asegurado mantienen la responsabilidad sobre un porcentaje del riesgo asegurado (deducible). Dicho porcentaje se pacta desde el mismo momento en que se contrata la póliza (Maldonado-Pedroza et al., 2020, p.170).

Cuando el riesgo se materializa, pueden presentarse consecuencias desde leves hasta catastróficas, donde se expone la continuidad del negocio y el patrimonio de la empresa, de manera especial en las micro y pequeñas empresas. Por ello, es indispensable hacer un inventario de bienes y activos expuestos a la acción de los riesgos (Maldonado-Pedroza et al., 2020, p. 170). El desconocimiento sobre la gestión del riesgo, su transferencia y la falta de una cultura del seguro, genera baja contratación de pólizas y falencias en los reclamos (Mejía Delgado, 2011, p. 32).

Conclusiones

En el entorno global, las organizaciones tienen mayores exigencias por el número de competidores existentes. Por tanto, éstas deben caracterizar los riesgos que deben enfrentar sus

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

líderes en los procesos productivos y de servicio que impactan la consecución de objetivos estratégicos y la satisfacción de clientes y otras partes interesadas. De igual manera, cuando lo consideren pertinente, deben identificar, analizar, discutir e implantar nuevos modelos de gestión de riesgos porque existen diversas maneras de abordar y resolver los problemas.

Las falencias en la gestión de riesgos emergen como una dimensión posible, dado que: cualquier criterio u ordenamiento es una cuestión de elección; la simplificación de la realidad o de los fenómenos mutila más de lo que expresa; no existe un modelo organizacional correcto, sino que cada uno tiene ventajas, limitaciones y aplicaciones específicas, etc., y, a veces, los riesgos que se afrontan no son bien definidos y cuantificados.

Para el gerente, por definición un observador-participante de la organización, la autorreferencia adquiere una posición primordial. Él deja de ser alguien que habla con "objetividad" sobre el sistema, para considerar las propias limitaciones y restricciones o revisar las premisas invisibles que limitan o restringen lo dicho por otros actores.

Es importante que las organizaciones ofrezcan programas que sirvan para sensibilizar y capacitar a los colaboradores para que conozcan la importancia de analizar situaciones de riesgos que puedan impactar a los procesos, tanto de manera positiva como negativa. En el caso de las pymes, el gerente propietario tiene entre sus responsabilidades garantizar la continuidad de la empresa. Para ello, se hace necesario conocer los factores que pueden afectarla en el tiempo y trabajar en la cultura de asegurabilidad.

Es necesario que, desde la administración, la sociología, la psicología, la neurociencia, las ciencias jurídicas y de la información y la comunicación, entre otras, se contribuya a la gestión del riesgo. Se identifique, por ejemplo: ¿cómo la gestión del riesgo influye en el clima organizacional y el bienestar emocional de las personas? ¿cuál es la responsabilidad en los grandes desafíos de este siglo? ¿cómo la investigación sobre el riesgo puede generar valor para las partes interesadas, la responsabilidad social corporativa y el medio ambiente? ¿cómo toman decisiones los gerentes asumiendo riesgos con alto impacto? ¿cómo la cultura influye en la gestión del riesgo? ¿cómo el control algorítmico puede mejorar la gestión del riesgo sin vulnerar a las personas?

Referencias

Balconi, M. & Angioletti, L. (2022). *Neuroscience and Competitive Behavior. The Oxford Handbook of the Psychology of Competition.* Oxford.

Beck, U. (2006). Living in the world risk society: A Hobhouse memorial public lecture. *Economy and Society, 35* (3), 329-345. https://ediscip linas.usp.br/pluginfile.php/4095470/mod_ resource/content/0/Beck--WorldRisk.pdf

Bernstein, P. (1996). *Against the gods: The remarkable story of risk* (Vol. 383). John Wiley & Sons.

Chiavenato, I. (2020). *Gestión del talento humano: el nuevo papel de los recursos humanos en las organizaciones.* McGraw-Hill.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2022). *Welcome to COSO.* COSO ORG. https://www.coso.org/Pages/default.aspx

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (s.f.). *COSO ERM Executive Summary*. COSO. https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Spanish.pdf

Cooper, M. (2000). Towards a model of safety culture. *Safety Science, 36*(2), 111-136.

Coscubiela, J. (2021). *La disputa por el control del algoritmo*. El diario.es.

Demortain, D. (2020). *The science of bureaucracy: Risk decision-making and the US environmental protection agency.* Cambridge.

Fernández, G. (2015). Autoengaño, sistemas de creencias y errores en el autoconocimiento. *Areté*, *27*(1), 69-85. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/arete/article/view/13426

Figueroa, M. (2019). El control estratégico de gestión y sustentabilidad: una revisión conceptual. *Denarius,* (37), 49-82.

Foerster, H. (1996). *Las semillas de la Cibernética: Obras escogidas. Edición de Marcelo Pakman y presentación de Carlos Sluzki.* Gedisa.

Gephart, R., Van Maanen, J. & Oberlechner, T. (2009). Organizations and risk in late modernity. *Organization Studies, 30*(2-3),

141–155. https://www.researchgate.net/publication/228960286_Organizations_and_Risk_in_Late_Modernity

Gibson, R. (1997). *Repensando el Futuro.* Norma.

Hardy, C., Maguire, S., Power, M. & Tsoukas, H. (2020). Organizing Risk: Organization and Management Theory for the Risk Society. *Academy of Management Annals, 14*(2), 1032-1066.

Hernández, S., Palafox, G. & Aguado, C. (2020). *Administración: pensamiento, procesos estratégicos y administrativos para la era de la inteligencia artificial.* McGraw-Hill.

ICONTEC. (2018). *Gestión del riesgo*. Directrices (NTC ISO 31000).

ICONTEC. (2020). *Tecnología de la información. Técnicas de seguridad.* Gestión de riesgos para la seguridad de la información (NTC-ISO/IEC 27005).

International Organization for Standardization. (2020). Risk management – Guidelines for the management of legal risk (ISO 31022). https://www.iso.org/standard/69295.html

Information Systems Audit and Control Association. (2018). *COBIT 2019 Marco de referencia. Introducción y metodología.* ISACA.

ISOTools. (2022). *Guía para la identificación, evaluación y gestión de Riesgos Corporativos*. IsoTools.org.

Joyanes, L. (2020). *Fundamentos de programación: algoritmos, estructura de datos y objetos* (5a. ed.). McGraw-Hill.

Jiang, J., Adam, M. & Benlian, A. (2021). *Algoactivistic Practices in Ridesharing - A Topic Modeling & Grounded Theory Approach*. ECIS Research Papers.

Kellogg, K., Valentine, M. & Christin, A. (2020). Algorithms at work: The new contested terrain of control. *Academy of Management Annals, 14*(1), 366-410.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

León, A. & Tamayo, D. (2011). La psicoterapia cognitiva posracionalista: un modelo de intervención centrado en el proceso de construcción de la identidad. *Katharsis,* (12), 37-58.

Lindsay, J. (2021). *Cyber Espionage. The Oxford Handbook of Cyber Security*. Oxford.

Maldonado-Pedroza, C., Guzmán-Useche, H.,

Tunjano-Pinzón, I., García-López, J., Álvarez-Barragán, L., Morales-Sierra, M., ... & Vargas-Leguizamón, Y. (2020). *Finanzas prácticas para micro, pequeñas y medianas empresas.* Catálogo editorial.

Maturana, H. (1998). *La objetividad un argumento para obligar.* Tercer Mundo.

Mayer, J., Power, M., Maguire, S. & Palermo, T. (2020). *Sub-theme 58: Organizing in an Era of Riskification.* Researchgate.net. https://www.researchgate.net/publication/344508105_EGOS_2021_Sub-theme_58_Organizing_in_an_Era_of_Riskification

Mejía, H. (2011). *Gestión integral de riesgos y seguros para empresas de servicios, comercio e industria* (2a. ed.). Ecoe Ediciones.

Mora, O. (2021). Control algorítmico: en organizaciones y sociedad. *Revista Compendium: Cuadernos de Economía y Administración, 8*(3), 264-273.

Morin, E. (1998). *Introducción al pensamiento complejo* (2a. ed.). Gedisa.

Pazmiño, C., Serrano, A. & González, M. (2020). Las Tics como herramienta para la gestión de riesgos. *RECIMUNDO, 4*(1), 173-181.

Perelman, L. (2020). *El futuro del trabajo ya llegó: ¿qué hacemos con él? Nueva Sociedad.* NUSO. https://nuso.org/articulo/trabajadores-de-plataformas-entre-la-pandemia-y-los-derechos/

Power, M. (2014). Risk, social theories, and organizations. *The Oxford handbook of sociology, social theory, and organization studies: Contemporary currents*, 370-392.

Project Management Institute. (2021). *El estándar para la dirección de proyectos e Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK)* (7ma. ed.). Project Management Institute.

Real Academia Española. (2022). *Diccionario de la lengua española*. RAE. https://dle.rae.es/riesgo?m=form

Rosenblat, A. & Stark, L. (2016). Algorithmic labor and information asymmetries: A case study of Uber's drivers. *International Journal of Communication, 10*, 3758-3784.

Sanchis, F. (2008). *Apego, acontecimientos vitales y depresión en una muestra de adolescentes* [Tesis doctoral]. Universitat Ramon Llull. https://www.tdx.cat/handle/10803/9262;jsessionid=86C18C22141F8DAD498371798F72EC4B#page=1

Silbey, S. (2009). Taming Prometheus: Talk of safety and culture. *Annual Review of Sociology, 35*, 341-369.

Watzalawick, P. & Krieg, P. (1998). *El ojo del Observador. Contribuciones al Constructivismo* (3ra ed.). Gedisa.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Weiss, A. (1994). *La Empresa Colombiana entre la Tecnocracia y la Participación.* Universidad Nacional de Colombia.

Wood, A & Lehdonvirta, V. (2021). *Platform Precarity: surviving algorithmic insecurity in the gig economy.* SSRN.

Woodcock, J. (2020). The algorithmic panopticon at Deliveroo: Measurement, precarity, and the illusion of control. Ephemera. *Theory & Politics in Organization, 20*(3), 67-95.

EL CAUCA, REINTEGRACIÓN Y POSTCONFLICTO: UN ANÁLISIS DEL GOBIERNO REGIONAL DE MULTIACTORES[1]

CAUCA, REINTEGRATION AND POST-CONFLICT: A MULTI-STAKEHOLDER REGIONAL GOVERNMENT ANALYSIS

https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.3

03

Administración & Desarrollo
Vol. 52 • Núm. 1• Enero - junio 2022
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

El Cauca, reintegración y postconflicto: un análisis del gobierno regional de multiactores[1]

Cauca, reintegration and post-conflict: a multi-stakeholder regional government analysis

Tipología: Artículo de investigación

Cómo citar este artículo
Cortés Landázury, R. (2022). El Cauca, reintegración y postconflicto: un análisis del gobierno regional de multiactores. *Administración & Desarrollo,* 52(1), 39-52. https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.3

Raúl Cortés Landázury*

Resumen

Objetivo: examinar los alcances cohesivos de la ejecución de medidas de reintegración social, para evaluar el engranaje de atención pública junto a las prácticas colectivas de perdón y reconciliación frente a los vejámenes de la guerra. De allí que el artículo de cuenta de los alcances de la articulación efectiva de actores para la política de reintegración social. **Metodología**: mediante el enfoque analítico de datos agregados se recurrió a una encuesta sobre redes sociales y gobernanza, que se sistematizó y se procesó en el programa UCINET 6.5 y su herramienta de visualización Netdraw. Resultados: se obtuvieron indicadores de interacción y representaciones de los vínculos efectivos interorganizacionales, así mismo, se desplegó el análisis documental a los manifiestos oficiales y la revisión teórica respectiva a los clivajes del tema centrado en las redes de políticas. **Conclusiones:** Se encontraron arquetipos fragmentados que hablan de la baja eficiencia del entramado gubernamental y débiles niveles de cohesión social alrededor del problema, que dista de los grados de legitimidad proyectados.

Palabras clave: reintegración social, política pública, redes de política, densidad reticular, descentralización, gobernanza.

Abstract

Objective: to examine the cohesive scope of the implementation of social reintegration measures, it involves evaluating the mechanism of public attention together with the collective practices of forgiveness and reconciliation in the face of the vexations of war. Hence, the article accounts for the scope of the effective articula-

1 Artículo derivado del proyecto de Investigación social titulado: *i-Pacífico: instituciones locales, descentralización fiscal y desarrollo en el pacífico colombiano,* financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Cauca y realizado entre diciembre de 2018 y junio de 2020.

* Economista de la Universidad del Valle, con Especialización en Gestión Ambiental de la Universidad Autónoma de Occidente. Maestría en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana y Doctorado en Economía. de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor titular del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad del Cauca, adscrito al Grupo de Investigación, Desarrollo y Políticas Públicas, Polinomía y al Semillero Dinámica de sistemas y sistemas adaptativos complejos (Universidad del Cauca) Popayán, Cauca, Colombia. ORCID: 0000-0003-2923-0523. Correo: rcortes@unicauca.edu.co

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

tion of actors foreseen for the social reintegration policy. Methodology: through the analytical approach of aggregated data, a survey on social networks and governance was used, which was systematized and processed in the UCINET 6.5 program and its visualization tool Netdraw. With these, interaction indicators and representations of effective interorganizational links are obtained. Similarly, the documentary analysis of the official manifestos and the respective theoretical review of the cleavages of the subject centered on policy networks is deployed. Conclusions: in the end, fragmented archetypes were found that speak of the low efficiency of the governmental framework and weak levels of social cohesion around the problem that is far from the projected degrees of legitimacy.

Key words: ocial reintegration, public policy, policy networks, reticular density, decentralization, governance.

Introducción

Tras más de 50 años de conflicto armado en Colombia, distintos gobiernos han intentado terminar la confrontación a través de entreveradas negociaciones de paz, armisticios, planes de desmovilización, andamiajes de reinserción de excombatientes y otros agentes vinculados a la guerra. Su afán básico es paliar los efectos de la conflagración y recomponer el tejido social, remediando las secuelas del enfrentamiento entre la fuerza pública y variados grupos armados no estatales, entre los que se destacan grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y grupos paramilitares, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

En el plano Constitucional, la Carta Magna de 1991 (Artículo 22) consagró como uno de los deberes de la intervención pública colombiana, asegurar el derecho a la paz (Constitución Política de Colombia, 1991), cuestión que permite a la Ley 418 de 1997, otorgar al Gobierno Nacional facultades para realizar negociaciones con los GAI, y conferir beneficios jurídicos a miembros de estas organizaciones dispuestos a reincorporarse a la vida civil[2]. Sin embargo, en la órbita de la planeación, uno de los documentos del Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) destinaría el número 3554 de 2008 a formular la Política Nacional de Reintegración Social y Económica a Personas y Grupos Armados Ilegales (PRSE), apostando a una visión de largo plazo, que propugnara por que los desmovilizados y sus familias accedieran a educación, salud, inserción al mercado laboral y a mecanismos escalonados para una reincorporación de acuerdo con la ruta de integración a la que se hubiese vinculado tal como lo menciona el Departamento Nacional de Planeación (DNP)[3] en 2008. No obstante, en la órbita de la implementación, descolla el atar una medida de intervención pública de carácter nacional, al modelo de Descentralización, como vehículo para lograr la eficiencia y legitimación territorial de la política, aduciendo que el éxito de la iniciativa yace en la unión de fuerzas en varios niveles del orden local, regional, nacional e internacional. Con esto, se responsabiliza al gobierno central, a las comunidades e instituciones o entidades territoriales en el proceso de reintegración social, política y económica de la población vinculada al proceso. De esta forma, se anota: "La descentralización de medidas requiere que existan mecanismos que faciliten la planificación, gestión y participación en el ámbito local. El propósito de este manual es formular PRSE de acuerdo con

[2] Esta ley fue prorrogada sucesivamente por otras leyes, como: la 548 de 1999, la 782 de 2002 y la 1106 de 2006.
[3] En estos términos involucra: a) integración de los programas sociales y económicos del Estado; b) contribuir a mejorar la calidad de vida de la población desmovilizada y sus familias; c) desarrollar un sistema de responsabilidad compartida para apoyar a los desmovilizados a regresar y vivir constructivamente en sus hogares comunitarios (DNP, 2008).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

las necesidades reales de cada región y ubicación (Departamento Nacional de Planeación, 2008, p. 10).

Bajo esta situación, la gestión se instala en los alcances que tiene la reforma administrativa a comienzos de 1980, luego de promulgar las debilidades del modelo Estado-céntrico, que intentó desterrar la estela de la ineficiencia y la ingobernabilidad, con arquetipos inspirados en la dinámica del mercado, las redes de políticas y el empoderamiento de la sociedad civil (Lechner, 2015); una estrategia bastante arriesgada en un país con alta fragmentación territorial, liderazgos clientelares y bajo control cohesivo y coercitivo del Estado como se recrea en el departamento del Cauca (Cortés & Sinisterra, 2010).

Bajo estos antecedentes, conviene pensar en ¿Cuál ha sido el alcance cohesivo y coordinatorio de las redes formales de política contempladas de la citada Ley y documento de política, tomando como referencia la ciudad de Popayán (Cauca-Colombia) como centro de la ejecución de la iniciativa nacional (2000-2018)?

Para atender a estas cuestiones, nuestro derrotero pasa por describir brevemente el carácter de la política pública, con el ánimo de repasar las variables clave dentro de la apuesta de descentralización. Seguidamente, se discute el planteamiento teórico, partiendo del enfoque de redes de política. Ahora, para rastrearlo desde el punto de vista fáctico, nuestro primer nivel de análisis fue revisar la articulación de los actores, acudiendo a métodos de análisis por medio de la teoría de grafos y redes sociales. La intención era observar la configuración y funcionamiento del plexo organizativo-institucional con el fin de revisar que tan centralizada y concentrada estaba a partir de una encuesta aplicada entre el 26 de septiembre y el 20 de octubre de 2018 a las entidades formales encargadas de su implementación.

De este modo, se esperaba que una red más densa y con menos centralidad, contribuyera a generar tejidos más horizontales, diversos y con mayor maleabilidad frente a embates externos como la desestimación de las soluciones negociadas y las limitaciones presupuestales.

Marco contextual

Cada excombatiente en proceso de desmovilización y reinserción a la sociedad civil enfrenta una dinámica compleja de normalización que empieza por la incapacidad de generar ingresos, sumado a la carencia de educación, de vivienda, además de los cuestionamientos jurídicos, estigmatización y amenazas contra su integridad física (Beltrán & Ramírez, 2015). La Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) es la encargada del diseño, implementación y evaluación de la Política de Reintegración Social y Económica de la mano de entidades territoriales como la Procuraduría. La intención de esta iniciativa es sumar un número significativo de ciudadanos que volvieran a aportar al desarrollo nacional, aminorando las probabilidades de regreso al conflicto. Adicionalmente, buscaría fortalecer la convivencia, reconciliación y perdón de las comunidades receptoras de la población desmovilizada (reintegración comunitaria)[4].

Sin embargo, los caminos para adentrase en el sistema pueden ser diversos, iniciando por la desmovilización. Una parte, depende de la vo-

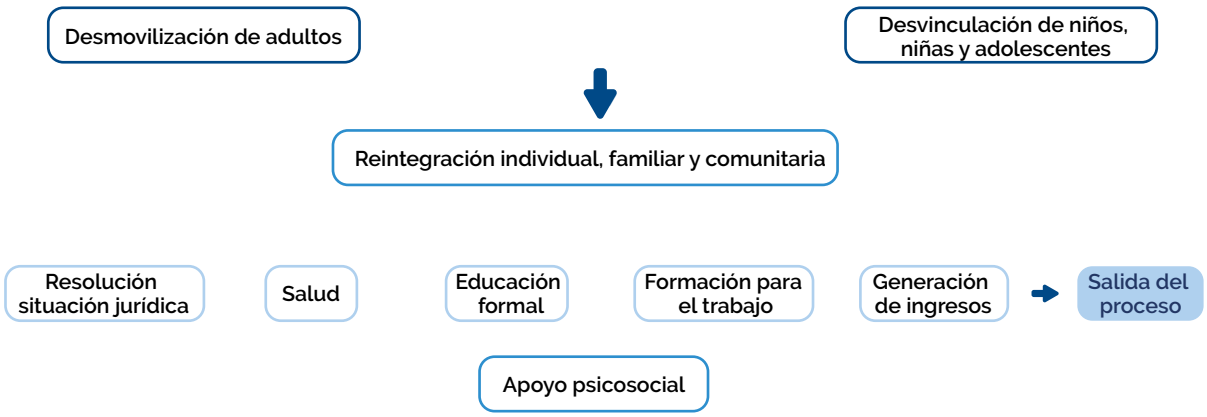
[4] En el largo plazo se propone: promover la desmovilización y la resolución pacífica de la violencia armada; consolidar el progreso en temas de seguridad y contribuir a la consolidación de la paz desarmando y desmovilizando al personal de GAI; el encuentro armonioso y la tolerancia de las personas para promover la resolución civilizada y pacífica de los debates; prevención de la desmovilización, reintegración de personas a la vida armada y garantías de que la violencia no se repetirá y reducir el número de víctimas de la violencia armada (DNP, 2008, p. 26).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

luntad individual para abandonar las armas y otra involucra un proceso de negociación entre el gobierno nacional y el grupo armado no estatal. En el primer caso, la entidad a cargo es el Ministerio de Defensa, mediante el Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado (GAHD)[5], en el segundo caso, la voluntad política surge de un proceso concertado de negociación que conduce a las desmovilizaciones colectivas, favoreciendo a los involucrados y permitiendo a las personas excombatientes recibir atención en salud física y emocional y servicios de manutención (Figura 1).

Figura 1.

Fases del proceso de la Política de Reintegración Social y Económica.



Fuente: adaptación del autor basada en el Conpes 3554 (DNP, 2008).

De manera que, como se puede observar en la figura 1, el abandono de las armas da paso a la reinserción de los excombatientes a la vida civil, quienes son asistidos a través de medidas inmediatas, las cuales cubren aquellas necesidades básicas en alimentación, vestuario, vivienda, acceso a servicios médicos, educación, así como a formación para el desempeño laboral que involucra el desarrollo de habilidades, competencias, así como la búsqueda de oportunidades.

Después se ponen en juego las acciones que pueden activar las intervenciones para brindar el acceso a los derechos, las ofertas y los servicios involucrados en este proceso. Cabe resaltar que, en el nivel territorial, las entidades locales deben sumarse con sus ofertas de bienes y servicios conforme la especificidad de cada una de las dimensiones[6]. Sobre el particular, las entidades que formalmente debe integrar la red son: el Departamento de Prosperidad Social (DPS), el Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa (GAHD), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), el Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa (GAHD) y la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR).

[5] Dentro de los beneficios que se confieren al desmovilizado por este conducto se incluye: Alojamiento: los desmovilizados son ubicados con sus familias en casas de paz. Alimentación: el personal desmovilizado y sus familias recibirán alimentos y apoyo nutricional diario. Vestido: los desmovilizados y sus familias recibirán bonos de ropa por cada integrante del núcleo, $600.000 para adultos y $415.000 para menores de edad; prestaciones por desempleo: los desmovilizados recibirán $7.500 diarios para cubrir los gastos de transporte y teléfono. Cuidado de la salud: los desmovilizados y sus familiares recibirán carta de salud y serán atendidos en la red pública de hospitales de su ciudad. Atención psicosocial: los desmovilizados reciben apoyo psicosocial mientras se adaptan a la vida comunitaria. Educación: el personal desmovilizado será capacitado académicamente y se realizará un proceso de alfabetización. Recreación y deportes: los desmovilizados y sus familias recibirán diariamente actividades físicas, recreativas y educativas (DNP, 2008. p. 47).

[6] El primero de los instrumentos para articular en el ámbito local, es el Plan de Desarrollo Municipal.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

No sobra advertir entonces, que si bien la etapa de la reintegración según lo apunta la Ley y el documento CONPES, pretende generar una estructura envolvente de la administración pública en sus niveles centrales, internacionales y descentralizados (tabla 1), se observa la acción del Estado trascurriendo en forma cerrada y cuasi vertical frente al mercado y a la sociedad civil, cosa que presume bajos niveles de articulación y pocas sorpresas en la aparición de nuevas entidades acopladas a una red extensa y variada que soporte la gobernanza.

Tabla 1.

Algunas entidades vinculadas a la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales.

Entidad	Función	Nivel administrativo espacial
Ministerio del Interior	Por medio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) se pretende generar estrategias de resocialización de las personas desmovilizadas acogidas a la Ley de Justicia y Paz.	Nacional (central)
Ministerio de Justicia	Presentación oficial de los elegibles a la Ley de Justicia y Paz.	Nacional (central)
Fiscalía General de la Nación	Esta encargada del proceso investigativo para definir la situación jurídico-penal de las personas desmovilizadas.	Nacional (descentralizado)
Policía Nacional	Debe dar garantía a las personas desmovilizadas que presenten riesgo, así como brindar seguridad en aquellos lugares donde hicieron presencia estos grupos armados desmovilizados.	Nacional (descentralizado)
Alcaldías y Gobernaciones	Velar por que la población desmovilizada pueda acceder al régimen subsidiado de salud, al sistema educativo y especialmente a la reintegración a la vida comunitaria y económica en estos territorios.	Regional, local (descentralizado)

Fuente: adaptación del autor basada en el Conpes 3554 (DNP, 2008).

Ahora, para controvertir la tendencia formal, habría que revisar la existencia de vínculos de entidades multinivel actuantes, pero no registradas formalmente al entramado institucional de partida. Es entonces preciso, afinar los mecanismos de rastreo empezando por la noción de red de políticas.

Aproximaciones teóricas sobre reintegración social

En la sociedad moderna, tras la designación de la coordinación social en los hombros del Estado, los desajustes de la vida social parecen consecuencia directa de la ineficiencia del gobierno (Lechner, 2015). Sin embargo, el incremento de la complejidad, el mirlo de los problemas, la expansión de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), la dinámica de los contratos y el imbricado camino de la globalización, han dado pie para que se profundicen los paisajes de interacción interjurisdiccional, que hablando de nuevos tipos de relacionamiento, dan cuenta de renovados arreglos institucionales, donde el gobierno junto a organizaciones con y sin ánimo de lucro diseñan y distribuyen bienes y servicios públicos (Koliba et al., 2011). Es más, la naturaleza de la incertidumbre empuja al surgimiento de relaciones de cooperación, incluso en contextos de gran desconfianza y estratificación social como los presentes en el departamento del Cauca, sopena de incurrir en los incalculables costos de la inacción colectiva. ¿Pero, responde esto a

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

las orientaciones de la política de reintegración como para confrontarla en el ámbito regional?

Empecemos por precisar los términos en función del propósito analítico. Para autores como Aguilar (2006), la política pública es un de plan de acción colectiva deliberada, proceso por el cual se lleva a cabo realmente, siendo resultado de las decisiones e interacciones que requiere, y los hechos reales que producen la acción colectiva (como se citó en Flores, 2014). Aunque, para nosotros siguiendo a Dye (2008) una política pública es conocida como aquello que los gobiernos pueden decidir o no hacer (como se citó en Flores, 2014). Esto quiere decir que, una política pública corresponde a acciones o no acciones del Estado frente a un problema o a una situación correspondiente a los temas públicos; un problema público que, por la dinámica de los intereses de los actores, adquiere relevancia dentro de los asuntos que considera la administración pública. Se puede entonces hablar de algunas "teorías tradicionales del Estado", y otras teorías modernas (tabla 2) que ahondan en la cuestión.

Tabla 2.

Enfoques teóricos del Estado y del Gobierno.

Tradición analítica	Visión clásica	Visión moderna
Premisas Básicas	a) Control del poder político. b) Control del territorio y la población. c) Naturaleza e intervención del Estado. d) Relaciones políticas. e) Prestación de servicios.	a) Relaciones Estado-sociedad. b) Legitimidad del poder político. c) Ciudadanía y la esfera pública. d) Procesos de formación e implantación de políticas públicas. e) Gobernabilidad (governability), referido a la capacidad de un sistema político. f) Gobernanza en procesos de interacción y cooperación horizontal

Fuente: síntesis de los autores a partir de Jiménez (2008).

De acuerdo con lo expuesto en la tabla 2, se destaca en el primer grupo, la centralidad del Estado como actor social y elemento de dominación más vertical, mientras en el segundo se hace honor a los acuerdos multisectoriales y a relaciones horizontales a la hora de la hechura, evaluación y cambio de políticas[7].

De esta manera, el paradigma de la gobernanza *(governance),* los elementos de redes de políticas *(policy network)* o de gobernanza de redes (governance network), están relacionados directamente con el análisis de políticas públicas. La gobernanza, originada en lo que se ha denominado Governance: es vinculada con determinadas características sociales por presentar ciertas estructuras, redes e instituciones que facilitan el intercambio y la cooperación entre diversos actores y el Gobierno en los diferentes procesos de políticas públicas (Ramírez, 2016; Parrado et al., 2013). Así, hablando en términos de intenciones legitimadoras desde la oferta

[7] Frente a lo expuesto, es preciso considerar la crítica común a la doble condición de los conceptos, tal cual lo explica Jiménez (2008): "a) posibilidad (utópica) como una forma de gobierno más democrático, responsable, participativo y efectivo; y b) una nueva forma de restricción y control social, como un verdadero freno a las expectativas y demandas ciudadanas. Por ello, la gestión y la gobernabilidad no son más que una "ficción" sobre el funcionamiento exitoso de las democracias occidentales, pero tienen formas de control fundamentalmente diferentes, basadas en la necesidad de encontrar nuevos principios de gobernabilidad basados en necesidades complejas.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

de políticas, la gobernanza de redes *(governance networks)* alude a "estructuras interorganizacionales compuestas de múltiples actores que a menudo abarcan sectores y escalas que trabajan juntas para influir en la creación, implementación y monitoreo de políticas públicas" (Koliba, et al., 2011)[8]. Mientras que las redes se entienden como un símbolo de las capacidades de las organizaciones, grupos e individuos para coordinar sus actividades por algún camino que conduzca a propósitos públicos.

Es más, la interdependencia entre los actores de la red puede ser más o menos asimétrica (Bonafont, 2004). De allí, que el intercambio obedezca a cuestiones como las que se describen a continuación:

1. Una organización es independiente de otra debido a sus recursos.

2. En procura de alcanzar sus metas las organizaciones intercambian recursos.

3. Las decisiones de las organizaciones son influenciadas por otras organizaciones, donde la coalición dominante puede determinar los tipos de relaciones que representan problemas.

4. La coalición dominante emplea estrategias dentro de un conjunto de reglas del juego que regulan los procesos de intercambio.

Los grados de variación en los niveles de discreción de esta, son el resultado de las metas y el poder potencial. Pero, el relativo poder potencial es producto de los recursos de cada organización, así como de las reglas de juego, además de los intercambios entre organizaciones (Watal, 2011).

Con esto, la Política Pública de Reintegración puede ingresar al rango de las acciones o no acciones (propias de la implementación) del Estado frente al problema de resocialización o, yendo más allá, de la reconciliación (Mesa, 2017). Por otro lado, el peso legitimatorio recae en la capacidad de la administración pública de integrar y coordinar entidades formales y no formales en la producción de la política pública, pero especialmente en la ejecución regional (Bilbeny, 2018; Lechner, 2015). Pero además, la descentralización como instrumento de transmisión de derechos de control de la burocracia central (que de otro modo actúa como un monopolista no regulado) a un agente local de gobierno, tiende a expandir los beneficios de la distribución de los bienes públicos con celeridad y oportunidad a través de una o unas de la autoridades subnacionales, que asociadas, pueden aprovechar economías de aglomeración y efectos derrame (spillover) para atender mejor las necesidades del usuario (Bardhan, 2002; Pal & Wahhaj, 2017). Pero ¿Cómo rastrear el fenómeno en un espacio provincial y un tema polémico, pero aislado de la agenda política local, en medio de una sociedad tradicional y culturas administrativas patrimonialistas?

El análisis de la puesta en acción, como también se le denomina, probablemente refleja de la mejor forma la complejidad y riqueza que rodean esta clase política en entornos descentralizados (Moyado, 2011; Subirats, 2008)[9].

Enfoque metodológico

Descubrir las motivaciones reales de los actores involucrados, es quizá uno de los factores más importantes de implementación de las políticas

[8] Etimológicamente, la palabra *governance* se relaciona con el vocablo inglés *governor* que proviene del griego *gubernator* y del griego *kybernetes* ("timone" o guía"). Suerte que el locus *(governance)* gobernanza se origina en el latín *gubernare* y el griego *kybernan.*
[9] Este tipo de modelos encaja en lo que se denomina, la Nueva Gestión Pública, la cual corresponde a un enfoque de transición de la administración pública hacia la importancia en los resultados, en organizaciones más flexibles para la evaluación de los recursos humanos (Moyado, 2011, p. 212).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

públicas. Por ello, con el enfoque de rastreo que asumimos, se acoge el modelo «*bottom-up*» en cuanto partimos del sistema de actores a la espera de encontrar procesos sociopolíticos no previstos (tabla 3), o sobre algunas diferentes reacciones y estrategias de acuerdo con los intereses de los agentes si se quiere en el nivel meso institucional de la gestión.

Tabla 3.

Visiones en la implementación de una política pública.

Enfoque de implementación	Visión «*Top-down*» (Sabatier & Mazmanian, 1979)	Visión «*Top-down*» (Hjern & hull, 1982)
El principal interrogante (En la gestión de las políticas públicas).	¿Qué modalidades, sobre las estructuras y los procedimientos de implementación, deben de emplearse a fin de garantizar la realización de los objetivos oficiales?	¿Cuáles son las interacciones entre los actores públicos y privados de una red de acción pública que deben ser considerados durante la implementación para que ésta pueda ser aceptada?
El punto de partida del análisis de la implementación de la política pública.	Las decisiones de las Autoridades Político-Administrativas (PPA, planes de acción).	Las actividades de la red de implementación desde un nivel local (APA, red de acción pública).
Identificación de los principales actores de la política pública	Deben darse desde arriba y a partir del sector público; hacia abajo y hacia el sector privado.	Desde abajo: *street-level actors;* hacia arriba: se considera de manera simultánea a los actores públicos y privados.
Criterios de evaluación de la calidad en la ejecución de la política pública.	Regularidad del proceso de implementación, es decir, conformidad legal; en la eficacia: el grado de cumplimiento en la realización de los objetivos formales del PPA	No se tienen criterios definidos de manera a *priori.* Se evalúa el grado de participación de los actores involucrados.

Fuente: síntesis de los autores a partir de Jiménez (2008).

Pero también, la naturaleza de los agrupamientos y las características de las relaciones de los actores formales y no formales relacionados con la política (organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales etc.). Para realizarlo, nuestro primer nivel de análisis fue revisar la articulación de los actores, acudiendo a la teoría de grafos y al análisis de redes sociales. La intención era mirar la configuración de la red, revisar que tan centralizada y concentrada está a través de una encuesta aplicada entre el 26 de septiembre y el 20 de octubre de 2018 a las entidades formales contempladas en el diseño institucional[10]. Los orígenes de la Teoría de Redes Sociales se pueden aludir hacia la década de los 30 y 40, en la cual se concentra en la complexión relacional compuesta por vínculos o relaciones entre entidades, o nodos (actores)[11]. De esta manera, los análisis de redes parten del supuesto en el cual los agentes sienten, piensan y hacen, manifestándose en las situacionales dadas entre los actores que se oponen al pensamiento sobre los atributos de los actores individuales, como la causa que condiciona los comportamientos y las estructuras sociales (Easley & Kleinberg, 2010; Torres, 2014).

Por su parte, el método de muestreo respondió a la estrategia "bola de nieve" que recoge las articulaciones iterativas entre los actores frente a la pregunta sobre las acciones ejercidas y con qué tipo de entidad. Se hicieron 210 contactos bajo indicadores e hipótesis expuestos en la tabla 4.

[10] Se entrevistaron agentes de nivel de intervención gerencial o del staff directivo.
[11] La teoría de redes es ampliamente usada en diferentes corrientes y teorías antropológicas, sicológicas, sociológicas, matemáticas como en el campo de los grafos (Easley & Kleinberg, 2010; Torres, 2014).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Tabla 4.

Indicadores y signos esperados de la red de políticas.

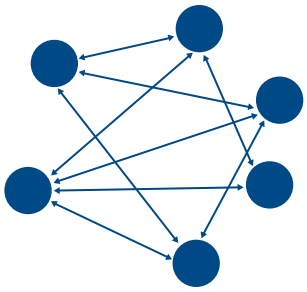
Indicadores	Posición	Estructura	Definición	Comportamiento esperado	Fuente
Densidad (Cohesión)	X	X	Número de vínculos establecidos entre nodos con relación a un número máximo que pudiera establecerse.	$0{,}5 \leq den \leq 1$	Encuesta sobre redes sociales en la política de reintegración (2018).
Grado de centralidad (o grado)			Número de conexiones directas que tiene un actor con los demás (la distancia es igual a 1)	$0 \leq Gc \leq 0{,}5$	Ibid.

Fuente: elaboración propia basada en información recopilada de la Encuesta sobre Redes Sociales y Gobernanza desarrollado en el Seminario Electivo del programa de Administración Pública Territorial. "Nuevos Escenarios, Institucionalidades y Sujetos Sociales para la Gestión de lo Público". Centro Territorial de Administración Pública (CETAP). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Popayán- CAUCA (2018).

De este modo, se esperaba que una red más densa y con menos centralidad, contribuyera a andamiajes más horizontales, diversos, con mayor maleabilidad, gobernanza policéntrica o de multiactores, frente a embates externos (figura 2).

Figura 2.

Red autogobernada.



Fuente: tomado de Koliba, Meek et al. (2011).

La información fue procesada con el paquete UCINET 6.5 (indicadores) y netdraw (sociogramas: grafos).

Análisis de resultados

Si bien la fase del llamado "posconflicto" plantea responsabilidades a los alcaldes, gobernadores y a todo el entramado de entidades de apoyo descentralizado en el diseño, desarrollo e implantación de los planes de desarrollo, las actividades coordinadas de la política de Reintegración Social y Económica siguen siendo poco efectivas.

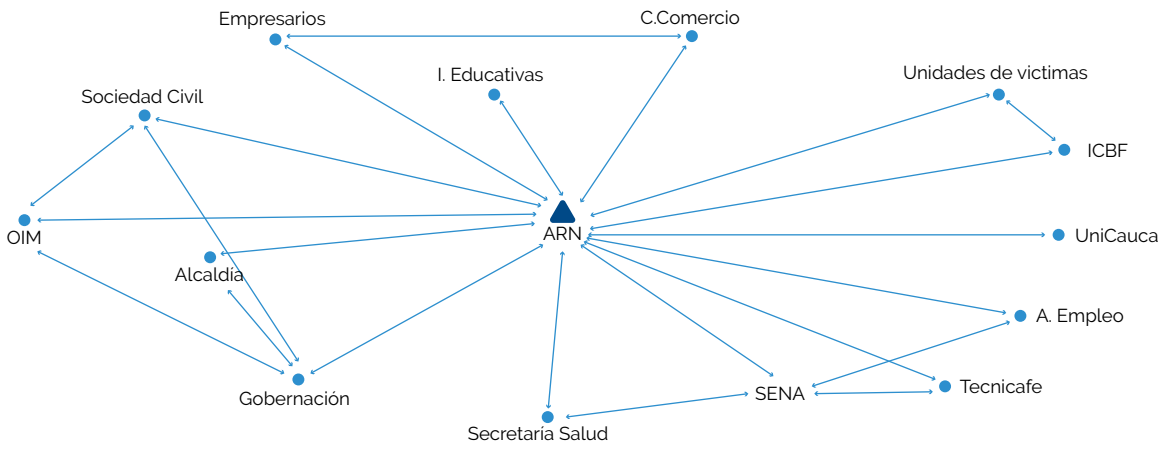
Cabe mencionar que, por comodidad, se reagruparon en general los actores en agentes representativos. Así, por ejemplo, por el lado del sector privado, se integraron las Cámaras de Comercio (C. Comercio), empresarios y la Federación Nacional de Cafeteros, los cuales se reunieron en su apéndice tecnológico (Tecnicafé). Por el sector educativo, encontramos varias entidades formativas como colegios e institutos, seguidas de Insti-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

tuciones de Educación Superior públicas, como la Universidad del Cauca (Unicauca) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) siendo esta última la encargada de la educación y formación técnica y tecnológica de carácter público. Por otra parte, se encuentra la Agencia Pública de Empleo (A. Empleo) y las organizaciones de la sociedad civil (sociedad civil) como fundaciones y asociaciones de atención a los reinsertados, acompañadas de entidades públicas cercanas como la secretaría de salud, la Alcaldía de Popayán (alcaldía), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Gobernación del Cauca (Gobernación).

Figura 3.

Representación de la red de actores inmersos en la Política de Reintegración Social y Económica.



Fuente: elaboración propia a través de Netdraw (año)

Ahora, la representación gráfica a partir de la encuesta aplicada nos mostró un sociograma poco extenso, de baja densidad y carácter monocéntrico. Sin embargo, como se puede apreciar en la Figura 3, lo que sorprende no es el liderazgo de la ARN, que por su naturaleza misional concentra las atribuciones legales y buena parte de los recursos financieros, sino los escasos niveles de anidamiento en la periferia. En efecto, organizaciones como UNICAUCA, el ICBF, encargados de la atención a menores y brindar capacitación, junto a TECNICAFÉ, no se vincularon a ningún proyecto o, actividades mancomunadas en los últimos 10 años. En cambio, si lo hace por un lado la sociedad civil, virtual detentadora de intereses que escapan a la dinámica del mercado y del Estado y de otro, la Gobernación del Cauca, la OIM y la alcaldía de la ciudad, cuyos protagonismos configuran una especie de clúster o club aparte que por su relación con la arena política pudieron estar vinculados clientelarmente. Ahora bien, como la intermediación *(betweenness)* representa la ubicación de los actores en relación con qué tanto un agente actúa de intermediario con otro en la red (Figura 4). Se puede observar que la Agencia Nacional de Reintegración (ARN) es la entidad con mayor intermediación, lo cual se evidencia en el número de veces (160) que actúa en este rol a lo largo del camino, haciendo más corto el enlace entre los pares de dos nodos ascendiendo a 160,500. Mientras que, en términos relativos, la agencia concentra el 88,18 % de los caminos más cortos de conexión entre todos los miembros de la comunidad de políticas.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Figura 4.

Niveles de intermediación.

		1	2
		Betweenness	nBetweenness
1	ARN	160.500	88.187
3	SENA	1.500	0.824
2	ICBF	0.000	0.000
4	Unidades de victimas	0.000	0.000
5	Secretaría Salud	0.000	0.000
6	Tecnicafe	0.000	0.000
7	Alcaldía	0.000	0.000
8	OIM	0.000	0.000
9	C.Comercio	0.000	0.000
10	Gobernación	0.000	0.000
11	A. Empleo	0.000	0.000
12	Empresarios	0.000	0.000
13	UniCauca	0.000	0.000
14	Sociedad Civil	0.000	0.000
15	I. Educativas	0.000	0.000

Fuente: cálculos del autor a través de UCINET 6.5. (año).

Así mismo, la figura 5 muestra cómo los valores promedio y relativos dentro del total de la red de intermediación asciende a 10, 8 y 5, 93 % respectivamente. Bajo estas condiciones, se cumplen lo presupuestado en la hipótesis, donde prolifera una red cerrada que tiende a ser homolifica y donde el peso de la gestión se concentra en un solo actor, que por la complejidad de las dimensiones a atender puede ser presa fácil de fenómenos como la captura de rentas y pocos niveles de efectividad y gobernanza. De esta manera, los pilares de la estrategia de intervención sobre el postconflicto quedan cortos de apoyo y soporte institucional, asunto que deja vulnerable el ejercicio en términos de legitimidad. Sin embargo, se pueden rescatar algunos clubes (cliqués) como el de la Gobernación y la Alcaldía en asocio con la sociedad civil, sin embargo, preocupa la desarticulación así sea periférica de las instituciones educativas, que además de forjar el capital humano para el trabajo, tendrían la tarea de modular un cambio de valores frente a las posturas ciudadanas a favor del perdón, la paz y la reconciliación.

Figura 5.

Intermediación y centralidad.

		1	2
		Betweenness	nBetweenness
1	Mean	10.800	5.934
3	Std Dev	40.011	21.984
2	Sum	162.000	89.984
4	Variance	1600.860	483.293
5	SSQ	25762.500	7777.593
6	MCSSQ	24012.900	7249.396
7	Euc Norm	160.507	88.191
8	Minimum	0.000	0.000
9	Maximum	160.500	88.187
10	N of Obs	15.000	15.500

Fuente: cálculos de los autores a través de UCINET 6.5. (año).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Conclusiones

La nueva complejidad que enfrentan los Estados para atender demandas sociales se evidencia en dos problemas concretos: primero, en la capacidad de dirigir que tienen los gobiernos a sus sociedades y de estimular acciones que generen los resultados esperados; segundo, en la obtención de legitimidad política, muchas veces deteriorada por falencias al momento de otorgar respuestas pertinentes a las necesidades de los ciudadanos. De este modo, las políticas son respuestas eventuales a estados subyacentes del mundo y dependen de lo que pueda hacer o no el gobierno; por lo cual, los efectos que tienen las políticas sobre los resultados económicos y sociales residen finalmente en los actores o agentes antes de que estos decidan sobre sus respuestas. La coherencia y coordinación se establecen en la medida en que las políticas se relacionan con otras, de igual forma en cómo los actores coordinan su participan en el diseño y la ejecución. Estos ponderadores nos demuestran los alcances de la descentralización y la gobernanza en un sector tan sensible como el que define el límite entre la paz y la guerra en los ámbitos regional y nacional.

No obstante, tales niveles de coordinación interinstitucionales y de articulación en los proyectos, programas y planes de las administraciones y entidades que se encuentren comprometidas para la construcción de la Paz y el Desarrollo Regional tambalean frente a las tendencias de la fragmentación y la dispersión organizacional. Tanto así, que los grados de gobernanza y dependencia centralizada anuncian visos de patrimonialización y relaciones clientelares propias de sociedades rentísticas, cuestión no ajena a la historia del departamento del Cauca. Confidencialmente, esta entidad asienta gran parte del conflicto armado en Colombia, donde predomina el gran latifundio en medio de las asimetrías en el reparto de la tierra y violencia simbólica manifiesta en la diferencia de cosmogonías campesinas, afro e indígenas (Barona, 1995). Desde la normativa, formulación e implementación de la política pública se cimienta la acción destinada a la mitigación de los riesgos de las personas desmovilizadas en tanto son expuestos a la vida civil en ocasión de que reincidan. Pero, los lazos cohesivos son tenues, no habiendo grandes sorpresas reticulares y nuevos actores dentro del soporte institucional y organizativo. De esta manera, el destino de la política en materia de efectividad, eficiencia y legitimidad parece depender de una genética organizativa de carácter público, no multinivel, propicio a liderazgos mesiánicos, poco solidarios y corporativos. Así, la reintegración como un factor legitimatorio de antesala al posconflicto, parece tener un largo camino por recorrer aún en medio de nuevos modelos gerenciales de descentralización y gobernanza.

Referencias

Bardhan, P (2002). Descentralización de la gobernanza y el desarrollo. *Journal of Economic Perspectives, 16*(4), 185-205.

Barona, G. (1995). *La maldición de Midas en una región del mundo colonial Popayán 1730-1830.* Fondo Mixto de Cultura del Cauca Universidad del Valle.

Beltrán, Y. & Ramírez, L. (2015). *Análisis de la política nacional de reintegración en Bucaramanga* [Tesis de Maestría]. Universidad de la Salle.

Bilbeny, N. (2018). *Legitimidad y acción política.* Universidad de Barcelona. Barcelona.

Bonafont, L. (2004). *Redes de políticas públicas.* Centro de Investigaciones Sociológicas.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 22. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Cortés, R. & Sinisterra, M. (20102010). *Sociedad civil capital social y desarrollo sostenible: en busca de las fuentes de progreso del cauca* (Primera edición). Sello Editorial Universidad del Cauca.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2008). *Documento Conpes 3554 de 2008. Política nacional de reintegración económica y social para personas y grupos armados ilegales*. Bogotá.

Easley, D. & Kleinberg, J. (2010). Strong and Weak Ties. In *Netwon, Crowds, and Markets: Reasoning about a Highly Connected World* (pp. 47–83). Cambridge University Press.

Flores. T. (2014). *Definición de Política Pública: Una Revisión conceptual.* PolíticaPública. CL. Recuperado de https://politicapublica.cl/2014/11/10/definicion-de-politica-publica-revision-conceptual/

Jiménez, W. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 41, junio, 2008, pp. 57-80 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (41), 57-80.

Koliba, C., Manso, J., Zia, A. & Molinos, R. (2011). *Governance network in Public Administration and public Policy.* Routledge.

Lechner, N. (2015). *Obras IV: Política y subjetividad, 1995-2003*. Fondo de Cultura Económica.

Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.26 de diciembre de 1997. D.O. No. 43.201

Mesa, J. (2017). Hacia una nueva mirada de la reintegración de desmovilizados en Colombia: conceptos, enfoques y posibilidades. *Revista CS,* (23), 105–133.

Moyado, F. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales, 27*(120), 205-223.

Pal, S. & Wahhaj, Z. (2017). Fiscal decentralisation, local institutions and public good provision: evidence from Indonesia. *Journal of Comparative Economics*, *45*(2), 383-409.

Parrado, S., Colino, C. & Olmeda, J. (2013). *Gobiernos y administraciones públicas en perspectiva comparada.* Tirant lo Blanch.

Ramírez, E. (2016). *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: aproximaciones de caso.* Gobierno y Políticas Públicas.

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas.* Grupo Planeta.

Torres, C. (2014). Inteligencia colectiva: enfoque para el análisis de redes. *Estudios Gerenciales, 30*, 259-266.

Watal, A. (2011). A Co-Regulatory Approach to Reasonable Network Management. *Journal of Information Policy*, *1*, 155–173.

IMPLICACIONES DE LA FALTA DE MOTIVACIÓN DEL EMPLEADO PÚBLICO EN SU DESEMPEÑO[1]

IMPLICATIONS OF THE LACK OF MOTIVATION OF PUBLIC EMPLOYEES IN THEIR PERFORMANCE

https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.4

04

Administración & Desarrollo
Vol. 52 • Núm. 1• Enero - junio 2022
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Implicaciones de la falta de motivación del empleado público en su desempeño[1]

Implications of the lack of motivation of public employees in their performance

Tipología: Artículo de investigación

Cómo citar este artículo
Álvarez, A. y Sánchez, D. (2022). Implicaciones de la falta de motivación del empleado público en su desempeño. *Administración & Desarrollo,* 52(1), 53-68. https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.4

Augusto Álvarez Collazos* **Diana Sánchez Rincón****

Resumen

El artículo presenta un producto adicional de los resultados de la investigación *Incidencia de la motivación en el desempeño de los empleados públicos en Colombia* (Álvarez, 2016), analizando las implicaciones de la falta de motivación del empleado público. Igualmente, identifica carencias de valores positivos en empleados del sector e insinúa una propuesta de formación profesional basada en la teoría de motivación del empleado público propuesta por James Perry (1996). La metodología de la investigación desarrollada en este artículo es el análisis correlacional de dos variables: la motivación y el desempeño. En la investigación se encontró que los empleados públicos en Colombia no están lo suficientemente motivados, situación asociada a que las estrategias de motivación impulsadas por el Estado no tienen en cuenta los factores intrínsecos (valores) que motivan a los servidores públicos, fenómeno que genera graves consecuencias para la administración pública y la sociedad colombiana.

Palabras clave: motivación, desempeño, implicaciones, motivación por el servicio público (PSM).

Abstract

The article presents the results of the research 'Incidence of motivation in the performance of public employees in Colombia' (Alvarez, 2016), analyzing the implications of the lack of motivation of the public employee, its incidences and its consequences. Likewise, it identifies the lack of positive values in employees of the sector and insinuates a professional training proposal based on the theory of motivation of the public employee proposed by James Perry (1996). The research methodology developed in this article is the correlational analysis of two variables: motivation and performance. The investigation found that public employees in Colombia are not sufficiently motivated, a situation associated with the fact that the motivation strategies promoted by the State do not take into account the intrinsic factors (values) that motivate pu-

1 Este artículo es el resultado de una investigación cualitativa acerca de las Implicaciones de la falta de motivación del empleado público en su desempeño.

* Doctor en Gestión de Organizaciones de la Universidad EAN, magíster en Gobierno Municipal de la Universidad Externado, Master of Business Administration of Miami University. Profesor investigador de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo: augualva@esap.edu.co Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1157-5729.
** Magíster en Derechos Humanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, administradora pública de la Escuela Superior de Administración Pública. Correo: dianasanchez1630@gmail.com.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

blic servants, a phenomenon that generates serious consequences for public administration and Colombian society.

Key words: motivation, performance, implications, Public Service Motivation (PSM).

Introducción

En las organizaciones públicas el tema de la motivación del empleado se torna de vital importancia debido a que la falta de motivación incide sobre la calidad de su desempeño en la organización afectando la consecución de objetivos, el ambiente en el entorno de trabajo y dando lugar a la aparición de conductas que atentan contra la administración pública.

Las teorías sobre la motivación humana en el trabajo habían desarrollado sus propuestas sin diferenciar la motivación que tendrían los funcionarios, que son propios del sector público y los empleados del privado. Taylor (1911), Fayol (1916), Mayo (1933), Skinner (1938), Maslow (1943), Heider (1958), McGregor (1960), Herzberg et al. (1959), McClelland (1961), Adams (1965), Lawer y Porter (1967), Locke y Latham (1968), Alderfer (1969), Vroom (1964), Neef (1986), entre otros, hicieron grandes aportes frente a los factores de motivación de los seres humanos, pero no plantearon diferenciación en las causas que motivan a los empleados públicos y a los trabajadores en el sector privado. Se reconoce en la literatura de la motivación que los empleados públicos no se motivan por las mismas razonas que en las organizaciones privadas.

Los empleados públicos, según los profesionales en la administración pública, se diferencian de los empleados de otros sectores de la sociedad (Perry y Porter, 1982; Perry y Wise, 1990; Wittmer 1991). Varios estudios afirman que los empleados públicos difieren sobre sus valores y necesidades que se encuentran relacionadas con el trabajo. Un ejemplo de ello es un estudio realizado por Wittmer (1991), el cual realizó un análisis de las diferencias en el ranking correspondientes a ocho categorías de recompensa, teniendo como una muestra a 210 empleados de organizaciones tanto públicas como privadas, encontrando que estos empleados difieren significativamente con respecto a las preferencias por más salarios.

En este sentido, Villamar (2019) realizó la aplicación de la teoría de la motivación en el servicio público para identificar las causas por las que los individuos deciden escoger adelantar una carrera en el servicio público, encontrando un perfil de características potenciales de un empleado estatal relacionadas principalmente con conductas más sociales y altruistas, lo que se reflejaría en las actividades realizadas en el plano laboral.

Es en la década de los 80 cuando el profesor e investigador James Perry de la Universidad de Indiana, lideró una serie de estudios que lograron conclusiones importantes e innovadoras sobre la motivación en el sector público. Perry (1996) identificó factores de motivación específicos en los servidores públicos, esencialmente basados en valores. Su propuesta se desarrolla alrededor del concepto de *motivación por el servicio público* (PSM, por sus siglas en inglés), y es desde este momento que el concepto PSM se convierte en un campo de conocimiento que ha venido realizando importantes aportes para la selección, motivación y retención de los empleados públicos en todo el mundo.

Sin embargo, Sornoza *et al.* (2020) destacan la siguiente diferencia, que se relaciona con el grado de importancia que se le brinda a varios factores motivadores con respecto a la ubicación-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

geográfica y a la influencia cultural de cada país, así como su contexto institucional. En el país de China, las motivaciones son: compromiso por el interés público y formulación de políticas públicas y en Ecuador son: necesidades de logro y reconocimiento, así como la afiliación.

Por su parte, diversas investigaciones han demostrado que los funcionarios en Colombia no están suficientemente motivados por el servicio público. El Grupo Multidisciplinario de Políticas Públicas (GMPP) de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes publicó el libro *La gestión estratégica del talento humano en el sector público* (Sanabria, 2015), esta investigación confirma que los trabajadores públicos en Colombia son personas viejas que cuentan con poca motivación, no son valorados favorablemente por los ciudadanos, en definitiva, el sector público suscita desconfianza para ellos (Taylor, 1911). Las consecuencias de esta falta de motivación son evidentes en la cotidianidad: en la atención al ciudadano, en el incumplimiento de las metas de las organizaciones públicas y en la corrupción.

Este artículo tiene por objetivo exponer las implicaciones que causan la falta de motivación en los empleados públicos en Colombia desde la teoría del PSM, desarrolla el problema de la investigación *Incidencia de la motivación en el desempeño de los empleados públicos en Colombia* (Álvarez, 2016). En cuanto al enfoque metodológico, a partir de las respuestas obtenidas de las 253 encuestas que serán realizadas a diferentes funcionarios de carrera administrativa, de la Escuela Superior de Administración Pública, del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Educación Nacional. Se abordará el problema desde sus causas y consecuencias buscando resolver los siguientes cuestionamientos ¿Qué motiva al empleado público? ¿Por qué los empleados públicos en Colombia no están motivados? ¿Cuáles son las implicaciones, incidencias y consecuencias de la falta de motivación del empleado público? Adicionalmente, se exponen los resultados de la investigación realizada.

Motivación de los empleados por el servicio público (PSM): revisión teórica

La motivación de los funcionarios públicos colombianos es el tema de investigación de este proyecto académico, su abordaje nos permitió llegar a la propuesta del profesor de la Universidad de Indiana, James Perry, quién desarrolla una teoría sobre la motivación por el servicio público (PSM) fundamentada en valores que son los factores motivadores de los trabajadores públicos.

La motivación por el servicio público (PSM) es definida por los autores Perry y Wise como la predisposición que tienen las personas a dar respuesta a motivos en las instituciones públicas. El PSM está asociado con seis valores, los cuales son: deber cívico, sacrificio, atracción a la formulación de políticas públicas, compasión, compromiso con el interés público y justicia social (Perry, 1996).

De acuerdo con los investigadores, los empleados públicos tienen motivaciones que los lleva a tener más interés por temas públicos y esto los motiva a trabajar en instituciones públicas. Esta teoría propone que los factores de motivación de los funcionarios públicos son intrínsecos, es decir, tienen su origen en los valores personales como, compromiso con los valores públicos y compasión, citados por Sánchez (2020).

Perry y Wise (1990) plantean que los valores que motivan a los funcionarios públicos se pueden clasificar en tres categorías analíticas, pues no todos los funcionarios comparten todos los va-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

lores: i) motivaciones racionales: las cuales corresponden a la oportunidad de participar en la formulación de políticas públicas; ii) motivaciones basadas en normas: las acciones realizadas por el funcionario se ajustan a las normas, las cuales pueden servir al interés público. Aquí también entra el sentido del deber cívico, que se define como el comportamiento individual que promueve el funcionamiento eficiente y efectivo de la organización; iii) motivaciones afectivas: son los desencadenantes de la conducta que se basan en las respuestas emocionales en distintos contextos sociales (Perry, 1996).

La PSM no es homogénea, sino tiene variaciones de acuerdo con los valores predominantes en cada funcionario. Su clasificación nos ayuda a comprender también desde qué puntos pueden abordarse estrategias gerenciales para potenciar la motivación de los funcionarios públicos colombianos.

¿Qué implicaciones tiene la PSM? Según Perry y Wise (1990), la PSM tendría las siguientes implicaciones en la forma de ser de los funcionarios públicos: i) involucración en instituciones públicas, ii) mejor desempeño individual, iii) menos incentivos utilitarios.

Perry y Wise (1990) han buscado validar su teoría con estudios de caso en diferentes partes del mundo. Para ello han recurrido a otros investigadores que han demostrado, a través de trabajo de campo, la diferencia entre los factores motivadores de los funcionarios del sector privado y la motivación de los funcionarios públicos. Por ello, Rawls et al. (1975) y Rainey (1982, como se citaron en Perry y Wise, 1990) mencionan que existen diferencias en los valores y la personalidad entre los profesionales que ejercen una carrera en instituciones públicas y los profesionales que la ejercen en instituciones privadas, debido a que los profesionales en instituciones públicas tienden a tener más alegría, valores de servicio, perdón y poca necesidad de seguridad y poder.

Por su parte, Sangmook Kim (2005), atendiendo a los llamados sobre falta de estudios empíricos que demuestren la relación entre el desempeño y la motivación, propuso un modelo con cuatro factores de desempeño individual y organizacional. El modelo recoge y analiza la evidencia empírica que existe sobre la relación entre la motivación de los funcionarios públicos y el desempeño organizacional.

En definitiva, tenemos que los valores culturales y personales son los que posibilitan la PSM, por esta razón los factores motivadores intrínsecos son los que mayor relevancia tienen para transformar la falta de motivación de los empleados.

Resultados de la investigación

Implicaciones de la falta de motivación del empleado público en Colombia en los sectores función pública y educación

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) tiene como mandato dar mejora continua a la gestión de las instituciones y servidores pública a nivel nacional (DAFP, 2018). Su misión incluye poner en marcha sistemas de estímulos para que los servidores públicos estén motivados para el cumplimiento de su labor. El DAFP ha hecho énfasis en la importancia de sistemas que puedan adecuarse a las necesidades e intereses en varios aspectos, para así tener motivados a los funcionarios para hacer bien su labor y seguir teniendo personal en el servicio público (DAFP, 2018).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

A pesar de la claridad conceptual de sus propuestas técnicas, los resultados de los sistemas de estímulos no han transformado la falta de motivación del empleado público colombiano. ¿Por qué? La literatura al respecto establece que el sistema de carrera administrativa no posibilita el desarrollo profesional de los servidores, no hay incentivos acordes a las necesidades de cada funcionario y el clientelismo afecta la motivación.

Los resultados obtenidos de la primera fase del proyecto de investigación *Incidencia de la motivación de los empleados públicos en Colombia* (Álvarez, 2016), realizada con funcionarios de carrera del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) permiten demostrar la falta de motivación de los servidores públicos. Dentro de los factores que desmotivan a los funcionarios se encuentra que los incentivos para ellos en Colombia se orientan hacia la satisfacción de necesidades extrínsecas y no hacia las intrínsecas que son las que motivan a los empleados de carrera administrativa (Álvarez, 2016).

La investigación mostró que los factores extrínsecos de la motivación humana abarcan aspectos tales como: condiciones físicas del trabajo, la supervisión, las prestaciones sociales, y no dan motivación a los trabajadores públicos de carrera administrativa (Álvarez, 2016), pero son estos los factores sobre los cuales las políticas de empleo público han hecho más énfasis. Los factores intrínsecos son: relaciones personales, la motivación de logro y de autorrealización; estos han recibido poca atención en políticas públicas, no obstante ser los factores que más motivan a los funcionarios públicos (Álvarez, 2016).

En la tabla 1 se presentan los resultados de la investigación *Incidencia de la motivación en el desempeño de los empleados públicos en Colombia, sector función pública* (Álvarez, 2016). Allí se muestran los factores de motivación con la ponderación dada por los funcionarios de carrera administrativa. El factor intrínseco que más motiva a los funcionarios públicos es la necesidad de logro (McClelland) y el factor que menos motiva es el ambiente físico de trabajo, factor de motivación extrínseco. Con estos resultados se demuestra la prevalencia de los factores de motivación intrínsecos en los trabajadores públicos.

Tabla 1.

Ponderación de los factores de motivación de funcionarios del sector función pública.

Categoría	1	2	3	4	5	6	Sumatoria	Promedio
Logro	39	22	8	8	5	0	82	1,34
Relaciones personales	30	28	24	28	10	0	120	1,97
Afiliación	30	22	36	24	10	0	122	2
Seguridad	14	46	24	44	20	6	154	2,52
Equidad	14	24	24	52	55	18	187	3,07
Reconocimiento	16	12	30	60	60	12	190	3,11
Expectativas	11	38	9	48	55	30	191	3,13
Remuneración	11	12	36	96	25	18	198	3,25
Poder	5	20	30	48	85	42	230	3,77
Ambiente físico	6	14	21	64	85	48	238	3,90

Fuente: elaboración de los autores a partir de Álvarez (2016).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

La tabla 1 muestra el orden jerárquico asignado por los funcionarios a cada factor de motivación, establece cuántas veces los funcionarios seleccionaron como primer, segundo, tercer, cuarto y quinto a cada factor de motivación. Se lee que la motivación por el logro fue marcada como primer factor en treinta y seis ocasiones. Los funcionarios seleccionaron el ambiente físico en ochenta y cinco ocasiones dentro del quinto factor que más los motiva. Los resultados de la investigación muestran que los tres factores que más motivan a los funcionarios públicos son intrínsecos.

¿Cuáles son las causas de la falta de motivación de los funcionarios públicos? Los resultados que se obtuvieron de la segunda fase de la investigación *Motivación e incidencia en el desempeño de los funcionarios de carrera del sector educación* nos permitieron determinar que las causas de la falta de motivación de los trabajadores públicos y su intensidad (tabla 2).

Tabla 2.

Jerarquía de los factores desmotivadores.

Jerarquía de los factores desmotivadores	
Salarios inadecuados	92
Ausencia de información	88
Inexistencia de justicia, equidad y tolerancia al error	77
Politiquería y casos de corrupción	73
Reuniones poco productivas	67
Poca claridad de los roles y responsabilidad	55
Liderazgo poco carismático	55
Relaciones interpersonales	49
Rutina excesiva en el trabajo	49
Ausencia de recursos	48
Ausencia de capacitación o entrenamiento	43
Excesiva rotación del personal directivo	40
Inseguridad sobre la estabilidad laboral	33
Exceso de reglas o muy pocas reglas	30
Mala imagen de la administración pública	29

Fuente: elaboración de los autores a partir de Álvarez (2016).

Los factores de desmotivación de los funcionarios del sector educación pueden comprenderse desde dos puntos de vista. Primero, una visión de tipo general del impacto de los factores de motivación y desmotivación que los empleados de carrera tienen y que provienen del entorno (social, cultural, económico y político) pues el fenómeno de la motivación no es un hecho aislado de la sociedad, sino que puede y debe ser analizada desde el punto de vista de la interacción institucional con el medio ambiente. Estos factores de desmotivación externos son: salarios inadecuados, ausencia de equidad, justicia, politiquería y casos de corrupción, ausencia de capacitación o entrenamiento, mala imagen de la administración pública.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

En segundo lugar, los otros factores desmotivadores se relacionan de manera directa con las normas de la entidad y la carrera administrativa, estos son: ausencia de información, reuniones poco productivas, poca claridad de los roles y responsabilidades, liderazgo poco carismático, rutina excesiva en el trabajo, ausencia de recursos y excesiva rotación del personal directivo.

Los factores de desmotivación mencionados por los empleados del Ministerio de Educación Nacional han sido abordados por otros investigadores (Sanabria, 2015) quienes destacan que los funcionarios de carrera administrativa del Estado colombiano están desmotivados principalmente por las siguientes causas:

- El sistema de carrera administrativa, regulado por la Ley 909 de 2004, no logra motivar a los funcionarios públicos, algunas de las principales razones son:
  - Las entidades públicas dan pocos incentivos para el desarrollo profesional de los empleados del servicio público, debido a que los salarios son bajos, lo cual provoca estados de ánimo bajos y falta de iniciativa.
  - Los funcionarios no están de acuerdo con los concursos que se realizan para obtener cargos en el Estado, siendo estas poco transparentes y que no sirven para dar mejora en el desempeño de la entidad (Sanabria, 2015).
  - La evaluación del desempeño corresponde al método de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, debido a que no sirve para tomar decisiones sobre necesidades de capación, ni dan estímulos a los que sobresalen en su trabajo (Sanabria, 2015).
  - El clientelismo político prima sobre el mérito, la norma se aleja de la realidad pues en la cotidianidad de las entidades públicas el político contrata a funcionarios que no siempre tienen las competencias necesarias.
- El sector privado ofrece mejores sueldos y oportunidades de desarrollo profesional. Los funcionarios públicos perciben como el mercado laboral privado ha mejorado sus ofertas con motivaciones de tipo social y económico, contrario a lo que sucede en el sector público que no lleva a cabo reformas efectivas para dar motivación a los funcionarios públicos, siendo inconsciente del impacto positivo que trae la motivación a estos (IBM BCS, 2005, p. 6, citado por Sanabria, 2015). Asimismo, Sanabria (2015) argumenta que los mejores cargos del sector público tienen salarios menores en comparación a los del sector privado.

Las anteriores, son las principales causas de la falta de motivación del empleado público en Colombia, como se ve, no son problemas de solución sencilla y van mucho más allá de aumentar los sueldos, deben pensarse soluciones estructurales que transformen problemas como el clientelismo y la competitividad con el sector privado.

¿Cuáles son las consecuencias que ha generado la falta de motivación de los empleados públicos? La falta de motivación de los trabajadores públicos es un problema de investigación y con seguridad es también un problema público, pues sus consecuencias van mucho más allá del ámbito privado o personal del funcionario, afecta de manera considerable la ejecución de políticas públicas, la atención al ciudadano, la prestación de servicios públicos también propicia la corrupción afectando los recursos públicos, entre muchos otros aspectos de lo que considera-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

mos público. Teniendo en cuenta lo mencionado por Cepeda (1994), la falta de motivaciones genera en los trabajadores públicos poca iniciativa e ineficiencia, lo que hace posible que se dé la corrupción. Dentro de las consecuencias más graves de la poca motivación de los funcionarios por el servicio público en Colombia tenemos las que se presentan a continuación.

Actos de corrupción

La falta de motivación de los funcionarios por el servicio público tiene consecuencias variadas y muy graves para la administración pública, dentro de las más graves se encuentran los actos que generan lo que conocemos como corrupción, que son en realidad un conjunto de delitos que se comenten contra el presupuesto y los bienes públicos. ¿Por qué afirmamos que la falta de motivación genera corrupción? Porque el funcionario público que siente que su salario no es suficiente o sus esfuerzos no son recompensados puede estar dispuesto a cometer actos de los cuales si pueda obtener la recompensa que espera.

Como se encontró en la investigación, y como lo mencionan Laporta y Álvarez (1997) algunos factores que posibilitan la corrupción administrativa son: un empleo poco estable, escasa probabilidad de sanciones normativas, conflicto de intereses, ineficiencia administrativa, falta de competitividad en un mercado abierto, poca remuneración y bajos salarios.

La afirmación "los bajos salarios son una causa para que los empleados comentan actos de corrupción" contradice en cierta manera el hecho de que son los directivos de las organizaciones públicas, que reciben los mejores salarios, quienes se ven con frecuencia involucrados en casos graves de corrupción. La respuesta a esta problemática habría que buscarla en la disciplina de la psicología; una explicación certera sobre este asunto la brinda McClelland (1961), en la *Teoría de las necesidades aprendidas,* donde sostiene que los tres factores que más motivan a funcionarios profesionales con alta jerarquía son:

- Poder: puede influir y controlar a personas para obtener reconocimiento por parte de ellas. Pueden sentirse con prestigio y estatus

- Logro: obtener éxito; ponerse metas grandes para alcanzar. Estas personas desean ser excelentes, aceptan responsabilidades y siempre le apuntan a realizar buenos trabajos.

- Afiliación: ser popular y tener relaciones interpersonales agradables. Les gusta trabajar en equipo y ayudar a las personas (McClelland, 1961, p. 167).

En el caso de los altos funcionarios que se ven envueltos en actos de corrupción, podemos concluir que el poder es el factor que más los motiva, esto implica que ellos no están interesados en adquirir más dinero sino en lograr más poder. Y los demás factores (logro y afiliación) son de menos importancia para la clase dirigente.

En Colombia, la corrupción se ha vuelto un problema público de tal dimensión que día a día sus consecuencias dejan sin recursos a la salud, la educación o la alimentación escolar. A continuación, se mencionan algunos casos de corrupción en el sector público colombiano y latinoamericano que nos permiten ilustrar las consecuencias de la falta de motivación por el servicio público de los empleados del Estado:

- Odebrecht: políticos de dos países africanos y de diez países latinoamericanos, recibieron grandes sumas en sobornos por parte de una

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

conocida empresa brasileña para que pudiera participar en los contratos de infraestructura más lucrativos. Entre 2009 y 2014, Odebrecht pagó sobornos a funcionarios públicos colombianos por un monto de USD 50 millones (Especiales Dinero, 2018).

- Foncolpuertos: el gerente de Puertos de Colombia, Luis Rodríguez, realizó pagos de millonarias pensiones de forma irregular junto con jueces, obteniendo buenas sumas de dinero, por esta situación, 825 personas se encuentran condenadas mientras que Rodríguez está pensionado y en libertad condicional. Este delito le costó a Colombia COP 2,5 billones (González, 2018).

- Carrusel de la contratación en Bogotá: en esta situación se vieron involucrados los hermanos Moreno, los cuales lideraban una red de contratistas para la realización (de forma irregular) de grandes obras. El caso le costó a la ciudad $2,2 billones (Rodríguez, 2020).

- Saludcoop: el expresidente de esta entidad, Carlos Palacino, se encuentra investigado por los grandes recobros que realizaba al Estado, que fueron usados para pagar sus viajes, inversiones en el extranjero y la finca raíz, que al final le costaron al sistema de la salud COP 1,4 billones (Benavides, 2019).

- Reficar: refinería inaugurada en octubre de 2015, y su costo fue de USD 8.016 millones, una suma mayor a lo que se estimaba (Díaz, 2019).

De acuerdo con datos de Salas y García (2018) en Colombia las desviaciones de recursos por corrupción se calculan en 50 billones de pesos al año. Algunos de los datos más alarmantes que ofrece CELAG son:

- Los 50 billones de pesos que le cuesta al año la corrupción, los cuales equivalen a un billón de pesos semanales y cerca del 4 % del PIB anual del país.

- El Índice de Transparencia Nacional, refleja que 14 de 85 entidades nacionales públicas se clasifican con niveles "muy alto" y "alto" de riesgo de corrupción.

- Por otro lado, en el Índice de Transparencia Municipal, las gobernaciones que presentan mayor riesgo de corrupción son Chocó, Guainía y Vaupés; y los municipios con mayor riesgo son El Zulia, Sincelejo y Leticia.

- Colombia ocupa a nivel mundial el puesto 90 entre 176 países que cuentan con altos niveles de percepción de la corrupción en instituciones públicas (Salas y García, 2018).

Según lo afirmado por Henao e Isaza (2018), la corrupción requiere de dos agentes: el que corrompe y el que es corrompido. Esto corresponde a la falsificación, la mentira y el daño sobre los valores colectivos.

Investigaciones recientes (Cardona, 2016; Vásquez, 2018) se han enfocado en estudiar las consecuencias que tiene la corrupción en la violación a los derechos humanos, demostrando que los actos corruptos cometidos por empleados públicos tienen consecuencias en la garantía de derechos como la salud, la educación, el trabajo o la vivienda. En Colombia, un caso que ejemplifica esta situación es la administración departamental del Chocó, donde los gobernadores y alcaldes han liderado el saqueo de los recursos en el departamento con el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

¿Cómo se relaciona la motivación con la corrupción? La corrupción se entiende como una consecuencia de la falta de motivación de los funcionarios por la prestación del servicio público, pues refleja el desinterés por resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos y la prevalencia de los intereses personales de los funcionarios que comenten los actos de corrupción.

Problemas en la atención al ciudadano:

Cuando el trabajador público no está motivado para servir a la ciudadanía y prestar un servicio de calidad, con buen trato, lenguaje claro y efectividad se generan graves dificultades en la atención al ciudadano, quien no percibe una solución a su problema por la indebida atención que le esta brindado un servidor público desmotivado.

Los problemas en la atención a la ciudadanía son muy graves, pues en el artículo 2 la Constitución Política de Colombia (1991) se establece que el Estado debe de servir a la comunidad, siendo el responsable de esto el funcionario público. Para dar cumplimiento a lo anterior, las entidades de administración pública han establecido programas y estrategias que permitan dar al ciudadano un mejor servicio y atender mejor sus peticiones.

El gobierno colombiano ha formulado el *Programa de servicio al ciudadano,* que cuenta con una ventanilla hacia adentro, en la cual la entidad debe fortalecer su talento humano para resolver los problemas en la atención al ciudadano. El modelo tiene por objetivo reforzar las capacidades de los empleados públicos para democratizar la gestión pública y el servicio al ciudadano (DAFP, 2018). En esta propuesta se observa un interés por garantizar que el funcionario esté capacitado y motivado para servir a la ciudadanía. Sin embargo, los resultados del 2018 en esta materia aún reflejan muchas tareas pendientes al respecto.

La Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana del 2018 indica que solo el 62 % de los ciudadanos encuestados confía en los servidores que los atendieron, el 30 % considera que los servidores no brindan información clara, completa ni actualizada y que los funcionarios no son personas amables ni respetuosas. Un indicador que refleja resultados preocupantes es el de justicia, ya que el 40 % de los encuestados indica que los funcionarios no atienden a todas las personas por igual y un 30 % indica que los espacios físicos ni siquiera son accesibles. La diligencia de los servidores es calificada por el 40 % de los encuestados como poco ágil y sin coordinación interinstitucional.

La desidia en la atención al ciudadano prestada por algunos funcionarios públicos genera graves consecuencias pues afecta la imagen de la entidad y la del funcionario. Por ejemplo, en la Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana (DNP, 2018) se preguntó a los ciudadanos de las entidades territoriales sobre la calidad de los servicios prestada en sus ciudades, la ciudadanía expresó que San Andrés es el municipio que mejor calidad, tiempo de espera y amabilidad refleja en la atención al ciudadano, por el contrario, Ibagué es el municipio peor calificado en estos mismos aspectos.

La percepción negativa sobre las entidades es causada por la existencia de un círculo vicioso que inicia en la desmotivación del servidor público para la atención a la ciudadanía, las personas manifiestan inconformidades en el servicio y se genera una mala imagen de la entidad pública donde los servidores ahora estarán des-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

motivados por trabajar en una entidad que no es reconocida por la ciudadanía como capaz de resolver los problemas públicos.

El incumplimiento de los objetivos de la organización

La falta de motivación genera un desinterés por llevar a cabo las metas institucionales y cumplir así la misión de la entidad para la cual el funcionario labora, esta falta de motivación tiene graves consecuencias en la prestación de los servicios públicos que deben ser ofrecidos a la ciudadanía y en la garantía de los derechos que deben ser protegidos por las entidades del Estado.

En Colombia, el incumplimiento de las funciones que tienen los servidores públicos, que a su vez se refleja en el incumplimiento de las metas institucionales, es noticia diaria en todos los niveles de la administración. Uno de los graves casos es la indagación que abrió la Procuraduría General de la Nación en el 2018 contra un grupo de alcaldes por poca efectividad a la hora de tomar medidas en orden presupuestal para la protección de los derechos de la población carcelaria, aunque el Ministerio Público y la Corte Constitucional realizaron requerimientos de carácter urgente y de obligatorio cumplimiento.

La imagen del servidor público en América Latina

Está relacionada con la corrupción y esta percepción ciudadana no es gratuita, pues de acuerdo con el informe del Salas y García (2018), realizado a partir de los resultados de la encuesta realizada por Latino Barómetro 2017, la corrupción generada por los servidores públicos es una situación del diario vivir en Latinoamérica, siendo este uno de los problemas más importantes que se presentan en los países de esta región. Se pueden citar varios hechos de corrupción en la región:

- Caso Petrobras. Empleados de la empresa estatal Petrobras, empresarios y clase política brasilera están siendo investigados por sobornos generados por los contratos, desviando los fondos públicos a políticos y empresarios (Lallée, 2016).

- Andrea Ruiz, directora general del Consejo para la Transparencia, da la cifra de que la corrupción en Chile supera los 380 billones, lo que involucra a entidades como: empresas, políticos, carabineros, Ejército e Iglesia católica.

Las instituciones que los ciudadanos perciben como corruptas están conformadas por funcionarios que terminan siendo culpabilizados por los actos de corrupción cometidos por la entidad. Aquí se presenta de nuevo un círculo vicioso en el cual el funcionario desmotivado por el servicio público comete actos de corrupción donde prevalecen sus intereses personales y genera una mala imagen de la entidad. Por esta razón los ciudadanos van a juzgar a todos los funcionarios de esas entidades como corruptos, generando desmotivación en los funcionarios que trabajan en la entidad y no han cometido actos de corrupción. El estudio realizado por Córdova y Ponce (2017) sirvió para demostrar que los ciudadanos tienen percepciones de la corrupción en los gobiernos, lo que los lleva a evaluar la satisfacción con los servicios.

En Argentina, por ejemplo, el gobierno de Macri tuvo un grupo de funcionarios que están siendo investigados por la corrupción. En Venezuela muchos funcionarios detenidos por

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

corrupción, los cuales se encuentran acusados por la realización de préstamos sin autorización estatal (Salas y García, 2018).

En Colombia la imagen del servidor público está gravemente afectada por los escándalos de corrupción, la mayoría de los colombianos perciben que no ha habido avance en contener la corrupción percibida como el principal problema del país (Salas y García, 2018). Es tan grave esta situación que en muchos sectores de la opinión pública el término empleado público ha llegado a ser sinónimo de corrupción.

De acuerdo con la encuesta realizada por el Programa Alianzas para la Reconciliación a 11.966 personas en 41 municipios del país, el 86 % de los encuestados desconfía del Estado. Este nivel de desconfianza aumenta en las zonas rurales donde alcanza un 98 %. La ciudadanía también expreso su falta de confianza en las gobernaciones y alcaldías municipales, solo el 1 % de los 11.966 ciudadanos encuestados confía totalmente en las organizaciones de administración territorial. La confianza en los jueces y fiscales resulta muy preocupante ya que el 59 % confía poco y nada en los servidores públicos encargados de impartir justicia.

El funcionario no tiene un compromiso con la entidad pues esta no es percibida como una forma de brindar servicios a la comunidad sino como una estrategia o medio para apropiarse de los recursos públicos. Allí surge el clientelismo mediante el cual, para ocupar un cargo público no se requiere ni conocimiento ni compromiso, sino satisfacer las necesidades de un político a través de los recursos que manejan las entidades, lo que se convierte en un ciclo vicioso entre el papel del político vinculando a sus amigos políticos, la corrupción, la desmotivación. Por esta razón el Estado no cumple a través de sus entidades ni funcionarios las metas institucionales, todo ello también implica la imagen de la organización y la del funcionario. Esto ha afectado la sociedad como un todo, en el sentido que ha ido cambiando los valores de la sociedad, donde antes se privilegiaba el interés general y ahora se aprecia más interés por la adquisición de bienes materiales en beneficio propio y no en beneficio de la sociedad.

Las estadísticas que arrojan todos los estudios mencionados anteriormente indican que la carencia de motivación del empleado público afecta significativamente el desempeño laboral y genera todo tipo de graves dificultades en el logro de los objetivos de las instituciones del sector público en todos sus niveles y la imagen cada vez más desprestigiada del servidor público.

Conclusiones

La revisión del problema de investigación demuestra que la motivación de los trabajadores públicos tiene graves consecuencias en el logro de los resultados de las entidades públicas, por eso es necesario identificar las políticas de motivación correctas que potencien los valores por el servicio público y generen mayores resultados en las instituciones públicas.

La teoría sobre la Motivación por el Servicio Público (PSM) demuestra que los funcionarios de carrera administrativa están motivados por valores hacia el servicio público que los hacen preferir trabajar en el sector público. Así mismo, de las encuestas realizadas se desprende que la motivación está determinada tanto por valores personales, como por valores culturales propios de la sociedad en la que se desarrollan los sujetos.

Entonces, los valores son factores de motivación intrínsecos, por esta razón la gestión estratégica

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

del talento humano debe enfocarse en los aspectos intrínsecos de la motivación humana en el trabajo, incluyendo actividades como las señaladas por Gil (2020), relacionadas con el fortalecimiento del clima laboral y de confianza, la promoción de la participación entre funcionarios con el objetivo de tener en cuenta sus propuestas e incorporarlas como alternativas de solución logrando así relaciones e interacciones positivas entre empleados.

Por su parte, la conclusión acerca del salario como factor motivador pareciera ser contradictoria, pues de una parte muchos de los funcionarios estiman que este factor de manera general incentiva al desempeño. Sin embargo, los salarios en las entidades estudiadas son tan bajos en comparación con el sector privado y a nivel internacional, que resulta ser más bien un aspecto desmotivante.

La actual situación de baja motivación por el servicio público en Colombia es generada porque los esfuerzos que se realizan por motivar a los funcionarios públicos de carrera administrativa están mal enfocados en los factores extrínsecos de la motivación humana más no en los intrínsecos. Además, las políticas de motivación desarrolladas no demuestran una comprensión de la motivación de los funcionarios públicos dentro de la realidad económica, social y política del país, como se vio en los resultados del sector educación donde los funcionarios demuestran que los desmotivan factores externos a la organización que tienen que ver con la estructura del país.

Referencias

Adams, J. (1965). Inequity in social exchange. *In Advances in experimental social psychology* (pp. 267-299). Academic Press.

Aldelfer, C. (1969). An Empirical test of a New of human Needs. *Organizacional Behavior and Human Performance,* 4(2), 142-175.

Álvarez, C. (2016). *Propuesta de un modelo de gestión para los empleados de carrera del sector función pública, basado en factores de motivación, que permitan mejorar el desempeño de las entidades del sector* [Tesis doctoral]. Universidad EAN.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional 116 de julio 20 de 1991.

Benavides, A. (2019). *Fiscalía intentará acusar por tercera vez a Carlos Palacino por su responsabilidad en los cobros irregulares del caso Saludcoop.* https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/fiscalia-intentara-acusar-por-tercera-vez-a-carlos-palacino-por-su-responsabilidad-en-los-cobros-irregulares-del-caso-saludcoop-2890318.

Cardona, L. (2016). *Corrupción sin remedios.* https://transparencia.org.ve/project/corrupcion-sin-remedios/

Cepeda. (1994). Las causas de la corrupción.

Congreso de la República. (2004). Ley 909 por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. 23 de septiembre de 2004. Diario Oficial 45.680.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Córdova, J. y Ponce, A. (2017). Los tipos de corrupción y la satisfacción con los servicios públicos. Evidencia del caso mexicano. *Región y Sociedad,* 29(70), 231-262.

Departamento Administrativo de la Función Pública. DAFP. (2018). *Guía de estímulos para los servidores públicos.* DAFP.

Departamento Nacional de Planeación. DNP. (2018). Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana. DNP. https://www.dnp.gov.co/programa-nacional-del-servicio-al-ciudadano/Paginas/Encuesta-de-Percep-ci%C3%B3n-Ciudadana-.aspx.

Díaz, C. (2019). *Lo que faltaba: multimillonario robo de Reficar en Colombia quedaría impune*. https://www.pulzo.com/economia/proceso-contra-millonario-robo-reficar-podria-quedar-impune-PP693761.

Especiales Dinero. (2018). *Así se repartió la torta en el mayor caso de corrupción de América Latina*. http://especiales.dinero.com/odebrecht/index.html.

Fayol, H. (1916). *Administration industrielle et Générale.* Dunod.

Gil, D. (2020). *Motivación y desempeño laboral del personal del ministerio público de Cajabamba, 2020* [Tesis de Maestría]. Universidad de San Martín de Porres.

González, A. (2018). *Escándalos de corrupción que han indignado a los colombianos*. El Tiempo. https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/casos-de-corrupcion-mas-sonados-en-colombia-82678.

Henao, J. e Isaza, C. (2018). *Corrupción en Colombia.* Universidad Externado de Colombia.

Heider, F. (1958). *The psychology of interpersonal relations.* Lawrence Eribaum Associates.

Herzberg, F., Mausber, B. and Snyderman, B. (1959). *The motivation to work*. Jhon Wiley & Sons Inc.

Kim, S. (2005). Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory, 15*(2), 245-261.

Lallée, N. (2016). *Las claves del caso Petrobras*. El Mundo. https://www.elmundo.es/internacional/2016/03/04/56d97024e2704e1c758b4590.html

Laporta, F. y Álvarez, S. (1997). La corrupción política. Alianza.

Lawler, E. and Porter, L. (1967). The effect of performance on job satisfaction. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, *7*(1), 20-28.

Locke, E. and Latham, G. (1968). *A theory of goal setting and task performance.* Prentice Hall.

Maslow, A. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, *50*(4), 370-396.

Mayo, E. (1933). *The Human Problems Of An Industrial Civilization.* Harvard University.

McClelland, D. (1961). *The Achieving Society*. The Free Press.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

McGregor, D. (1960). *The human side of Enterprise*. McGraw Hill.

Neff, M. (1986). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y reflexiones*. Icaria Editorial.

Perry, J. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *6*(1), 5-22.

Perry, J. and Porter, L. (1982). Factors affecting the context for motivation in public organizations. *Academy of Management Review, 7*(1), 89-98.

Perry, J. and Wise, L. (1990). The motivational bases of Public Service. *Public Administration Review,* 367-373.

Rodríguez, G. (2020). *Carrusel de la contratación: diez años del gran robo a Bogotá*. https://www.eltiempo.com/bogota/carrusel-de-la-contratacion-diez-anos-del-gran-robo-a-bogota-549012

Salas, A. y García, G. (2018). *¿A quién conviene la corrupción en América Latina?* CELAG.

Sanabria, P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Uniandes.

Sánchez, J. (2020). *Motivación en el servicio público y su incidencia en el desempeño laboral en el gobierno regional de puno, periodo 2017-2018* [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional del Altiplano.

Sornoza, D., Sornoza, G., Parrales, M. y Guaranda, V. (2020). Motivación hacia el servicio público, un análisis de la literatura de China y Ecuador. *Revista Espacios, 41*(30), 180-188.

Skinner, B. (1938). *The behavior of organisms: an experimental analysis.* Appleton-Century.

Taylor, F. (1911). *Principles of Sciences Management*. American Society of Mechanical Engineers.

Vásquez, L. (2018). Derechos humanos y corrupción en México: una radiografía. En C. Tablante y M. Morales (eds.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos* (pp. 141-174). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Villamar, D. (2019). *Motivación del servicio público: caracteristicas de estudiantes de posgrados de MAP en Ecuador* [Trabajo de grado]. Escuela Superior Politécnica del Litoral.

Vroom, V. (1964). *Work and motivation.* New York Academic Press.

Wittmer, D. (1991). Serving the People or Serving for Pay: Reward Preferences among Government, Hybrid Sector, and Business Managers. *Public Productivity & Management Review, 14*(4), 369-383.

VALORACIÓN CUANTITATIVA DE RIESGOS PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN[1]

QUANTITATIVE RISK ASSESSMENT RISKS FOR INVESTMENT PROJECTS

https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.5

05

Administración & Desarrollo
Vol. 52 • Núm. 1• Enero - junio 2022
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Valoración cuantitativa de riesgos para proyectos de inversión[1]

Quantitative risk assessment risks for investment projects

Tipología: Artículo de investigación

Cómo citar este artículo
Quirama, U. y Sastoque, J. (2022). Valoración cuantitativa de riesgos para proyectos de inversión. *Administración & Desarrollo,* 52(1), 69-83. https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.5

Uvenny Quirama Estrada* **Jairo Andrés Sastoque Zapata****

Resumen

Después del análisis cualitativo para la identificación y severidad de los riesgos de un proyecto de inversión realizado en Medellín, se inició la búsqueda de metodologías de valoración cuantitativa, a fin de tomar decisiones a partir de información monetaria, facilitando el reconocimiento de acciones que permitan la atención de los riesgos evaluados y el desarrollo de la etapa preoperativa y operativa. Es por ello que el presente documento busca exponer las metodologías de valoración cuantitativa del riesgo, reflejando los costos asociados a la ocurrencia de los riesgos para facilitar el proceso de cuantificación del proyecto actual y demás proyectos de inversión de orden público y privado. Dentro de los resultados y conclusiones expuestos, se evidencia la importancia de la data a fin de presentar variables independientes que den soporte a la cuantificación y el ajuste al *Capex* y *Opex* para la atención de los riesgos asociados a la inversión u operación

Palabras clave: riesgos cuantitativos, movimiento browniano, proyectos de inversión.

Abstract

After the qualitative analysis for the identification and severity of the risks of an investment project carried out in Medellin, the search for quantitative valuation methodologies was initiated, to make decisions based on monetary information, facilitating the recognition of actions that allow the attention of the evaluated risks and the development of the pre-operational and operational stage. That is why this document seeks to expose the methodologies of quantitative risk valuation, reflecting the costs associated with the occurrence of risks to facilitate the quantification process of the current project and other public and private investment projects. Within the exposed results and conclusions, the importance of the data is evidenced to present independent variables that give support to the quan-

[1] Este artículo es el resultado de una investigación de valoración cuantitativa de riesgos para proyectos de inversión.

* Economista, especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos, magíster en Administración, magíster en Economía. Profesor investigador de la Corporación Universitaria Americana. Correo: uquirama@americana.edu.co. Orcid: 0000-0002-8930-0450.
**Licenciado en matemáticas y física de la Universidad de Antioquia, magíster en Investigación en la Enseñanza y el Aprendizaje de las Ciencias Experimentales y Matemáticas de la Universidad de Huelva, doctorando en Investigación en la Enseñanza y el Aprendizaje de las Ciencias Experimentales y Matemáticas de la Universidad de Huelva. Profesor investigador de la Corporación Universitaria Americana. Correo: jsastoque@coruniamericana.edu.co. Orcid: 0000-0002-2242-3261.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

tification and the adjustment to the Capex and Opex for the attention of the risks associated to the investment or operation.

Key words: quantitative risks, Brownian motion, investment projects.

Introducción

En los proyectos de inversión, ya sean públicos o privados, uno de los aspectos de más relevancia a la hora de tomar la decisión de desarrollar la etapa de inversión y operación, corresponde a los imprevistos que resultan sobre la marcha, los cuales pueden ocasionar, entre otros efectos, el aumento en los costos de operación o cambios en los tiempos de obra o ejecución, llevando incluso a la inviabilidad de un proyecto después de haberse aprobado su ejecución.

De acuerdo con lo anterior, uno de los requerimientos actuales para la aceptación y la puesta en marcha de un proyecto consiste en el reconocimiento y la cuantificación de los riesgos, lo que permite evidenciar los costos adicionales que se podrían presentar a causa de eventos identificados de manera anticipada y reconocer la capacidad del proyecto de asumir o no dicha situación.

El análisis de la severidad en los riesgos a partir del ejercicio cualitativo de probabilidad e impacto basado en información obtenida, por ejemplo, bajo el método Delphi, presenta una validez asociada a las posturas generadas por los diferentes expertos, sin embargo, el ejercicio cuantitativo de los riesgos, posee una posición relativa y es por ello que el presente documento de investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la mejor metodología de valoración para la cuantificación de los riesgos en proyectos de inversión?

Respecto a las diferentes etapas del proyecto, ya sea la preoperativa, asociada al diseño y construcción; y operativa, correspondiente a la ejecución del proyecto, el presente proceso investigativo busca el reconocimiento de las diferentes metodologías de valoración de riegos y la presentación de las condiciones que se deben tener en consideración para la toma de decisiones frente a la atención, mitigación, reducción o eliminación de los riesgos reconocidos por un proyecto, ya sea bajo una condición pública o privada.

Valoración de los riesgos

Cuantificación de los riesgos

En el ejercicio de la cuantificación de los riesgos de un proyecto de inversión, se asume en primera instancia un trabajo de reconocimiento de los riesgos y la importancia de algunos de los mismos al momento de iniciar el proceso inversión y operación. Como lo mencionan Quirama *et al.* (2020), "para enfrentar el riesgo, primero se debe empezar por definirlo" (p. 1.080). El riesgo se toma como la probabilidad de que un evento suceda y cause daño (Valladares, 2022), pero para identificar los diferentes riesgos que pueden presentarse en cualquier etapa de un proyecto y comenzar con su cuantificación, es necesario iniciar con la valoración de los expertos; es decir; todas aquellas personas que reconocen a ciencia cierta una o varias áreas pertenecientes al proyecto de inversión en cualquier etapa, que lleguen a afectar directa o indirectamente el proyecto en su ejecución, ya sea por factores de tiempo o recursos adicionales a utilizarse.

A partir del método Delphi, en el que se vinculan los posibles riesgos del proyecto con una visión prospectiva que descansa en las experiencias, e incluso en la intuición de expertos (Fernández y López, 2013), se inicia un ejercicio en el que

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

se establece el nivel de importancia, o dicho de una mejor manera, de severidad del riesgo, a partir de la determinación de la ocurrencia y el impacto, en caso de que se llegase a presentar el evento identificado. Los criterios para definir las anteriores variables parten, por lo general, de la caracterización condicionada a un nivel bajo, medio o moderado tanto para la probabilidad como para el impacto, que multiplicados, permitirán evidenciar los riesgos que pueden llegar a ocasionar un mayor daño al proyecto.

Una vez se exponen los riesgos *altos* ya sea en una etapa preoperativa u operativa del proyecto, se procede a identificar las variables que pueden facilitar la cuantificación de los riesgos en mención bajo las metodologías presentadas a continuación.

Reconocido el ejercicio cuantitativo, se procede a tomar decisiones acerca de la forma de maniobrar los riesgos, es decir, si a partir del traslado del mismo en un proceso específico que puede ser asegurable dentro del proyecto con un tercero, desde la reducción del riesgo, con acciones que permitan la atención oportuna a cualquier situación negativa antes identificada, lo que eleva en algunas ocasiones el costo del proyecto, pero minimiza los efectos negativos calculados con anticipación como efectos más costosos para el proyecto que, incluso, llevan en ocasiones a la inviabilidad de los proyectos.

Existen situaciones en las que solo controlar el riesgo de manera constante, de acuerdo a la severidad del riesgo, puede evitar el evento catastrófico; mitigar también es un tipo de atención al riesgo cuando el costo de reducirlo por completo o trasladarlo representa un valor tan elevado que puede llevar a generar una afectación en el costo beneficio del proyecto. En ocasiones, la decisión de simplemente asumirlo, puede ser mejor en materia económica que tomar cualquiera de las acciones anteriores, ya sea porque exista un alto costo en la atención o bien porque el riesgo presenta una reducida probabilidad de ocurrencia y los costos del efecto, en caso de suceder, se puedan asumir, sin embargo, las decisiones que se acaban de exponer, solo pueden ser tomadas una vez se reconozcan los resultados arrojados por el ejercicio cuantitativo realizado a partir de algunas de las diferentes metodologías presentadas a continuación, que se asumen o determinan, condicionadas a la etapa del proyecto en la que se encuentra el riesgo, las posibles variables con las que se cuente para el desarrollo del ejercicio entre otros factores presentados en los siguientes apartes.

Tipos de riesgos

Como bien lo menciona el Ministerio de Hacienda en su documento *Metodologías de valoración de obligaciones contingentes para proyectos de infraestructura* (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020), los proyectos pueden presentar riesgos en dos etapas: en la etapa preoperativa, que es aquella en la que se desarrolla la construcción (en caso de ser requerida), el montaje y todos aquellos procesos necesarios antes de la ejecución del proyecto, donde la mayoría de los riesgos se representan a manera de sobrecostos, como por ejemplo, el incremento en los precios de venta del acero para la construcción del proyecto de inversión. En este caso, por lo general, no se presenta el tiempo como variable, mientras que en el caso de los riesgos en etapa operativa, en la cual se hace la explotación, llámese de las líneas de ingreso, la actividad económica o simplemente el proceso llamado al ejercicio activo del proyecto (pueden presentarse actividades que no correspondan a la explotación y lucro económico; en especial para proyectos públicos), la valoración de los mismos depende en general del cumplimiento

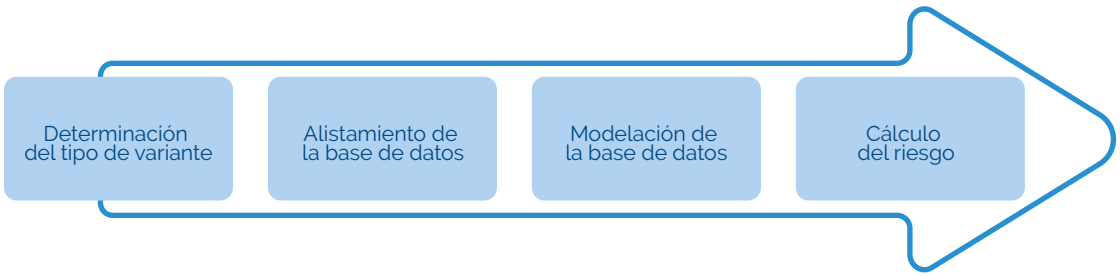
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

de pronósticos de variables a largo plazo, como por ejemplo, la demanda durante el periodo de proyección del contrato o el comportamiento de la tasa de cambio en caso de que existan recursos financieros internacionales.

Según lo anterior, es fundamental entrar a analizar cuáles variables presentan una mayor sensibilidad en la afectación del proyecto, ya sean internas —que puedan ser influenciadas por decisiones propias del proyecto— o externas —ajenas a las acciones generadas por los directivos— y en cambio responden a un comportamiento propio de mercado o de políticas públicas del territorio foco de estudio. En resumen, los riesgos en etapa preoperativa involucran casi siempre (pueden presentarse excepciones), variables de corte transversal que se clasifican como un estudio de base individual con doble propósito: analítico y descriptivo (Rodríguez y Mendivelso, 2018, p. 141) y que posee como principal ventaja para quien desarrolla el ejercicio cuantitativo que son generadores de hipótesis (Rodríguez y Mendivelso, 2018, p. 142), lo que permite, a partir de una base de mercado con el histórico de los datos, presentar una información relevante para el proceso cuantitativo, mientras que en la etapa operativa se realiza la valoración mediante el análisis de series de tiempo, la cual corresponde a cualquier variable que cuente con datos registrados y observados con respecto a crecimientos en el tiempo, siendo esto una secuencia ordenada de observaciones sobre una variable (Saavedra-Montes y Sanch, 2022) que facilita el ejercicio de proyección sobre un dato relevante en el modelo, que cause sensibilidad a lo largo del tiempo futuro estimado para el proyecto de inversión.

Figura 1.

Procedimiento general de valoración del riesgo.



Fuente: tomado de Saavedra-Montes y Sanch (2022).

De acuerdo con las etapas de los riesgos (figura 1) que permiten dilucidar la forma de abordar metodológicamente la valoración de los riesgos, se especifica el paso a paso para la determinación de las variables dependientes e independientes según el riesgo y la forma a proceder en el alistamiento de la información para el desarrollo de los cálculos.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Es importante resaltar que las variables independientes dentro del modelo son las que se eligen libremente y se manipulan para verificar su efecto en las variables dependientes (Morales, 2012), por lo que es fundamental el análisis de la sensibilidad de la variable elegida como independiente para el desarrollo del ejercicio cuantitativo, lo que permite la existencia de una correlación estrecha entre variables y que los efectos del modelo sean lo suficientemente representativos y verificados a partir de los resultados arrojados por la variable dependiente, que, a fin de cuentas, como lo menciona Morales (2012) es la que permite la verificación de la eficiencia en el modelo (p. 4).

El primer paso en el ejercicio cuantitativo, como se reconoce en la figura 1, es la identificación del tipo de variable; basados en la etapa del proyecto, se puede determinar si es de corte transversal o serie de tiempo que permita reconocer cuantitativamente los eventos de riesgo del componente a analizar. En el caso del alistamiento de los datos, se tiene en consideración toda aquella información identificada en el proceso de prefactibilidad, donde se realizan los estudios de apoyo para la obtención de información ya sea secundaria o primaria, a partir de la recolección de datos por encuestas especialmente, y la factibilidad de cada uno de los componentes, líneas de ingresos o actividades que se involucran en la viabilidad de ingresos; adicional al Capex que representa los gastos de capital asociados a la etapa de preparación, debido a que está condicionado a la inversión inicial para el montaje del proyecto; y el Opex reconocido como el gasto operativo, representa el proceso operativo del proyecto, es decir, todo aquello que se requiere para la realización y funcionamiento óptimo del proyecto hasta su etapa final. Para la modelación de variables, es importante evidenciar si el ejercicio parte de una o varias variables, finalizando con el cálculo de riesgos con el modelo que dé respuesta a la evaluación efectiva del riesgo.

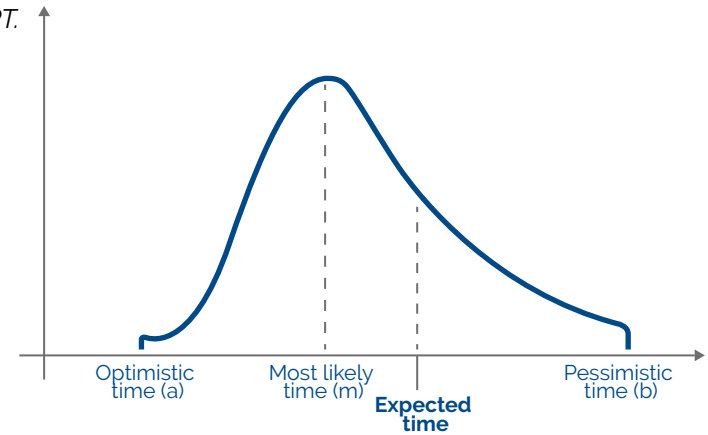
Modelos

Distribución PERT etapa preoperativa

La función PERT (Herrerias-Pleguezuelo y Pérez, 2004) se toma en la valoración cualitativa de los riesgos en la etapa preoperativa, reconociendo que el modelo permite pronosticar resultados bajo información limitada. En este caso, la distribución PERT (figura 2), modela cualquier tipo de variable, considerando los valores de mínimo más probable y esperado, facilitando el desarrollo de la distribución.

Figura 2.

Gráfica distribución PERT.



Fuente: tomado de Saavedra-Montes y Sanch (2022).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Realización de procesos estocásticos

El ejercicio de la modelación para la cuantificación de los riesgos a partir de procesos estocásticos busca la especificidad de su desarrollo en el movimiento browniano. En 1981 Brown reportó su estudio sobre el proceso de fertilización de flores, vio por medio de un microscopio el polen en el agua, observó pequeñas partículas que tenían un rápido movimiento exploratorio, conocido como movimiento browniano (Álvarez *et al.,* 2007).

Aunque el estudio se gesta en el campo de la física, existen diferentes ejercicios económicos y financieros que se valen del modelo expuesto, especialmente por los movimientos atípicos que se pueden presentar bajo el comportamiento histórico de una variable que se espera adopte la figura de independiente dentro del modelo.

En el ejercicio se establece la variable aleatoria y su volatilidad sobre periodos conocidos, para luego realizar el pronóstico del periodo de tiempo de la etapa operativa con un número de iteraciones que permitan obtener un resultado monetario acertado.

Para presentar el contexto de la presente modelación, es fundamental precisar los conceptos básicos que faciliten el reconocimiento econométrico (Fernández, 2015).

El proceso estocástico se toma como el estudio del comportamiento de sistemas que evolucionan a lo largo del tiempo y espacio como una sucesión de variables aleatorias. El término estocástico, representa la naturaleza aleatoria del movimiento (Álvarez *et al.,* 2007, p. 104).

Desde el contexto de la física que facilita el entendimiento del proceso, existen dos fuerzas que actúan sobre una partícula en específico, la primera relacionada a la resistencia viscosa, la segunda, una fuerza estocástica relacionada con la irregularidad de los impactos con las moléculas de su alrededor llamada fuerza complementaria (Álvarez *et al.,* 2007, p. 104); ello permite adaptar el proceso estocástico dentro de un modelo financiero, en especial para un ejercicio cuantitativo de riesgos, significa adoptar las aleatoriedades que no se miden en el modelo respecto a las variables independientes para posterior responder a los comportamientos de la variable explicada.

Lo que se conoce como proceso gaussiano tiene que ver con función de probabilidad sobre funciones y(x) evaluadas en un conjunto arbitrario de puntos x1,..., xN tienen conjuntamente la función de distribución gaussiana (Álvarez *et al.,* 2007). El proceso gaussiano se presenta como colecciones infinitas de variables (funciones) tal que cualquier subconjunto de variables aleatorias finitas tiene una función gaussiana multivariable.

El término paseo aleatorio consiste en formalizar matemáticamente el recorrido de un objeto particular, partiendo de una posición inicial, cada posición subsecuente a ella será dependiente de la anterior. Desde el punto de vista financiero, se refleja como una variable que presenta una volatilidad constante, asociada a una media constante.

$$Xn = Xn{-}1 + \text{en donde en}$$

Partiendo de los conceptos anteriores, en esencia, el valor al que se pretende llegar es el valor anterior (conocido), más un ruido blanco que permite reconocer la aleatoriedad de la variable en periodos posteriores a analizar.

$$Xt - Xt{+}1 = \Delta Xt = en$$

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Las siguientes son propiedades del paseo aleatorio: se presenta como un proceso de variables independientes el cual es estacionario en medias, es decir, la esperanza es cero porque tienen una media cero debido a que se comportan como ruidos blancos:

$$\alpha 0 = E(X0) = 0$$

$$\alpha 1 = E(Xt + X0) = 0$$

No estacionario en varianzas, debido a que no están idénticamente distribuidos y que los errores no mantienen correlación porque son independientes.

$\sigma^0 2 = V\,ar(X0) = 0$

$\sigma^1 2 = V\,ar(X0 + Xt) = 0 + V\,ar(Xt) = \sigma 2$

$\sigma^2 2 = V\,ar(Xt + Xt+1) = V\,ar(Xt) + V\,ar(Xt+1) = 2\sigma 2$

Se generaliza el proceso añadiendo un componente determinista:

$Xn = \mu + Xn-1 + n$ donde n en el ruido blanco donde:

$$\alpha 0 = E(X0) = 0$$

$$\alpha 1 = E(Xt + X0) = \mu + 0$$

$$\alpha 2 = E(Xt+1 + Xt) = \mu + \mu = 2\mu$$

Entonces, partiendo de la información anterior, la versión de tiempo continuo de un paseo aleatorio es el movimiento browniano, considerando que un paseo aleatorio tiene en cuenta que los incrementos se mueven alrededor de una media constante.

$$\Delta Xt = Xt+1 + Xt = \mu + t+1$$

En este caso, ya no solo es el ruido blanco, es *Mu* también el que determinará el comportamiento de la variable aleatoria. Es importante tener en consideración que el movimiento browniano no tiene trayectorias derivables, ya que es un proceso continuo.

Movimiento browniano/Proc de Wiener

A principios del siglo XX se descubrió que este modelo no solo presentaba beneficios para la física, sino también para diferentes campos del saber, entre ellos las finanzas. Para que un proceso sea browniano, debe cumplir con:

$B(t = 0) = 0$ (la semilla del proceso es 0)

$B(t) - W(s)$ es independiente de $B(n)$ y de $B(n + \Delta n) - W(t)$

$Wt+\Delta t - Ws \sim N(0, \sqrt{\Delta t})$

los incrementos siguen una distribución normal $0, \sqrt{\Delta t}$

Las trayectorias del proceso deben ser continuas.

Ramas

- **Movimiento browniano aritmético.** Procesos estocásticos en tiempo continuo

$$\{B(t)\}$$

$$B(t0) = Bo$$

$$dB(t) = \mu dt + dW(t)$$

Tendencia por unidad de tiempo μ y una varianza (volatilidad) por una unidad de tiempo σ.
Siendo:

μ = Deriva

σ= Coeficiente de difusión (volatilidad del proceso)

Representación del movimiento browniano

$dB(t) = B(t + dt) - B(t) = \mu dt + \sigma X \sqrt{dt}$ para X N (0, 1)

Los cambios que se sufran en el proceso van a darse en el instante de tiempo más un diferencial de tiempo, menos el tiempo anterior

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

$$B(t_0 - T) = B_0 + \mu T + \sigma\sqrt{T}X \text{ para } X \sim N(0, 1)$$
$$B(t_0 + T) \sim N(B_0 + \mu T, \sigma\sqrt{T}X)$$

- **Simulación del movimiento browniano aritmético**

El objetivo es simular M trayectorias de B(t) en el intervalo [t0, t0 + T] en N (tiempo) pasos de longitud $\Delta T = T/N$

- **Movimiento browniano geométrico**

Desde el modelo Black-Scholes-Merton (Merton y Samuelson, 1992) se establece una manera más sensata para esta modelización (en vez de la aritmética que tendía a precios negativos en los resultados de la modelación) para la variable que representa el logaritmo de los precios, definido por la ecuación diferencial estocástica (Oleaga, 2011).

- $S(t_0) = S_0$
- $dS(t) = \mu S(t)dt + S(t)dW(t)$
- $dS(t)) = \mu dt + dw(t)$

Donde las trayectorias t a S(t) son continuas.
Para todo Si t, el incremento relativo es independiente.
La ley del cociente con parámetros

$$(\mu - \frac{\sigma^2}{2})(t - S), \sigma^2(t - S)$$

- **Simulación del movimiento browniano geométrico.** El objetivo es simular M trayectorias de S(t) en el intervalo [t0, t0 + T] en N pasos de longitud $\Delta T = T/N$

En el desarrollo de la modelación cuantitativa de los riesgos de un proyecto, se elabora entonces el movimiento browniano geométrico.

- **Regresión lineal simple**

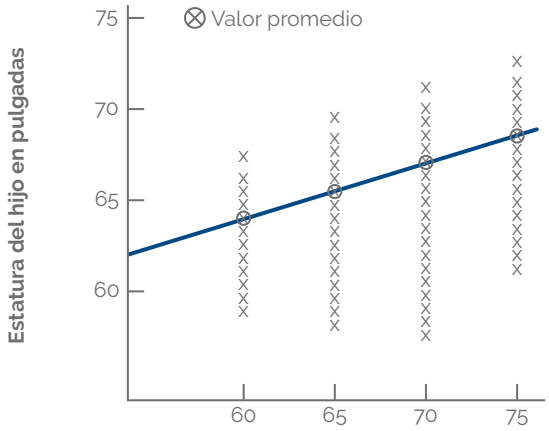
Según Gujarati y Porter (2010) en su libro sobre econometría, un análisis de esta regresión trata del estudio de dependencia que tiene una variable sobre otras variables (explicativas) para predecir un valor promedio poblacional en términos de los valores conocidos (p. 15). Presentando un contexto más amplio respecto al concepto, fue Francis Galton quien expuso por primera vez el término de regresión. En su trabajo *Regression towards mediocrity in hereditary stature,* Galton se centró en la descripción de la variable dependiente correspondiente a los rasgos físicos por medio de la variable independiente de los rasgos de los padres (Palacios-Cruz et al., 2013, p. 657).

En el análisis de la estatura de una muestra representativa de padres e hijos, se concluyó que los padres altos tenían tendencia a tener hijos que podían heredar parte de esa estatura, pero se revelaba una tendencia a regresar a la estatura media, de allí la *ley de la regresión universal* (Palacios-Cruz et al., 2013), la ley de regresión universal de Galton, respecto a la estatura promedio de los hijos frente a los padres, se puede evidenciar en un ejercicio gráfico de regresión lineal como el que muestra la figura 3.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Figura 3.

Gráfica de regresión lineal.



Fuente: tomado de Gujarati y Porter (2010).

En el caso de la especificación del modelo matemático, se presenta una relación funcional entre ambas variables así:

$$Y = \beta 1 + \beta 2X$$

Siendo:

Y = la variable dependiente **X** = la variable independiente **β1** = el intercepto **β2** = la pendiente

Debido a que en el modelo matemático, la función es determinista, es decir, maneja una relación exacta entre la variable dependiente e independiente, sin tener en cuenta que las relaciones entre las variables económicas suelen ser inexactas; si se pone como ejemplo el consumo de un individuo en relación con su ingreso, el modelo econométrico tiene en cuenta diferentes variables que afectan el gasto del consumo como, por ejemplo: la religión, la edad, entre otras, permitiendo la vinculación de las relaciones inexactas entre las variables económicas, transformando de esa forma la función de la siguiente manera:

$$Y = \beta 1 + \beta 2X + u$$

μ= el término de perturbación o error, la cual representa una variable aleatoria estocástica (explicado en el modelo anterior) con propiedades probabilísticas bien definidas.

El modelo de regresión lineal es fundamental en el ejercicio de valoración de los riesgos de un proyecto, considerando que existe un número de variables sobre las cuales se presenta información limitada, pero que forman parte de la explicación en la volatilidad de las variables dependientes a cuantificar y es necesario, para la presentación de una información con mayor exactitud, reconocer la variables o variables de perturbación o error dentro del modelo.

Metodología

El presente documento científico, se realizó bajo una metodología de tipo descriptiva cualitativa en la que se reflejó, a partir de un barrido bibliográfico, las diferentes metodologías con mayor relevancia en la cuantificación de los riesgos asociados a un proyecto de inversión.

Inicialmente se expone acerca de los riesgos y la forma en la que se hace la identificación y posterior clasificación bajo el nivel de severidad. Después del reconocimiento de los riesgos con

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

mayor relevancia, de acuerdo con la etapa en la que se encuentra el mismo, ya sea preoperativa u operativa, adicional a la disponibilidad de información con la que se cuente frente a las variables identificadas como sensibles, se establecen las condiciones para definir una de las metodologías expuestas en el documento y posteriormente, tomar la decisión sobre la forma de atención al riesgo basados en los resultados cuantitativos; si desde el traslado, la reducción, la mitigación del riesgo, controlar o simplemente asumir bajo el costo de oportunidad asociado al costo de la atención o de asumir el riesgo.

Riesgos por valorar

Los riesgos por valorar, aunque son ejemplo del proyecto foco de estudio llevado a cabo en la ciudad de Medellín, presentan un referente representativo basado en información interna y externa de utilidad para cualquier tipo de proyecto bien sea público o privado.

El proyecto que se relaciona en el documento y sobre el cual se desarrolló la cuantificación de los riesgos, es un proyecto de ciudad, en el que se hace la presentación de diferentes líneas de ingreso, bien llamadas actividades económicas, que son afectadas por una demanda con una segmentación diferente en cada línea, es decir, presentan un foco de mercado diferente y es fundamental, antes de empezar el proceso de diagnóstico de los riesgos, tener muy claro el mercado o público al que va dirigido el proyecto de inversión.

Una vez identificados los aspectos anteriores, se procede a enumerar cuáles podrían llegar a ser las variables que tengan una mayor afectación en el cada una de las líneas de ingresos, adicional a los sobrecostos por tiempo o variaciones externas, asociados al *Capex* o al *Opex* del proyecto, y sobre los mismos, iniciar una búsqueda del comportamiento histórico de la variable o las perspectivas frente a la volatilidad de la variable, en el periodo de tiempo de la proyección.

Debido a aspectos de seguridad establecidos por la entidad en la que se desarrolló el ejercicio de cuantificación de los riesgos, no se hace la presentación de datos, nombres y resultados que puedan llevar al reconocimiento de la empresa o el trabajo realizado. A continuación, se hace la exposición de algunos de los riesgos identificados con un alto grado de severidad a valorar para el proyecto caso de estudio.

Efecto pandemia sobre el total de la actividad comercial del entorno en el que se encuentra el proyecto

Hace referencia a probabilidad de afectar los ingresos del proyecto por el impacto en la oferta y la demanda, producto de un rebote en la pandemia durante los años de operación. En la actualidad, luego de la aplicación masiva de la vacuna para el COVID-19, se ha venido registrando en algunos países el cierre y bloqueo comercial por contagios masivos de la población, como es el caso de China. Partiendo de este escenario, es fundamental el reconocimiento cuantitativo de la afectación, ante un riesgo de tal magnitud.

En caso de generarse cierres comerciales, las primeras afectaciones frente a las líneas de ingreso establecidas para el proyecto, se reflejarán en aquellas actividades donde los eventos y el aforo por supuesto, son fundamentales para su realización, por lo que se presentó una demanda de 0 en el ejercicio bajo el movimiento browniano geométrico, la misma apareció como una variable independiente que explique el resultado de los flujos de ingresos futuros, estimando bajo un análisis de series de tiem-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

po, una proyección de entre uno y dos años de afectación, se presenta un escenario pesimista, conservador y optimista considerando en este último que no se generarán nuevos cierres comerciales a causa de la pandemia.

Es posible, bajo ejercicios de incertidumbre como el caso de la pandemia, cuando no se tiene con exactitud una fecha en la que terminará por completo los contagios, establecer casos hipotéticos, como el que se desarrolló en la cuantificación del riesgo, allí se estimó que la afectación solo tendría reflejo en los dos primeros años del total de los quince años proyectados. Aunque no se presenta una exactitud en los datos en mención, siempre es recomendable relacionarlos dentro del modelo, debido a que, en caso de un suceso negativo, se puede presentar un porcentaje de control, asociado a la identificación y cuantificación inicial.

Otras líneas de ingreso en las que la operación se puede apoyar de la virtualidad y no requiere de un aforo o desplazamiento a un punto específico de encuentro de la demanda, presentarán una afectación, pero sin dejar de percibir ingresos por operación. Dichas líneas, tendrán un porcentaje de disminución del 80 %, 70 % y 60 % bajo las condiciones que se identificaron de diminución en ingresos en el periodo de confinamiento en Colombia para las empresas de comercio. Los porcentajes anteriores se presentarán bajo una distribución triangular, que, bajo 10.000 simulaciones, presentan la tendencia con mayor probabilidad en una distribución normal.

Es importante considerar que los porcentajes presentados adicionales a las variables que se tomen como independientes dentro del modelo, deben contar con un análisis de correlación con otras variables que posiblemente puedan estar afectando y generando una cadena de riesgo. Llegar al inicio o base de la causa del riesgo es necesario para la atención real del problema.

Riesgo de demanda relacionado con eventos de aforo presenciales

En este riesgo se puede presentar disminución de ingresos generada a causa de niveles bajos de ocupación de espacios comerciales en relación con el porcentaje definido en la viabilidad de ingresos, por afectaciones en cuanto a cantidad en eventos masivos generados por año.

A diferencia del riesgo anterior, el presente se determina a causa de la desviación estándar que se pudo generar sobre la demanda esperada y el aforo en los espacios de encuentro establecidos bajo la búsqueda de información primara a partir de un muestreo aleatorio simple realizado para búsqueda de la demanda.

De acuerdo con lo anterior, se presenta para el ejercicio de cuantificación y reflejo de la volatilidad en los flujos de ingresos futuros, la presentación de tres tipos de posturas para las variables independientes sobre las que se generarán nuevamente 10.000 posibles escenarios a fin de establecer la tendencia más probable sobre una distribución. Las variables independientes para este caso serán: i) porcentaje de demanda y ii) cantidad de eventos masivos por año.

En el caso de los eventos masivos, se pueden considerar, en primera instancia como acontecimientos de ciudad que pueden tener una afectación directa y positiva pero que se determinaron de manera indirecta, es decir, que no afectaron al proyecto en costos de montaje y operación y, por otro lado, se encuentran las actividades programadas que tienen una influencia directa desde y hacia el proyecto.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Partiendo de la información anterior, es fundamental reconocer las acciones que pueden presentar la atención al riesgo y el agente que las genera, permitiendo anticiparse a dichas acciones a fin de articular las condiciones del mercado y las acciones a favor y en incremento de los beneficios económicos del proyecto.

Incrementos de precios en insumos de construcción y operación sujetos a condiciones fluctuantes de mercado

El riesgo que origina el aumento en el precio de los insumos, parte en esencia de las volatilidades condicionadas al comportamiento de la inflación para lo cual se hará la presentación de posibles escenarios con la inflación como variable independiente, bajo unos puntos básicos adicionales de incremento que faciliten la visualización de los sobrecostos generados en el proyecto en la etapa preoperativa, lo que llevará a establecer el ejercicio de compra solo en el año de la inversión para la construcción o remodelación a que haya lugar en el proyecto.

Es importante contemplar en este y en todos los riesgos, antes de la afectación de la variables identificadas, si dicha afectación parte de un agregado macroeconómico, cuál es su histórico, y en especial, la proyección durante del tiempo establecido para la ejecución del proyecto, de tal manera que la cuantificación de los riesgos debe tener una perspectiva acerca de la variables internas y también de las variables exógenas que, aunque no están en manos de los operadores poder cambiar la perspectiva de respuesta de la variable ante comportamientos de mercado, sí es posible que, reconociendo dichas volatilidades, se construyan acciones que puedan disminuir las afectaciones al proyecto de inversión.

Resultados y conclusiones

La cuantificación de los riesgos asociados a un proyecto de inversión (público o privado), pueden presentar diferentes tipos de metodología dependiendo de la etapa en la que se encuentre, ya sea en una etapa preoperativa —de construcción y montaje del proyecto— u operativa —de puesta en marcha y operación—. De igual forma, es fundamental la cantidad de datos que se tengan sobre las variables en las que se pretende realizar la volatilidad para la búsqueda de los costos asociados a los riesgos, ya que los mismos facilitarán la certeza en la información presentada al igual que la probabilidad de ocurrencia del evento foco de estudio.

El reconocimiento de la influencia sobre el tipo de variable es fundamental para estimar la forma de atender el riesgo en el proyecto, es decir, se pueden presentar riesgos sobre variables internas, en donde el alcance de la acción es mayor que en el caso de las variables externas o de mercado, en donde las opciones de atención son reducidas y por lo general se opta por buscar la forma de minimizar el riesgo ante los comportamientos ya proyectados de las mismas.

Aunque el movimiento browniano geométrico presenta todos los parámetros para la cuantificación de situaciones atípicas y poco reguladas en el mercado, realizar la cuantificación de todos los riesgos de un proyecto bajo esta metodología y desconociendo el entorno, los datos y las etapas del proyecto, puede resultar en un ejercicio en el que los costos estimados posean poco fundamento y reflejen datos monetarios poco probables para el periodo de ocurrencia.

Es importante, al momento de realizar el diagnóstico de las variables con las cuales se pre-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

tende hacer el modelo de cuantificación de riesgos, reconocer el grado de afectación en el modelo, si la afectación es directa o indirecta y cuáles son las variables internas o externas (explicadas en el aparte anterior), que pueden llegar a afectar el comportamiento de esta, a fin de tener una posición con un grado de profundidad que facilite la relación entre la proyección y la realidad.

Las decisiones de reducción, mitigación, traslado, control o simplemente asumir el riesgo cuantificado, parten del análisis asociado al costo de oportunidad. Aquí es fundamental generar una relación entre los costos relacionados con cualquier decisión y el grado de afectación para el proyecto volviendo a reconocer las condiciones de probabilidad de ocurrencia del evento y a su vez el impacto, adicionalmente a los costos de asumir, es decir, permitir que el evento ocurra y afecte el proyecto. Cuando se identifica la diferencia en *pérdidas económicas,* se tomará la decisión de correcta, concluyendo que cualquier acción debe propender por la continuidad en la viabilidad financiera del proyecto.

Limitaciones

El documento científico realizado, es el resultado de la cuantificación de los riesgos de un proyecto de inversión desarrollado en la ciudad de Medellín. Se inició con la búsqueda de información que permitiera el reconocimiento de las metodologías útiles y aceptadas para la toma de decisiones anticipadas al ejercicio de la etapa preoperativa y operativa, a fin de que los costos adicionales de atención a los riesgos fuesen considerados desde un inicio y no sobre la marcha del proyecto, reconociendo su viabilidad financiera sumando cualquier situación que pudiese tener un efecto negativo en cuanto a tiempos y costos para el proyecto.

Los resultados arrojados por el ejercicio cuantitativo de riesgos para el proyecto gozan de toda protección, por lo que la información cualitativa presentada es la única que se puede evidenciar, partiendo de la reserva en nombres, datos y conclusiones, sin embargo, el paso a paso del documento, permite entrever la secuencia que se debe tener en consideración para el desarrollo de la cuantificación en otro tipo de proyecto, bien sea público o privado.

Se presenta como recomendación para futuras investigaciones, la cuantificación de los riesgos con empresas o proyectos asociados al mismo sector económico, a fin de comparar comportamientos, volatilidades y decisiones frente a las riesgos similares identificados en dos o más ejercicios, en el cual, no solo se encuentre el accionar del evaluador, sino de las acciones que toman los agentes de decisión del proyecto u organización que permitan analizar otros aspectos, adicionales a la información monetaria, que afectan el total del proyecto de inversión o la firma foco de estudio.

Referencias

Álvarez, M., Henao, R. y Duque, E. (2007). Clasificación de eventos sísmicos empleando procesos gaussianos. *Scientia Et Technica,* 1(35), 145-150.

Fernández, A. y López, A. (2013). Validación mediante método Delphi de un sistema de indicadores para prever, diseñar y medir el impacto sobre el desarrollo local de los proyectos de investigación en el sector agropecuario. *Ciencias Técnicas Agropecuarias,* 22(3), 54-60.

Fernández, D. (2015). *Cálculo estocástico en finanzas: Aplicación del Modelo Browniano Geométrico para la predicción del activo subyacente FCC.MC en el IBEX-35* [Tesis Doctoral]. Universitat Politécnica de Valencia.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Gujarati, D. y Porter, D. (2010). *Econometría.* McGraw Hill.

Herrerias-Pleguezuelo, R. y Pérez, E. (2004). Estimación de una distribución beta como modelo para su utilización en el método PERT. *En Actas de la III Reunión Científica ASEPELT-ESPAÑA* (pp. 19-25). Universidad de Murcia.

Merton, R. y Samuelson, P. (1992). *Continuous-time finance.* https://vdocuments.net/continuous-time-finance.html.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Metodología de valoración de obligaciones contingentes para proyectos de infraestructura: El caso colombiano*. Minhacienda.

Morales, P. (2012). *Tipos de variables y sus implicaciones en el diseño de una investigación.* Universidad Pontificia de Comillas.

Oleaga, G. (2011). Sobre la ecuación de Black-Scholes. *Boletín de Matemáticas,* 18(1), 85-104.

Palacios-Cruz, L., Pérez, M., Rivas-Ruiz, R. y Talavera, J. (2013). Investigación clínica XVIII. Del juicio clínico al modelo de regresión lineal. *Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social,* 51(6), 656-661.

Quirama, U., Sepúlveda-Aguirre, J. A., Aguirre, A. y Garcés, L. F. (2020). Riesgos financieros en pequeñas y medianas empresas. *Revista Venezolana de Gerencia,* 26(91), 22-39.

Rodríguez, M. y Mendivelso, F. (2018). Diseño de investigación de corte transversal. *Revista Médica Sanitas,* 21(3), 141-146.

Saavedra-Montes, A. y Sanch, G. J. (2022). Método de enseñanza/aprendizaje aplicado a los sistemas de energía eléctrica. *Scientia et Technica,* 27(1), 7-14.

Valladares, L. (2022). Pedagogías del riesgo: alfabetización científica en tiempos de pandemia. *Eureka*, 130101-130123.

UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE LÓGICA ECONÓMICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS LÓGICAS INSTITUCIONALES[1]

AN APPROACH TO THE CONCEPT OF ECONOMIC LOGIC FROM THE PERSPECTIVE OF INSTITUTIONAL LOGICS

https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.6

06

Administración & Desarrollo
Vol. 52 • Núm. 1• Enero - junio 2022
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Una aproximación al concepto de lógica económica desde la perspectiva de las lógicas institucionales[1]

An approach to the concept of economic logic from the perspective of Institutional Logics

Tipología: Artículo de revisión

Cómo citar este artículo
Martínez, L.; y Sepúlveda, J. (2002). Una aproximación al concepto de lógica económica desde la perspectiva de las lógicas institucionales. *Administración & Desarrollo,* 52(1), 84-97. https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.6

Lorena Martínez Soto* **Jovany Sepúlveda-Aguirre****

Resumen

Este artículo propone una aproximación al concepto de *lógica económica* desde las perspectivas de *lógicas institucionales* adscritas a la corriente del Nuevo Institucionalismo Sociológico desarrollada por Thornton et al. (2008). El interés que orientó esta reflexión fue definir la lógica económica como concepto y como categoría de análisis dentro del campo de las organizaciones. La reflexión se abordó de la siguiente manera: primero se enmarcó el análisis de la categoría dentro del enfoque de lógicas institucionales de Thornton *et al.* (2008) con el fin de partir de un referente onto-epistemológico desde el que fuese posible abordar la construcción del concepto; en segundo lugar se hizo una aproximación a la lógica económica como una "lógica marco" que está conformada por otras lógicas institucionales que la integran; por último, se propuso un concepto integrado de lógica económica, sus lógicas vinculadas y los autores de referencia.

Palabras clave: lógicas institucionales, lógica económica, lógica managerial, racionalidad económica, lógica instrumental.

Abstract

This article proposes an approach to the concept of Economic Logic from the perspective of Institutional Logics ascribed to the current of New Sociological Institutionalism and developed by Thornton et al. (2008). The interest that guided this reflection was to define economic logic as a concept and as a category of analysis within the field of organizations. The reflection was approached in the following way, first the analysis of

[1] Este es un artículo de reflexión que se deriva de la tesis doctoral titulada *Lógica económica e identidad organizacional durante 2016-2020 en una sede en México de la Iglesia de Jesucristo Vivo para el Mundo.* Investigación realizada por la autora como parte de los requisitos de grado del Doctorado en Estudios Organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en México.

* Administradora de empresas de la Corporación Universitaria Adventista, Especialista en Gerencia de las Organizaciones de la UNAC, Magister en Ciencias de la Administración de la Universidad EAFIT, Doctora en Estudios Organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana de México. Docente de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables de la Corporación Universitaria Adventista (UNAC), Medellín, Colombia. Correo: loremar@unac.edu.co ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6515-6258.

** Doctorante en Estudios Organizacionales en la Universidad Autónoma Metropolitana de México, Magister en Gestión de la Innovación tecnológica, Cooperación y Desarrollo Regional. Docente investigador de la Corporación Universitaria Americana. ORCID https://orcid.org/0000-0002-1047-6673, E-mail: jasepulveda@americana.edu.co.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

the category was framed within the approach of Institutional Logics of Thornton et al. (2008), in order to start from an onto-epistemological reference from which it was possible to approach the construction of the concept; secondly, an approximation was made to economic logic as a "framework logic" that is made up of other institutional logics that make it up; Finally, an integrated concept of economic logic, its linked logics and the reference authors was proposed.

Key words: institutional logics, economic logic, managerial logic, economic rationality, instrumental logic.

Introducción

La sociedad contemporánea como un proceso socio-histórico

Las transformaciones estructurales del capitalismo global, derivadas del intento de los centros capitalistas más fuertes por mejorar su competitividad internacional, involucran tensiones y conflictos en el orden social, político y económico. La hegemonía capitalista mundial conformada por las macrorregiones de Europa Occidental, América del Norte y el Sudeste Asiático, refleja desigualdades sociales y políticas que tienden a ser cada vez más acentuadas y evidentes. Entre las desigualdades más importantes se destaca el debilitamiento del Estado-nación sobre el que se fundamenta el sistema institucional de la democracia liberal. En este sentido, la flexibilización del capital promueve la competencia internacional, pero a la vez, limita las formas económicas, sociales y políticas de intervención del Estado ante demandas sociales que habían sido expresadas tradicionalmente mediante procesos democráticos (Hirsch, 1997).

Aun así, el debilitamiento del Estado-nación, se da solo parcialmente. Esto debido a que económicamente el capital global se beneficia de la existencia paralela de ubicaciones nacionales de producción, con modos de acumulación y regulación divergentes y que compiten entre sí, por lo que se promueve mantener políticas laborales que controlen la disponibilidad de mano de obra barata, creando una brecha entre los Estados nacionales más ricos y los de la periferia, llevando a estos últimos a adaptarse a los procesos de reestructuración del mercado mundial.

Esta polarización en la división social entre grupos privilegiados y grupos marginados conduce a una desigualdad socio-política cada vez mayor basada en el enfrentamiento de naciones, clases, grupos y regiones, lo que conduce a fenómenos como el racismo, el nacionalismo y el fundamentalismo religioso, mismos que no se constituyen en fenómenos aislados, sino que son constructos sociales propios del Estado-nación (Hirsch, 1997).

Neoliberalismo, capitalismo y globalización, son la base de un modelo capitalista, que transfiere su ideología a una sociedad caracterizada por la polarización, la desigualdad, el conflicto, la competitividad y la racionalización.

En este contexto diverso y fragmentado, cobran relevancia las organizaciones contemporáneas debido a que, como constructos sociales, son el espacio vital de interacción social, en el que las instituciones son reproducidas, resignificadas o sustituidas. Las formas y estructuras organizacionales tienden a representar las instituciones políticas, económicas y sociales en las que están inmersas (Montaño, 2004), por lo que su análisis e intervención puede ser también el mecanismo a través del cual se promueva el cambio institucional en ese proceso incesante de construcción social de la realidad.

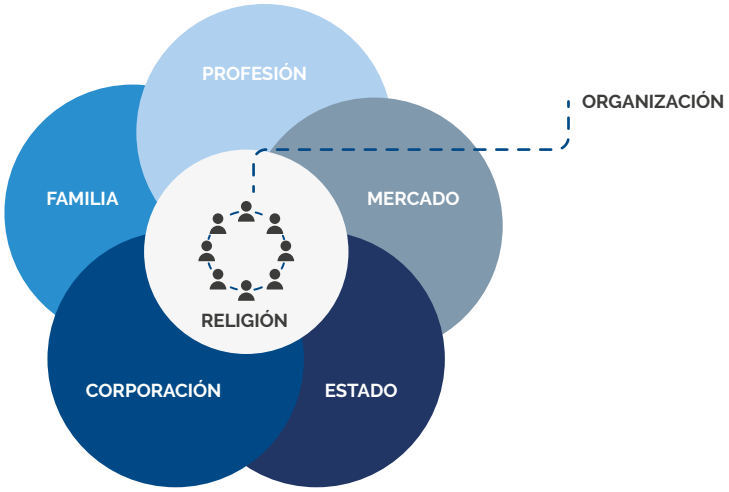
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

De acuerdo con Friedland y Alford (1991), las entidades centrales occidentales, como lo son el mercado capitalista, la democracia, el Estado burocrático, la familia y la religión cristiana, son parte de los órdenes institucionales que conforman el diverso entramado de instituciones que caracteriza a las sociedades complejas o modernas (figura 1).

Esta complejidad institucional promueve el surgimiento de nuevas formas organizacionales que superan el modelo burocrático y proponen nuevas estructuras organizacionales caracterizadas por la hibridez derivada de la combinación de dos o más formas organizacionales preexistentes (Pache y Santos, 2013; Gümüsay et al., 2020a; Battilana y Dorado, 2010).

Figura 1.

Sistema interinstitucional.



Fuente: elaboración propia a partir de Friedland y Alford (1991).

La dinámica social, política y económica propia del capitalismo posindustrial ha impulsado a las organizaciones contemporáneas a comprometerse simultáneamente con múltiples demandas institucionales que pueden ser conflictivas, interdependientes o complementarias entre sí (Smith y Lewis, 2011; Smith, 2014; Van de Ven y Poole, 1995, Lunder y Klemsdal, 2022).

Esto ocurre debido a que las organizaciones operan cada vez más en campos plurales (Kraatz y Block, 2008), experimentan cambios incesantes y deben combinar lógicas institucionales de diferentes dominios para mantener su competitividad (Battilana y Dorado, 2010).

En este contexto, las organizaciones contemporáneas se convierten en espacios sociales en los que confluyen diversos órdenes institucionales cuyas lógicas se superponen y luchan en sí mismas para mantener su autonomía y prevalencia.

La complejidad institucional es particularmente evidente en las instituciones contemporáneas debido a que, ante las dinámicas propias de la sociedad posindustrial, las organizaciones se ven enfrentadas al dilema de operar de acuerdo con valores orientados por diversas lógicas institucionales que prescriben sistemas de creencias y prácticas materiales, derivadas de órdenes institucionales que luchan por obtener

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

autonomía y prevalencia. Sin embargo, un elemento predominante en esta lucha entre órdenes institucionales es la importancia que tiene el modelo económico capitalista que, como orden institucional, define a través de sus principios y sus prácticas, la manera como las organizaciones en general deben gestionar los recursos para garantizar su supervivencia.

El fenómeno de la empresarialización de la sociedad

Elementos como la democratización de los existentes regímenes políticos y la universalización de la producción por medio de la globalización de los mercados, producen una reducción de las instituciones que existen, en una estructura más organizacional hegemónica (Montaño, 2005). Estos elementos han llevado a que se dé la empresarialización de la sociedad, promoviendo la ideología que se fundamente en un modelo económico neoliberal, orientado por criterios de gestión *managerial* que lleven a la eficiencia y la rentabilidad (De Gaulejac, 2005).

La cultura *managerial* y la ideología gestionaria, se caracterizan por el uso de herramientas administrativas como la tendencia a considerar que cualquier actividad humana debe ser medible, útil y técnicamente analizable; las categorías para pensar lo social; la sobrevaloración del sujeto que da resultados y la necesidad de adaptar las necesidades colectivas e individuales a los requisitos de la empresa (Saldaña, 2008).

El fenómeno de la *managerialización* promueve un modelo de gestión que tiende a invadir todas las áreas de la sociedad y la subjetividad misma, sobredimensionando el papel de la gestión como herramienta para la construcción del lazo social (De Gaulejac, 2005). En el nivel individual y social promueve valores como el individualismo, el narcicismo y la competencia; adicionalmente promueve una moral social enfocada a los valores económicos; y reduce la construcción de sentido a los marcos que definen los requerimientos empresariales, aspecto que impacta el bienestar físico y psíquico de los individuos (Ravet, 2012).

Los fenómenos derivados de las dinámicas impuestas por el capitalismo posindustrial, así como la prevalencia de la forma organizacional de tipo empresarial como modelo hegemónico para la gestión de las organizaciones, ha llevado a plantear la reflexión que orienta este texto, a saber, ¿Qué se entiende por lógica económica entendida como una lógica institucional que se deriva de un orden institucional denominado "mercado capitalista"?.

Desarrollo

El enfoque de lógicas institucionales de Thornton y Ocasio

Para abordar el concepto de lógica económica a partir del enfoque de lógicas institucionales, es necesario comprender en primera instancia dicho enfoque. De acuerdo con el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS), cada una de las instituciones que conforma el sistema interinstitucional y opera en el nivel macrosocial guiando los principios organizativos y proporcionando identidad y motivación.

Los autores Thornton y Ocasio (2008) dan una definición a lógicas institucionales, conociéndolas como los "patrones históricos, socialmente construidos, de prácticas materiales, creencias, valores, suposiciones y reglas a través de los cuales los individuos producen y reproducen su subsistencia material, organizan tiempo-espacio y proporcionan sentido de su realidad social" (p. 101).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Las lógicas institucionales están conformadas por una racionalidad común, construcciones simbólicas y prácticas materiales. La racionalidad común es la manera como las personas perciben e interpretan el mundo que les rodea; las prácticas materiales son las actividades, estructuras y herramientas de gestión que usan las personas en sus actividades diarias, y las construcciones simbólicas son los valores, creencias y formas de entender la realidad (Thornton y Ocasio, 2008; Giorgi y Palmisano, 2017; Friedland y Alford, 1991).

Las lógicas institucionales poseen elementos simbólicos, estructurales, políticos, técnicos y prácticos (Friedland y Alford, 1991); se ubican en un contexto histórico específico; se reproducen debido a la interacción constante entre las "percepciones, las prácticas y los significados", prescriben y proscriben "identidades, fuentes de interés y bases de acción" (Washington y Ventresca, 2008), proporcionan "vocabularios de motivaciones y sentidos de sí mismos" a los actores sociales, tienden a garantizar la predictibilidad del comportamiento de los actores y la durabilidad de las instituciones en el tiempo mediante una concatenación de guiones, normas y reglas (Rao y Giorgi, 2006); y pueden generar conflicto, cuando dos o más lógicas que coexisten en un mismo entorno, ofrecen una orientación contradictoria.

Antecedentes teóricos del enfoque de lógicas institucionales

El punto de vista de la lógica institucional forma parte del nuevo enfoque de la institucionalización social, que surgió en la década de 1990 como una propuesta comprensiva útil para el estudio de la institucionalización y el cambio institucional que abarca tanto los niveles macro como microorganizacionales. Esta propuesta representó un punto de inflexión en el campo de la nueva institucionalización social, ya que permitió analizar el impacto de las instituciones a nivel social, organizacional e individual. Se parte del supuesto de que en todos los sistemas institucionales4 que componen la sociedad existen elementos físicos (estructuras, prácticas, procesos) y factores culturales (teorías, marcos, planes, narrativas), que inciden en la dinámica social y pueden provocar un cambio institucional (Thornton y Ocasio, 2008).

La perspectiva de la lógica institucional busca estudiar el pluralismo institucional al que los agentes de la organización, pertenecientes a un sistema interinstitucional, se integran en su estructura cognitiva, orientan sus formas, reglas, significados y principios ideológicos derivados de diversos órdenes institucionales, y trabajan en un contexto organizacional (Thornton *et al.,* 2012). Más específicamente, el enfoque de la lógica institucional permite un análisis transversal de los procesos de institucionalización que ocurren en diferentes niveles (ambiente, organización, individuo), enfatizando la naturaleza de la interacción entre las instituciones de cada uno de estos niveles y sus comunidades, que son las que afectan al individuo, a la organización y a la sociedad (Thornton y Ocasio, 2008; Albats *et al.,* 2022; Zhang y Welch, 2022).

El enfoque de la lógica institucional encuentra su punto de partida en el trabajo realizado por Meyer y Rowan (1977) y Zucker (1977) en teoría institucional. En su estudio sobre el papel de la institucionalización en la supervivencia cultural, Zucker postula la hipótesis de Meyer y Rowan de que los individuos asumen que las instituciones son verdaderas al racionalizar las reglas de la cultura (Thornton *et al.,* 2012). A pesar de los avances realizados por Meyer y Rowan en la visión macroscópica de las instituciones, las

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

contribuciones de Zucker a los fundamentos microscópicos de las instituciones y las contribuciones de Dimaggio y Powell en cuanto a las similitudes, se siguen considerando similares Profundicemos en la investigación institucional. En 1991, Friedland y Alford sugirieron que más que mecanismos de similitud, los cambios institucionales son el resultado de interacciones entre los elementos físicos y simbólicos de los sistemas institucionales de la sociedad. Cada uno de estos sistemas institucionales tiene sus propias prácticas físicas y estructuras simbólicas que sirven como principios rectores de su sistema institucional y guían el trabajo de las personas y organizaciones asociadas con ellos.

Con el trabajo de Friedland y Alford (1991) y la línea de pensamiento de Mayer y Rowan, y Zucker, surgen dos conceptos en la nueva institución social con respecto al comportamiento de las instituciones, el eje estructural y el eje simbólico, los cuales están formados por las propuestas de Zucker, Meyer y Rowan, y Friedland y Alford (1991), etc.

El concepto de lógicas institucionales

La lógica institucional surge por primera vez en el trabajo realizado por Friedland y Alford (1991) sobre análisis social. Esta investigación sobre la lógica institucional proporciona herramientas metodológicas y teóricas para ayudar a profundizar los fundamentos sutiles de la institucionalización, como fortalecer la idea según la cual el cambio institucional depende de la estructura cognitiva de los individuos. El razonamiento institucional expresivo se refiere no solo a un concepto, sino también a un punto de vista que nos permite comprender cómo los procesos cognitivos se entrelazan con la institucionalización de los individuos.

Más precisamente, utilizan este término para integrar teorías del Estado a nivel de análisis individual, organizacional y social, porque argumentan que estas teorías no permiten explicar las relaciones entre Estados y las relaciones que existen entre la sociedad, las instituciones, las organizaciones y los individuos (Gümüsay *et al.,* 2020b). Así, la lógica institucional se encarga de explicar todos los comportamientos, formas e ideologías que tienen una función social y que son defendidos por intereses políticos organizados. En este sentido, la lógica institucional está "fundamentada simbólicamente, estructurada organizacionalmente, respaldada políticamente, restringida técnica y físicamente" (Friedland y Alford, 1991, p. 314).

Con el pasar de los años, Friedland y Alford (1991) dirigieron el concepto de lógica institucional hacia el estudio de la sociedad y la presentación del concepto de orden entre las instituciones de que la sociedad es vista como un todo compuesto por niveles (individuos, organizaciones e instituciones). La integración de un sistema institucional vinculado responde a que cada nivel tiene un limitado campo analítico no se extiende a otros niveles, por lo que es necesario tratar con todos los niveles en general para comprender las acciones contextuales. Como en el caso del comportamiento individual inexplicable que se da fuera del contexto social y el comportamiento organizacional inexplicable fuera del macroentorno. Al mostrar patrones de actividad definimos un significado direccional de la vida material tanto en el tiempo como en el espacio, así, las instituciones juegan el papel de coordinar los niveles (Friedland y Alford, 1991; Ståhle y Ahola, 2022).

En el año 1999, Thornton y Ocasio retomaron el trabajo de investigación de Friedland y Alford (1991) para construir una propuesta de lógica

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

institucional como perspectiva teórica, en la que tanto el nivel macro como los fundamentos micro de la institucionalización han sido anteriormente trabajados por Zucker (1977). Tomaron como referente a Scott (2012) para estudiar combinaciones finas con respecto a la institucionalización y un enfoque especial en el papel del rincón cultural del conocimiento como referente para el análisis de aspectos simbólicos que se reproducen en las entidades.

El concepto de lógica económica

El concepto de lógica económica que se propone en este trabajo, se desarrolló a partir de la revisión de literatura sobre diversas lógicas institucionales que estaban vinculadas al orden institucional denominado "mercado capitalista". Según Friedland y Alford (1991), el mercado capitalista es un orden institucional que busca promover creencias y prácticas orientadas a la "acumulación y la mercantilización de la actividad humana". De este modo, para efectos de la operacionalización del concepto de lógica económica capitalista, se consideró que esta es la manera como se expresa en prácticas materiales y simbólicas el mercado capitalista como orden institucional. Y que, dada su gran amplitud y complejidad, dicho orden se manifiesta a través de múltiples lógicas institucionales entrelazadas que se refuerzan y complementan entre sí tales como, la lógica de mercado, la lógica managerial, la lógica empresarial y la lógica corporativa entre otras. Cada una de ellas aporta elementos simbólicos y materiales que articulados configuran lo que se define como la "lógica económica".

A continuación, se describen cada una de las lógicas institucionales que se consideran como parte de la lógica económica capitalista:

- Lógica de mercado

Dentro del grupo de lógicas asociadas la lógica económica se encuentra la lógica de mercado definida por Zhao y Lounsbury (2016), como:

> Una "institución" que comprende un conjunto básico de ideas, prácticas y prescripciones de políticas que protegen la libertad de las personas para perseguir sus intereses económicos y abrazar soluciones de libre mercado a problemas económicos y sociales (Campbell y Pedersen, 2001). Se considera que la lógica de mercado es fundamental en la creación de progreso económico y que su base está en una mínima coerción y restricción del gobierno, la libre circulación de mano de obra y bienes, y el derecho absoluto de propiedad (Albert, 1993; Przeworski *et al.* 1995; Campbell y Pedersen, 2001).

De acuerdo con Zhao y Lounsbury (2016), las investigaciones sobre lógicas institucionales han documentado el aumento y los efectos de la lógica del mercado en muchas industrias y campos, incluida la atención médica, la publicación de educación superior, las finanzas y las artes. La prevalencia de la lógica del mercado es un fenómeno mundial, vinculado al surgimiento del pensamiento neoliberal, la privatización de la industria y los mercados de capitales, así como la reestructuración general de la vida socioeconómica (Thornton *et al.,* 2012).

- Lógica *managerial*

Otra lógica asociada a la lógica económica es la lógica *managerial,* caracterizada por el surgimiento de la figura del *Manager* como directivo de la organización, el cual cumple un rol central en la administración de la organización mediante

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

la utilización de técnicas de *management,* de carácter instrumental, con un propósito orientado a la toma de decisiones bajo criterios altamente pragmáticos, orientados por marcos contables, administrativos y jurídicos que promueven una gestión orientada por principios de racionalidad económica para garantizar la obtención de eficiencia y eficacia que garanticen la maximización de las ganancias y la minimización del costo. Según De Gaulejac (2005), "la lógica *managerial* nace en el sector privado, pero termina imponiéndose en todos los terrenos, incluidos el sector público y los colectivos del ámbito local, hasta convertirse en el modelo de referencia de la organización eficaz y bien gestionada" (p. 16).

De acuerdo con Varela (2015), la lógica *managerial* se expresa en un estilo de *management,* concepto que se define como:

> Un cuerpo doctrinario especializado en el que se han establecido parámetros y protocolos para la dirección estratégica de las organizaciones complejas (universidades, hospitales, fuerzas militares, organismos de inteligencia, poderosas burocracias civiles que proveen de bienes y servicios a las sociedades, grandes corporaciones, entidades sin ánimo de lucro), muchas de ellas de alcance global (organismos internacionales, multilaterales, estructuras organizacionales de solidaridad filantrópicas) (p. 3).

Siguiendo con Varela (2015), el *management* supera el concepto de administración debido a que involucra, no solo la gestión de modelos, procesos y funciones, sino que se enfoca en aspectos más amplios tales como la búsqueda de la competitividad y la integración de los individuos en la sociedad de mercado.

- Lógica empresarial

La lógica empresarial forma parte del grupo de lógicas institucionales. De acuerdo con Ramos (2016), esta lógica se enfoca en producir y comercializar productos o servicios, desarrollar procesos de producción y venta bajo principios de eficiencia y eficacia, que garanticen la preferencia de los consumidores y un óptimo desempeño.

La dimensión material de la lógica empresarial se revela al desarrollar actividades relacionadas con el intercambio entre productor y consumidor, tiene como ideales de pensamiento la maximización de ganancias, la búsqueda de la eficacia y eficiencia a través de herramientas de gestión empresarial, además de prácticas que garanticen la satisfacción de sus participantes y la competitividad en el mercado (Ramos, 2016).

La dimensión simbólica de la lógica empresarial se centra en el intercambio, lo que en contexto de las organizaciones religiosas implica un desplazamiento de los significados del contexto empresarial al religioso, creando nuevos significados en los que las creencias y valores religiosos son considerados como bienes religiosos o de salvación que ofrecen a sus miembros unos compensadores o beneficios tales como la trascendencia, la vida eterna, la liberación de la culpa y el miedo, entre otros.

- Lógica corporativa

De acuerdo con Friedland y Alford (1991), la lógica del capitalismo tiene como función la "acumulación la mercantilización de la actividad humana" (p. 314). Para lograr sus objetivos, la lógica capitalista opera de acuerdo a formas organizacionales empresariales cuya estructura y proce-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

sos están orientados a la generación de lucro. Una de las formas organizacionales empresariales es la forma corporativa o estructura divisional (Mintzberg, 2012), considerada en sí misma como una "institución" debido a la importancia que ha tenido en el desarrollo económico del capitalismo en sus diferentes fases, particularmente en el paso del capitalismo preindustrial al capitalismo industrial y posteriormente al capitalismo posindustrial.

De acuerdo con Thornton et al. (2012), la forma organizacional corporativa opera de acuerdo con una "lógica corporativa" que puede ser descrita en términos de indicadores que caracterizan la manera en que esta lógica se manifiesta en aquellas organizaciones en la que es instituyente. Una de las características de las organizaciones que operan de acuerdo con una lógica corporativa es que obtienen su legitimidad social incrementando su posicionamiento en el mercado, demostrando una clara articulación con la lógica de mercado y una libre circulación de bienes y servicios con la mínima intervención del Estado.

Otra característica de la lógica corporativa es su interés por incrementar el tamaño de la firma, es decir, tiene como propósito mantener un crecimiento y expansión global permanentes que le permita alcanzar las mayores audiencias a las que tenga posibilidades de acceso. Esta característica no sólo se vincula a una lógica de mercado sino también a una lógica empresarial debido a que el objetivo que subyace a la expansión global es incrementar el número de consumidores, y por lo tanto, la potencial maximización de la ganancia.

Por último, otra característica de la lógica corporativa es que la base de su autoridad está centrada en los *managers,* que están en el ápice estratégico, estos operan de acuerdo con una lógica *managerial,* que está orientada a la toma de decisiones bajo criterios de racionalidad económica y gestión de procesos administrativos que conduzcan a la maximización de la ganancia y la reducción del costo.

En síntesis, para plantear un concepto que resuma lo que se entiende por lógica económica en este trabajo, podríamos decir que, lógica económica es el conjunto de lógicas institucionales que se derivan del mercado capitalista como orden institucional, y que promueven prácticas materiales y simbólicas orientadas a la mercantilización de la actividad humana (Friedland y Alford, 1991). Esto involucra operar de acuerdo con principios de oferta y demanda propios de una lógica de mercado (Zhao y Lounsbury, 2016); gestionar las organizaciones de acuerdo con principios de eficiencia, eficacia y racionalidad económica propios de una lógica *managerial* (De Gaulejac, 2005); el desarrollo de una cultura y de un comportamiento organizacional caracterizado por la forma organizacional empresarial, que opera guiada por unos principios y valores asociados a la racionalidad económica, orientados por el principio de maximización del lucro y la minimización del gasto (Ramos, 2016) y, finalmente, por una lógica corporativa cuyo propósito es la expansión y posicionamiento de la firma (Thornton *et al.,* 2012).

Al integrar las dimensiones materiales y simbólicas de cada una de las lógicas institucionales previamente analizadas (mercado, *managerial,* empresarial y corporativa), nos encontramos con un concepto integrador de lógica económica que puede ser operacionalizado a través de indicadores que estén asociados a las dimensiones materiales y simbólicas de cada una de las lógicas institucionales que lo conforman (tabla 1).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Tabla 1.

Operacionalización del concepto de lógica económica.

N°	Lógicas asociadas	Dimensiones material y simbólica de las lógicas asociadas	
1	Lógica de mercado (Zhao y Lounsbury, 2016)	Libre mercado.	Intercambios basados en mecanismos de oferta y demanda. Estrategias de promoción y venta de mercancías.
		Libertad para perseguir objetivos económicos.	Búsqueda de lucro.
2	Lógica *managerial* (De Gaulejac, 2005)	Racionalidad económica: maximización de la ganancia y minimización del costo; acciones con base en principios de eficiencia y eficacia.	Maximización de la ganancia y minimización del costo.
			Acciones con base en principios de eficiencia y eficacia.
3	Lógica empresarial (Ramos, 2016)	Procesos de gestión empresarial que buscan: la maximización de la ganancia y la minimización del costo, la competitividad y el intercambio de bienes y servicios.	Gestión basada en procesos de gestión empresarial.
			Búsqueda de la competitividad y la productividad.
			Intercambio de bienes y servicios.
4	Lógica corporativa (Thornton *et al.*, 2012)	Interés por el incremento del tamaño de la firma.	Expansión global de los mercados potenciales.
		Búsqueda del posicionamiento de la firma en el mercado.	Diseño de estrategias para el crecimiento de la firma.

Fuente: elaboración propia a partir de los autores consultados (2022).

Conclusiones

Al indagar en la literatura asociada al campo de las organizaciones se encuentra que el concepto de lógica económica se utiliza para describir las prácticas materiales y simbólicas propias del capitalismo como orden institucional.

Al analizar dicho concepto desde el enfoque de lógicas institucionales propuesto por Thornton y Ocasio (2008), se encuentra que este enfoque opera como marco epistemológico que facilita la operacionalización de la lógica económica como una categoría teórica que puede estar conformada por conceptos asociados que pueden ser descritos en términos de sus dimensiones tanto materiales como simbólicas.

Esta afirmación concuerda con Jones et al. (2013) que afirman que las lógicas institucionales están conformadas por las dimensiones ideacional y material. La dimensión ideacional se compone de marcos cognitivos, principios, creencias, valores que dan significado a las prácticas materiales. La dimensión material está conformada por prácticas y estructuras en las que se concretizan los marcos cognitivos, principios, creencias y valores. Ambas dimensiones se refuerzan entre sí en una relación recursiva que fortalece el impacto de dicha lógica en el ámbito en el que opera. En este trabajo concluimos que el concepto de lógica económica no se encuentra claramente definido en el campo de las organizaciones y que, en ese contexto, su uso es diverso, poco estructurado y polisémico.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Referencias

Albats, E., Allen, A. and Cunningham, J. (2022). Traditional, virtual, and digital intermediaries in university-industry collaboration: exploring institutional logics and bounded rationality. *Technological Forecasting & Social Change, 177,* 1-22.

Albert, M. (1993). *Capitalism vs. capitalism: How America's obsession with individual achievement and short-term profit has led it to the brink of collapse*. Four Walls Eight Windows.

Battilana, J., and Dorado, S. (2010). Building sustainable hybrid organizations: The case of commercial microfinance organizations. *Academy of management Journal*, *53*(6), 1419-1440.

Campbell, J. and Pedersen, O. (2001). *The rise of neoliberalism and institutional analysis*. Princeton University Press.

De Gaulejac, V. (2005). Ne pas psychologiser les problèmes sociaux. *Gestalt*, (2), 101-115.

De Gaulejac, V. (2006). La Société malade de la gestion: Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social. *Revue Française de Gestion*, *32*(161), 169.

Friedland, R. and Alford, R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. En W. Powell & P. DiMaggio. (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis.* (p. 232-263). University of Chicago Press.

Giorgi, S. and Palmisano, S. (2017). Sober intoxication: Institutional contradictions and identity work in the everyday life of four religious communities in Italy. *Organization Studies*, *38*(6), 795-819.

Gümüsay, A., Claus, L. and Amis, J. (2020a). Engaging with Grand Challenges: An Institutional Logics Perspective. *Organization Theory, 1*(3), 1–20.

Gümüsay, A., Smets, M. and Morris, T. (2020b). "God at Work": Engaging Central and Incompatible Institutional Logics through Elastic Hybridity. *Academy of Management Journal*, *63*(1), 124-154.

Hirsch, J. (1997). Globalization of capital, nation-states and democracy. *Studies in political economy*, *54*(1), 39-58.

Jones, C., Boxembaum, E. and Callen, A. (2013). The Inmateriality of Material Practices in Institutional Logics. En M. Lounsbury and E. Boxembaum, (Ed.), *Institutional Logics in Action*. Emerald.

Kraatz, M. and Block, E. (2008). Organizational implications of institutional plurism. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby and K. Sahlin-Andersson. (Eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (pp. 243-275). SAGE.

Lunder, G. and Klemsdal, L. (2022). Organizing professional work and services through institutional complexity – how institutional logics and differences in organizational roles matter. *Human Relations, 75*(2), 240–272.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Meyer, J. and Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, *83*(2), 340-363.

Mintzberg, H. (2012). *La estructuración de las organizaciones.* Ariel.

Montaño, L. (2003). Modernidad y cultura en los estudios organizacionales Tres modelos analíticos. *Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (55), 15-33.

Montaño, L. (2005). Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana. *Gestión y Política Pública, 15*(3), 465-495.

Pache, A. and Santos, F. (2013). Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics. *Academy of Management Journal,* 56(4), 972–1001.

Przeworski, A., Bardhan, P., Kolarska-Bobińska, L., Pereira, L., Wiatr, J. and Bruszt, L. (1995). *Sustainable democracy*. Cambridge University Press.

Ramos, L. (2016). *Entre lo educativo y lo empresarial. Lógicas institucionales de una organización de educación superior privada de absorción de demanda* [Tesis de Doctorado]. Universidad Autónoma Metropolitana, sede Iztapalapa.

Rao, H. and Giorgi, S. (2006). Code breaking: How entrepreneurs exploit cultural logics to generate institutional change. *Research in Organizational Behavior*, *27,* 269–304.

Ravet, J. (2012). L'idéologie managériale déshumanisante: entrevue avec Vincent de Gaulejac. *Relations*, (755), 24-27.

Saldaña, K. (2008). Cosechas y peones en Morelos: especialización y segmentación en los mercados de trabajo rural. *Análisis Económico*, *23*(53), 201-225.

Scott, R. (2012). Teoría institucional y organizaciones y Teoría contemporánea institucional. En A. Vergara (ed.), *Organización e instituciones* (pp. 163-222). BBAP y Siglo XXI. México.

Smith, W. (2014). Dynamic decision making: A model of senior leaders managing strategic paradoxes. *Academy of Management Journal, 57*(6), 1592-1623.

Smith, W. and Lewis, M. (2011). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review, 36*(2), 381–403.

Ståhle, M. and Ahola, T. (2022). Balancing on a tightrope: Coping with concurrent institutional logics in project business. *International Journal of Project Management, 40*(1), 52–63.

Thornton, P. and Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby and K. Sahlin-Andersson (Eds.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (pp. 98-128). Sage.

Thornton, P., Ocasio, W. and Lounsbury, M., (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford University Press.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Van de Ven, A., and Poole, M. S. (1995). Explaining development and change in organizations. *Academy of Management Review, 20*(3), 510–540.

Varela, E. (2015). *Managerialismo*. Culturas de empresa y emergencia del hombre *managerial*. *Revista Forum Doctoral*, (6).

Washington, M. and Ventresca, M. J. (2008). Institutional Contradictions and Struggles in the Formation of US Collegiate Basketball, 1880-1938. *Journal of Sport Management*, *22*(1).

Zhang, F. and Welch, E. (2022). Explaining Public Organization Adaptation to Climate Change: Configurations of Macro-and Meso-Level Institutional Logics. *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Zhao, E. and Lounsbury, M. (2016). An institutional logics approach to social entrepreneurship: Market logic, religious diversity, and resource acquisition by microfinance organizations. *Journal of Business Venturing*, *31*(6), 643-662.

Zucker, L. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review, 42*(5), 726-743.

FUENTES DE FINANCIACIÓN: FACTORES DE ANÁLISIS EN LA TOMA DE DECISIONES[1]

SOURCES OF FINANCING: FACTORS OF ANALYSIS IN THE DECISION-MAKING

https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.7

07

Administración & Desarrollo
Vol. 52 • Núm. 1• Enero - junio 2022
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Fuentes de financiación: factores de análisis en la toma de decisiones[1]

Sources of financing: factors of analysis in the decision-making

Tipología: Artículo de investigación

Cómo citar este artículo
Fierro, F. (2022). Fuentes de financiación: factores de análisis en la toma de decisiones. *Administración & Desarrollo,* 52(1), 98-117. https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.7

Fernando Adolfo Fierro Celis*

Resumen

El presente artículo quiere establecer los factores que debe conocer los gerentes financieros o directores de empresas para la realización de los procesos de fuentes de financiación de las organizaciones. Se desarrolla bajo tres aspectos: el primero esboza la relación de la financiación con las tres grandes cuentas generadas en el estado de situación financiera. El segundo aspecto presenta el flujo de coordinación entre lo que se financia (costo) y donde se debe invertir la empresa (rentabilidad). Para terminar, se relaciona las decisiones de operación inversión y financiación. El resultado es que el director conozca los factores que inciden en la toma de decisiones en el momento de escoger las fuentes de financiación. Se pretende como fin responder la pregunta de investigación: ¿cuáles son las fuentes de financiación que tiene el CEF en la organización? Este proceso se enmarca en el tipo de investigación cualitativa, con la metodología de revisión documental de los diferentes trabajos académicos propuestos hasta el momento. Para consolidar este documento, se pretenden desarrollar tres grandes objetivos; el primero hace referencia a identificar las diferentes fuentes de financiación dentro de la organización, el segundo objetivo es conocer las fuentes fuera de la organización y como tercer objetivo es establecer los usos mediante la toma de decisiones en las fuentes de financiación. Como resultado principal que se deriva del presente trabajo, es que las personas que se dedican a la administración del recurso financiero conozcan los factores principales internos como externos y busquen la mejor decisión de inversión con el fin de maximizar la rentabilidad de la organización.

Palabras clave: financiación, decisiones, inversión, rentabilidad, costos.

[1] Artículo derivado del proyecto de investigación *Fuentes de financiación Fuentes de financiación: factores de análisis en la toma de decisiones* adscrito al Grupo de investigación IGUAQUE de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Surcolombiana. El autor agradece el apoyo de los estudiantes de la Maestría en Gerencia Integral de Proyectos y de la especialización en Gestión Financiera de la Universidad Surcolombiana por todos los apostes realizados a este trabajo.

*Administrador de empresas de la Universidad Surcolombiana, Especialista en Finanzas de la Universidad del Rosario, Especialista en Gerencia en Servicios de la Salud y Seguridad Social de la Universidad Surcolombiana, Magíster en Administración de la Universidad de la Salle, Doctor en Gestión de la Universidad EAN, Doctor en Ciencias Empresariales de la Universidad de Nebrija. Correo: fernando.fierro@usco.edu.co.Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1593-6226.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Abstract

This article tries to establish the factors that financial managers or directors of companies must know to carry out the processes of sources of financing of organizations. It is developed under three aspects: the first outlines the relationship of financing with the three large accounts generated in the statement of financial position. The second aspect presents the flow of coordination between what is financed (cost) and where the company should invest (profitability). Finally, the investment and financing operation decisions are related. The result is that the director knows the factors that affect decision-making when choosing funding sources. The aim is to answer the research question of what are the sources of funding that the CEF has in the organization? This process is part of the type of qualitative research, with the methodology of documentary review of the different academic works proposed to date. the moment. To consolidate this document, it is intended to develop three major objectives; The first refers to identifying the different sources of financing within the organization, the second objective is to know the sources outside the organization and the third objective is to establish the uses by making decisions on the sources of financing. The main result derived from this work is that the people who are dedicated to the administration of the financial resource know the main internal and external factors and seek the best investment decision in order to maximize the profitability of the organization.

Key words: inancing, decisions, investment, profitability, costs.

Introducción

Los procesos de financiación son neurálgicos para la administración de las organizaciones, por la gran cantidad de variables que influyen en un momento determinado (producción, mercadeo entre otros). Al determinar la influencia, se pretende colocar en contexto al lector acerca de los diferentes escenarios en función de la financiación. Además, se busca que los factores expuestos ayuden, de manera amplia, a entender los procesos de las fuentes de financiación con la toma de decisiones que deben realizar las empresas (Suárez, 2005).

Esta investigación se lleva a cabo por la continua necesidad de proyectar la organización acorde con las necesidades del mercado. Cuando se presenta esta situación, el CEO o CFO[2] debe presentar ante los diferentes estamentos de la organización las forma de apoyar financieramente las decisiones en busca de la estrategia presentada en los cambios de la organización (Fierro-Celis, 2020; Porter, 1991).

Una vez determinado el camino a seguir, el gerente debe buscar la manera más eficiente de abordar el problema de financiamiento, conociendo dónde puede buscar la financiación y a dónde debe orientarla, y siempre teniendo en cuenta el equilibrio o ventaja entre el interés pagado y la rentabilidad planeada con la inversión realizada (Barona-Zuluaga y Rivera-Godoy, 2012; Simon, 1957).

Ahora bien, este trabajo pretende encajar dentro de los lineamientos generales de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) las diferentes opciones propuestas en la revisión

[2] La sigla CEO hacer referencia a *Chief Executive Officer* y la sigla CFO hace referencia al director financiero.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

teórica de los temas de financiación propuestos hasta el momento, con el propósito de ubicar de manera integral las decisiones financieras de las organizaciones en su camino a seguir referente a escenarios en los que se puedan proyectar en el proceso (Barona-Zuluaga y Rivera-Godoy, 2012; Fierro, 1994).

Se pretende como fin responder la pregunta de investigación ¿cuáles son las fuentes de financiación que tiene el CFO en la organización? Este proceso se enmarca en el tipo de investigación cualitativa, con la metodología de revisión documental de los diferentes trabajos académicos propuestos hasta el momento. Para consolidar este documento, se pretende desarrollar tres grandes objetivos: el primero hace referencia a identificar las diferentes fuentes de financiación dentro de la organización, el segundo objetivo es conocer las fuentes fuera de la organización y como tercer objetivo, establecer los usos mediante la toma de decisiones en fuentes de financiación (Bernal, 2010; Hernández Sampieri *et al.,* 2010).

A fin de desarrollar el tema, se realiza la presentación conceptual de tres figuras[3] relacionadas con los factores y la toma de decisión basados en la metodología de la revisión de literatura con el fin de ubicar al lector. La primera figura se enfoca en las decisiones de la tres grandes cuentas del Estado de situación financiera[4] (balance), el activo, pasivo y patrimonio y su relación con la financiación. La segunda figura, hace referencia a la relación de la financiación de la empresa con el entorno. La tercera, profundiza en las decisiones de operación, inversión y financiación y la orientación en la inversión de los recursos. La interacción de las figuras permite que el lector conozca las variables que inciden en los procesos e identifique el área de mayor impacto dentro de su organización.

Las fuentes de financiación y la relación con el estado de situación financiera

En este apartado se pretende ubicar a la persona para que conozca de manera general la interacción de las cuentas que se encuentran en el estado de situación financiera y los sistemas de financiación, de esta manera se obtiene una visión holística del resultado de las decisiones financieras.

Para conocer el proceso, se presenta la tabla 1 con las variables a desarrollar, con el fin de contextualizar las cuentas principales del estado de situación financiera que son el activo, el pasivo y el patrimonio, y entrar a explicar la relación de estas en las decisiones. El análisis se realiza desde las variables de financiación, necesidad, tiempo, recurso, ciclo, factores y herramientas, las cuales se esbozan a continuación para que el lector este familiarizado con el contexto desarrollado.

[3] Los gráficos presentados son productos de los estudiantes de la Maestría en Gerencia Integral de Proyectos de la Universidad Surcolombiana, en la asignatura de Fuentes de Financiación. Además, son respuesta empírica a las organizaciones que aportaron experiencia al autor.
[4] Para este documento se utiliza la terminología esbozada por el marco conceptual del 2018, del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, el balance general según las NIIF se denomina estado de la situación financiera, denominación que se utilizará en todo el artículo.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Tabla 1.

Variables de análisis del estado de situación financiera.

Variable	Contexto
Financiación	Se concibe a nivel interno y externo
Necesidad	Hace referencia al tiempo usado del dinero
Tiempo	Se concibe en el largo y corto plazo y está relacionado con la necesidad
Recurso	Se concibe si son propios o ajenos
Ciclo	Recuperación del dinero
Factores	Variables de decisión (cuentas)que se ve afecta de manera directa
Herramientas	Hace referencia a los elementos que sirven para tomar la decisión

Fuente: elaboración propia (2022).

Con base en las variables expuestas anteriormente y el contexto o forma de relacionarse con las fuentes de financiación, se procede a analizar la interacción con las cuentas del estado de situación financiera.

Activo

Para la explicación en la cuenta de los activos se presenta la tabla 2 con las variables contextualizadas y a continuación se realiza la explicación de cada una de ellas.

Tabla 2.

Relación cuentas del activo.

Variable	Contexto
Activo corriente	**Financiación:** interna, ciclo de ventas
	Necesidad: temporal
	Tiempo: corto plazo
	Recursos: propio
	Ciclo: corto plazo
	Factores: costo y riesgo
	Herramienta: flujo de caja

Fuente: elaboración propia a partir de Bolado *et al.* (2005)

Para el análisis del activo, el director debe tener en cuenta la financiación desde el ciclo de ventas, es decir, se puede conseguir el dinero para financiarse a nivel propio mediante la captación de la demanda del producto, buscando un nicho de mercado (Kotler, 2006) que no haya sido explotado, de esta manera sus márgenes son altos y el costo bajo. La necesidad es temporal acorde al tiempo de uso del dinero y el ciclo corto (recuperación) de ventas que debe ser menor al año. Con respecto a los factores que debe tener en cuenta, son el costo de producción y el riesgo que desea correr en cuanto al nivel de inversión (Ramón y Jordana, 2013).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

La herramienta para realizar las decisiones es el flujo de caja[5], el flujo de caja operativo debe ser superior a la financiación (costo y monto). En esta cuenta el objetivo principal que debe perseguir el director es aumentar el número de veces del ciclo de ventas con el fin de maximizar la eficiencia y rotación de los activos (Anaya y Niño, 2018; Brown *et al.,* 2009).

Activo no corriente

Para la explicación en la subcuenta del activo corriente se presenta la tabla 3 con las variables contextualizadas y a continuación se realiza la explicación de cada una de ellas.

Tabla 3.

Relación cuentas del activo no corriente.

Variable	Contexto
Activo no corriente	**Financiación:** propia mediante la inversión
	Necesidad: permanente
	Tiempo: mediano plazo
	Recursos: propios
	Ciclo: largo plazo
	Factor: valor creado
	Herramienta: rentabilidad de los activos

Fuente: elaboración propia a partir de Bolado *et al.* (2005).

En el activo no corriente la financiación se orienta hacia las inversiones en los sistemas de producción, a su vez, mediante los sistemas de depreciación existe la posibilidad de autofinanciarse con el fin de mejorar la tecnología total de la organización. Con respeto al factor que debe tener en cuenta, es la creación de valor de la inversión en las maquinas como en los bienes inmuebles (Anaya y Niño, 2018).

La herramienta en la toma de decisiones es la rentabilidad de los activos, esta debe ser superior al costo de la tasa de libre de mercado. El objetivo de esta cuenta es aumentar la rentabilidad del uso de los activos (Brigham y Houston, 2005; Tversky y Kahneman, 1974).

Pasivo

La cuenta del pasivo se presenta en la tabla 4 con las variables contextualizadas y a continuación se realiza la explicación de cada una de ellas.

[5] El flujo de caja operativo hace referencia a los ingreso y egresos del desarrollo del objeto de organización. También se conoce como flujo de caja operación y esta operacionalizado con la TIR operativa.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Tabla 4.

Relación cuentas del activo no corriente.

Variable	Contexto
Pasivo	**Financiación:** externa, sistema financiero
	Necesidad: temporal
	Tiempo: corto y mediano plazo
	Recursos: externo ajenos
	Ciclo: corto y mediano plazo
	Factores: monto, interés y periodicidad
	Herramienta: sistemas de amortización

Fuente: elaboración propia a partir de Bolado *et al.* (2005).

Para el análisis del pasivo, la financiación está orientada hacia las cuentas por pagar, que se generan en el proceso del ciclo de producción y venta, el sistema de financiación se realiza a nivel externo de proveedores o mediante los sistemas financieros (bancos). Con respecto a los factores a tener en cuenta, son la cantidad o monto de dinero a pedir prestado, el tiempo al cual se debe prestar el dinero y el interés (precio del dinero) a pagar, el director debe buscar equilibro entre estos factores para determinar el proceso de pago (García, 1999).

La herramienta usada para la toma de decisiones para el pasivo se relaciona con los diferentes sistemas de amortización que se utilizan en las entidades financieras, a su vez, se complementa con los diferentes costos. Para este caso se utilizan dos clases de costos o interés, la tasa de interés a pagar o tasa limpia, la cual se presenta cuando la TIR de la taba de amortización es igual a la tasa cobrada de manera expresa en el crédito (tasa limpia). La segunda hace referencia a la tasa con costos ocultos[6] (tasa sucia), la cual se presenta cuando la TIR es mayor a la tasa pactada en el crédito, un claro ejemplo es cuando se tiene un crédito y se le suman a la cuota los seguros o cuotas de manejo, esto incrementa el pago y por ende aumenta el costo a pagar. En esta cuenta el objetivo principal que debe perseguir el director es buscar pagar el menor precio del dinero, con el fin de aumentar la liquidez y la rentabilidad del dinero circulante (Fernández, 1991).

Patrimonio

Para la explicación en la cuenta del patrimonio se presenta la tabla 5 con las variables contextualizadas y a continuación se realiza la explicación de cada una de ellas.

[6] Para este documento es importante realizar la siguiente aclaración: el interés a pagar se toma como el equivalente en la tasa de interés del préstamo y la TIR de la tabla de amortización (deben ser iguales). Con respeto a la tasa de interés oculta, se toma como la diferencia entre la tasa de interés del préstamo y la TIR que tiene los costos ocultos del préstamo (la tasa oculta es mayor a la tasa del préstamo) como son tarjeta de crédito, seguro que son los más comunes.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Tabla 5.

Relación cuentas del patrimonio.

Variable	Contexto
Patrimonio	**Financiación:** interna, rendimiento financiero integral[7] (pérdidas y ganancias)
	Necesidad: temporal
	Tiempo: corto plazo
	Recurso: utilidades y reservas
	Ciclo: corto plazo
	Factores: utilidades
	Herramienta: rentabilidad del mercado
	Financiación: externa, capital
	Necesidad: permanente
	Tiempo: largo plazo
	Recurso: capital social
	Ciclo: largo plazo
	Factores: política de dividendos, número de acciones
	Herramienta: rentabilidad del mercado

Fuente: elaboración propia a partir de Bolado *et al.* (2005).

Para el análisis del patrimonio se divide en dos factores generales. El primero hace referencia a la financiación propia interna, la cual se obtiene mediante el resultado del objeto social de la organización, se tiene en cuenta la financiación directa de manera interna con las ganancias del ejercicio del periodo contable. Con respecto a los factores las necesidades son temporales (menores a un año o al periodo contable) o mediante las reservas (según su destino) *(Horngren et al.,* 2000).

La herramienta utilizada para la toma de decisiones en la financiación interna en el patrimonio es el estado de rendimiento financiero integral. En esta variable el objetivo principal que debe alcanzar el ejecutivo es obtener rentabilidad mayor a la del mercado, con el fin de que la financiación produzca efectos positivos (Mallo y Merlo, 1995).

El segundo factor se refiere a la financiación propia externa, la cual se obtiene con la emisión de títulos valores (acciones), con respecto a los factores a tener en cuenta es el número de acciones que desea emitir (relación control versus número de socios) (Myers, 1984).

La herramienta para la toma de decisiones en la financiación externa en el patrimonio es la política de dividendos que implementa la organización en el momento de la emisión de acciones con respecto al número de accionistas[8] que desee tener. En esta variable el objetivo principal que debe revisar el director es equilibrar la rentabilidad de la inversión con respecto a la política de dividendos que desee repartir al final de periodo contable (Nakasone, 2001).

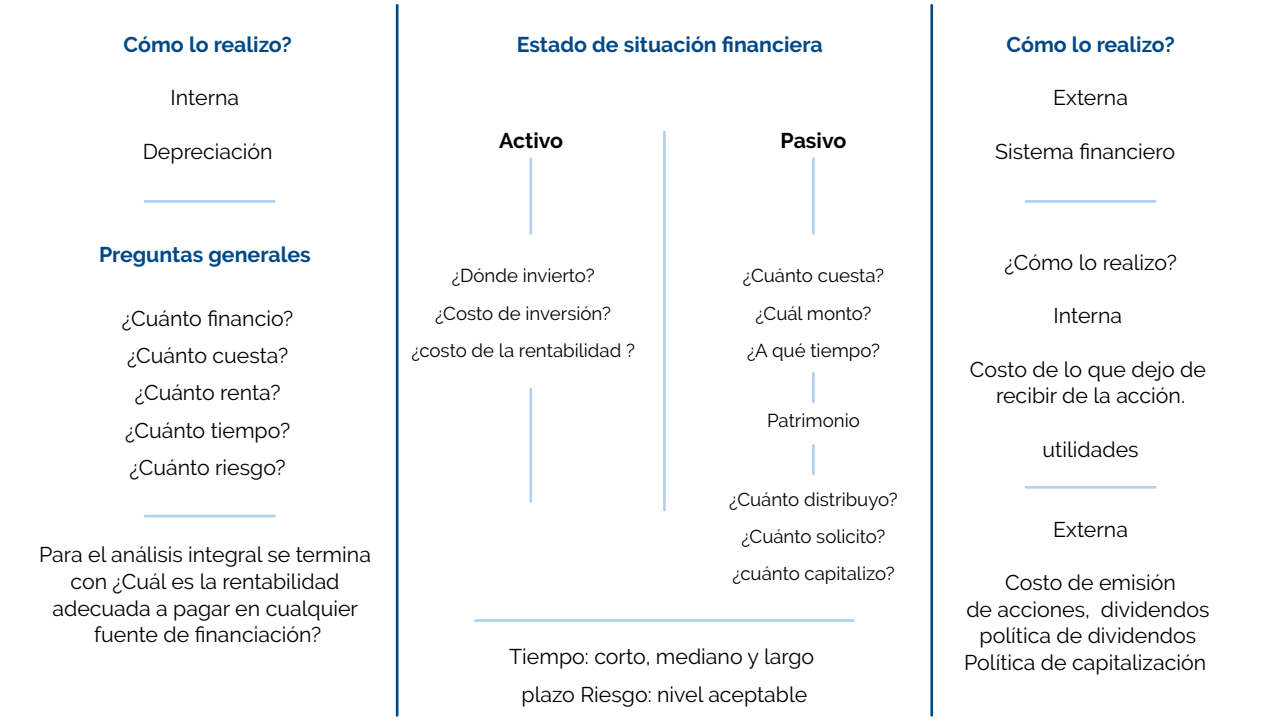
[7] Para este documento se utiliza la terminología esbozada por el marco conceptual del 2018, del CTCP, en donde el estado de pérdidas y ganancias, según las NIIF, se denomina estado del rendimiento financiero integral, denominación que se utilizara en todo el artículo.
[8] Cuando se mencionan los socios se hace referencia a sociedades limitadas. Cuando se mencionan accionistas, se hace referencia a sociedades anónimas.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Una vez expuestos los contextos del uso de financiación en el activo, el pasivo y el patrimonio a continuación en la figura 1, se encuentran las variables y preguntas que el gerente debe realizar para definir cuál es la mejor opción de financiación o en su defecto buscar la combinación dependiendo de las necesidades (Brusov *et al.,* 2011; Rubio, 2003).

Figura 1.

Decisiones financieras.



Fuente: elaboración propia a partir de Calvet et al. (2006).

Para finalizar la primera parte y como complemento de los temas, se presenta en la figura anterior una visión integral de todas las inquietudes (posibles variables) a las cuales se enfrentan las personas que realizan las decisiones de financiamiento en las organizaciones (Sainz *et al.,* 1992).

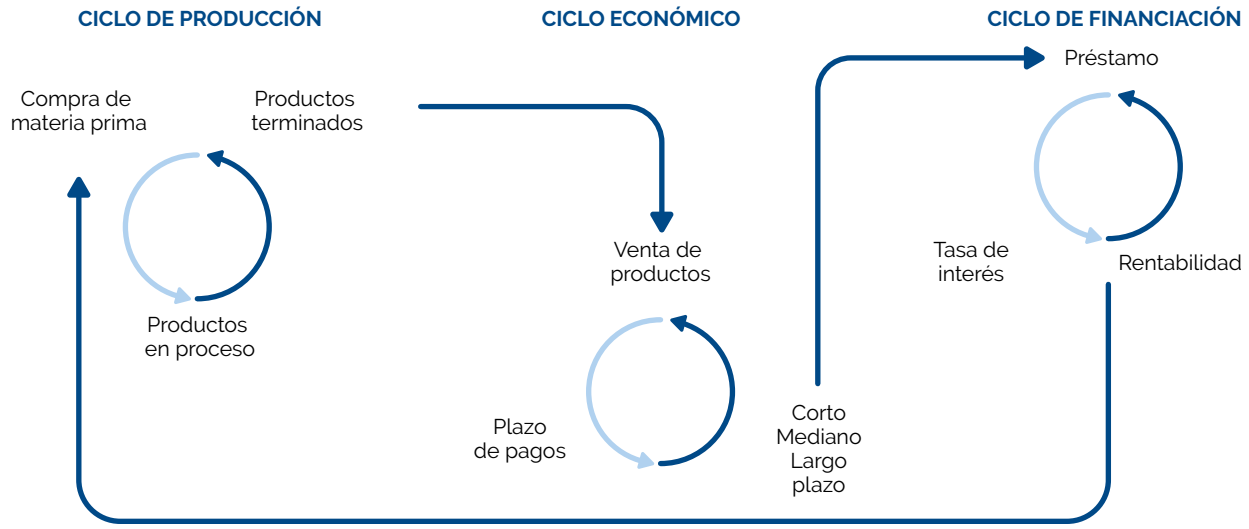
Una vez establecido el tipo de decisiones a realizar, es importante consolidarlo con los diferentes ciclos (producción, económico y de financiación) que tiene la empresa para establecer la cantidad de dinero, el tiempo a usar y el costo financiero (Jiang *et al.,* 2022).

Para la comprensión de la simbiosis (Von, 1969) de los tres ciclos se esboza en la figura 2 y se desarrolla el proceso de los ciclos con su comprensión en la financiación.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Figura 2.

Ciclos financieros.



Fuente: elaboración propia a partir de Lassala et al. (2006).

El primer ciclo que debe tener presente es el de producción, en esta parte, es importante conocer los tiempos y el dinero que se necesita para que la empresa no deje de producir en un tiempo determinado y pueda cumplir con la demanda necesaria (Denis, 2004; Gitman, 2003). Comienza con la adquisición de la materia prima, continúa con los productos en proceso y termina con los productos terminados, es decir, el ciclo de producción depende de cada objeto social de las organizaciones y del proceso de adaptación de los procesos (Eriksson y Hallberg, 2022).

El segundo ciclo económico o ciclo de dinero, es el proceso de recolección o de volver efectivo las unidades producidas, es decir, la convertibilidad de los productos en dinero circulante (Anaya y Niño, 2018). Para este factor es importante la continuidad del ciclo de producción, es decir, una vez identificadas las variables tales como cantidad de materias primas con los diferentes costos de fabricación, se deben comparar con el tiempo de producción, el cual debe ser equivalente al ciclo de producción con el fin de no aumentar el tiempo de conversión del dinero (De Jaime, 2013).

Una vez establecido el proceso de producción y complementado con el ciclo económico, es importante determinar el ciclo de financiación (Brealey *et al.,* 2006), el cual debe unir los dos ciclos, el de producción y el económico, es decir, las variables para establecer en el primer ciclo es la cantidad, tiempo y costo de las materia primas con el fin de establecer el capital de dinero que necesita la organización para organizar su fujo de caja libre, con el fin de conocer el costo del dinero, conjunto con la periodicidad de pago para identificar la rentabilidad deseada (debe ser mayor al costo del dinero en el mercado) (Matíz y Fracica, 2011).

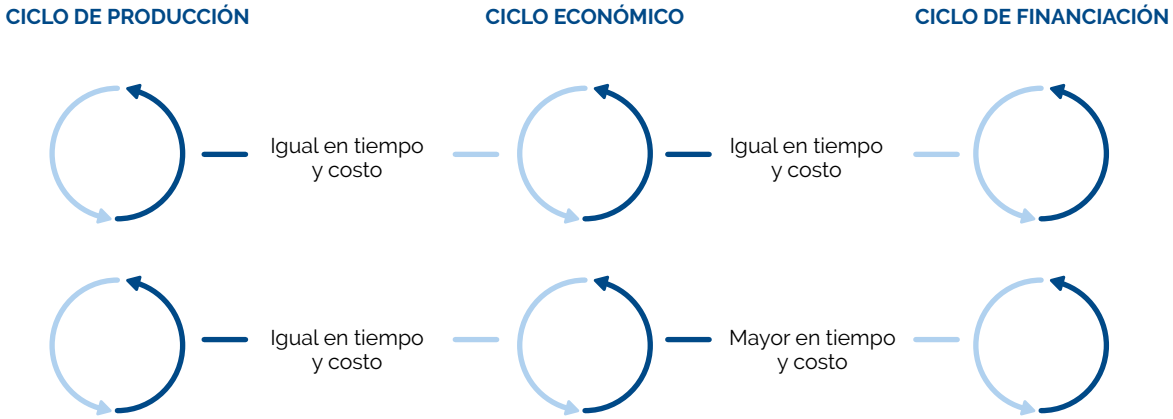
Por otro lado, la segunda parte del ciclo de financiación es la continuidad del ciclo económico, en donde se establece el tiempo a financiar o de la necesidad del dinero entre el tiempo donde el producto está en las bodegas y el in-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

greso del dinero por la venta del producto, lo que permite establecer las políticas de crédito que se deben implementar con los clientes (Talmar *et al.,* 2022). Para la optimización administrativa del director financiero los tres ciclos deben estar sincronizados (Miranda, 2005) como se presenta a continuación en la figura 3.

Figura 3.

Relación ciclos.



Fuente: elaboración propia (2022) a partir de Lassala et al., (2006).

Los dos escenarios importantes de relación entre los ciclos son los siguientes: en teoría los tres debe estar en el mismo tiempo y con la misma necesidad de dinero con respecto al ciclo de financiación, esto permite que el tiempo de uso del dinero y capital recolectado tenga menos impacto en la financiación o la financiación sea nula (Pataki *et al.,* 2022). Por otro lado, cuando no se cumple esta premisa, el ciclo de financiación se vuelve riesgoso debido a que se necesita más tiempo de uso del dinero y por ende su costo y periodicidad es mayor, y en este momento es donde comienza la desigualdad o descalce de financiación y comienza la gimnasia financiera. Es de recordar que, en la práctica, los ciclos no se presentan en orden cronológico como se presentan en las figuras (Caves, 1980).

Para el desarrollo del artículo falta un último escenario que no tiene impacto dentro de las decisiones financieras, pero vale la pena esbozarlo, el cual se presenta cuando los ciclos de producción y económico es menor al de financiación, esto significa que no hay necesidad de financiación y en la práctica siempre se necesita la financiación por los efectos tributarios (Chirico *et al.,* 2022). Para terminar la explicación de los ciclos y la figura de las decisiones financieras, se exponen las siguientes preguntas para el análisis de las decisiones a las cuales se enfrenta continuamente el financiero: ¿Cuánto financio? ¿Cuánto cuesta? ¿Cuánto renta? ¿Cuánto tiempo? ¿Cuánto riesgo asumo? Todas estas preguntas con el fin de optimizar los ciclos (producción, económico y financiero) en busca de generar valor agregado para la organización (Childs *et al.,* 2005).

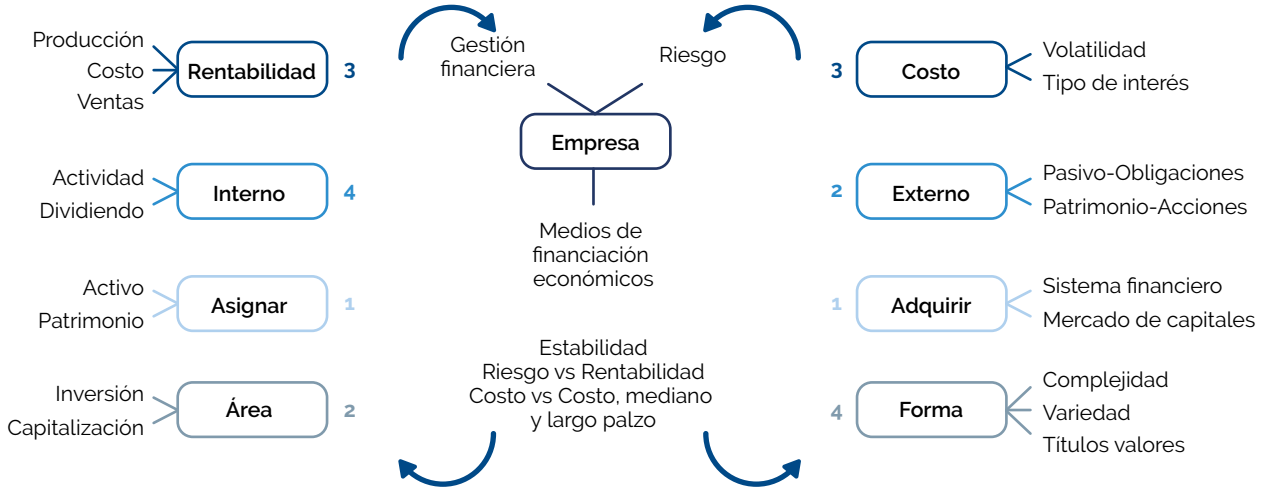
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Las fuentes de financiación y el entorno

Determinadas las variables estipuladas según la cuenta de origen, en este apartado se pretende mostrar el estado de situación financiera o equilibrio que debe obtener las entidades cuando están considerando las fuentes de financiación (figura 4). El propósito es que exista flujo de coordinación entre lo que se financia y donde se invierte (IMEF, 1992).

Figura 4.

Origen de las fuentes de financiación.



Fuente: elaboración propia a partir de Uribe (2017).

En este apartado el análisis se realiza desde dos escenarios: el primero hace referencia a la relación del entorno hacia la organización (financiación externa-uso interno), y el segundo de la organización hacia la misma empresa (financiación interna-uso interno) (Gill, 2000). Como se observa en la figura, la empresa debe propender por optimizar las decisiones con los medios de financiación económicos que maximizan la rentabilidad de la organización, siempre buscando la estabilidad con respecto al riesgo que se adquiere con el sistema de financiación y con la rentabilidad esperada de la inversión realizada (Fuentes, 2021). Además, es de tener en cuenta, que se debe analizar con la variable tiempo (ya sea a corto, mediano y largo plazo) para la disminución de los riesgos y la maximización de la utilidad (Meneses, 2014).

Para establecer el proceso de la financiación externa (parte derecha, guíese en los números de la figura), lo primero que el director debe entrar a analizar es dónde adquiere el dinero (número 1): a través del sistema financiero (préstamo) o del sistema de capitales (títulos valores[9]), esto implica que debe analizar el sistema financiero desde las variables costo del dinero en el mercado con relación al servicio de la deuda. Si escoge o es beneficioso el mercado de capitales, las variables a analizar son la volatilidad de las operaciones bursátiles, con respecto al riesgo inherente del mercado (Mallo y Merlo, 1995).

[9] Los títulos valores según la bolsa de valores de Colombia, se emiten desde el pasivo y el patrimonio. En el pasivo se establecen según el plazo y según el emisor, dependiendo de los plazos y de la función de la financiación. En el patrimonio solo existe la posibilidad del título valor de acciones.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Cuando se escoge la opción de financiación en el sistema financiero (Barona y Gómez, 2010), se debe analizar la relación de pasivo-obligación (número 2), con el fin de conocer el nivel de endeudamiento que puede soportar la empresa para que en el corto plazo se obtenga rentabilidad y en el largo plazo buscar la sostenibilidad. Después de obtener la mejor relación (Zerriaa y Noubbigh, 2015), el siguiente factor a tener en cuenta es el tipo y nivel de interés que puede pagar (número 3), acorde con las fluctuaciones del flujo de caja libre (Rodrigo *et al.,* 2022), obtenido por el desarrollo del objeto social de la organización, con el propósito de establecer el servicio de la deuda óptima para la empresa. Una vez establecidos los parámetros se concreta la forma de la deuda (numeral 4), es decir la complejidad con la cual se establece el proceso de financiación desde el pasivo.

Cuando se escoge la opción de financiación en el mercado de capitales (número 1) se debe analizar la relación patrimonio-número de acciones (número 2), con el fin de conocer el número de acciones y el tipo de acción a emitir (ordinaria, privilegiada, preferencial). Después de establecer la mejor opción en las acciones (Zumente *et al.,* 2021) el siguiente factor a tener en cuenta es la volatilidad del mercado con la identificación y administración de los diferentes riesgos inherentes a la operación bursátil (Yarovenko *et al.,* 2021) de esta manera se pretende minimizar el impacto de los cambios del mercado en la financiación externa de la organización (Kineber *et al.,* 2021). Acorde a la dificultad (numeral 4) del sistema de capitales, debe tener en cuenta la complejidad que implica la emisión de cualquier tipo de título valor con respeto a la variedad de tiempo, interés y medios de pago. En este punto es importante conocer el equilibrio de la financiación externa con el riesgo de no pago de las obligaciones (Myers y Majluf, 1984).

Ahora bien, continuamos con el proceso de financiación interna (parte izquierda, guíese en los números de la figura 4), lo primero que el director debe entrar a analizar es la asignación de los recursos obtenidos (número 1): se asigna hacia el activo o hacia el patrimonio, esto implica que debe analizar el activo desde la rentabilidad de la inversión (Attala, 2012). Si escoge o es beneficioso el patrimonio, es importante revisar el proceso del costo de capitalizar (Gitman y Joehnk, 2005) el dinero versus la rentabilidad de la empresa.

Cuando se escoge la opción de los activos, se debe analizar el tipo de inversión a realizar (número 2), con el fin de conocer la inversión optima de activos (Gitman, 2003), que generen la eficiencia en la operación de producción en conjunto con la rentabilidad propia de la inversión acorde a los estándares del mercado o sector al que pertenece la empresa (Ponce, 2019). El siguiente factor para tener en cuenta es el nivel de producción óptimo versus los costos de producción (número 3), en este sentido es relevante el proceso de los puntos de equilibrio de producción y económicos establecidos por la empresa. Una vez establecidos los parámetros, es importante conocer el desarrollo de la actividad de la organización con el fin de establecer parámetros que ayuden a gestionar los diferentes indicadores (Kaplan y Norton, 2014).

Ahora bien, cuando se escoge la opción de asignación patrimonio (número 1) se debe analizar el proceso de capitalización con respecto al fin de esta (número 2), con el fin de establecer las políticas de inversión tanto en activos fijos como en pasivos. Después de estipular las políticas se debe analizar con respecto al nivel de ventas (número 3) para conocer si la política de inversión con respecto al costo del capital es mayor a la rentabilidad, esto permite asignar o mejorar

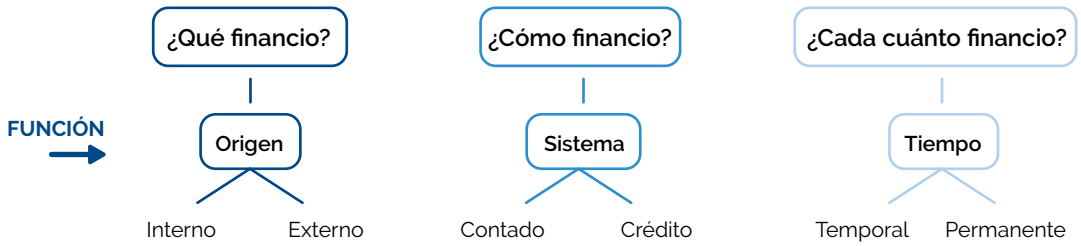
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

las políticas al no cumplir con la rentabilidad esperada (Cardona, 2011). De esta manera, se genera la política de dividendo, una vez cumplido el ciclo de ventas (Aguirre-Ríos *et al.,* 2021).

En este punto es importante conocer el equilibrio de la financiación con la gestión financiera que debe realizar en el calce de los tiempos de los ciclos de producción, económico y de financiación (Pacheco *et al.,* 2002). Para concluir es importante establecer la racionalidad de las decisiones (figura 5).

Figura 5.

Racionalidad de las decisiones de financiación.



Fuente: elaboración propia (2022).

El proceso de racionalidad (Simon, 1957) se establece desde tres ópticas (Tversky y Kahneman, 1974): i) ¿qué financio? Se enmarca en el origen, si es interno o es externo donde consigo el recurso, ii) ¿cómo financio? Hace referencia al sistema, si es de contado o a crédito permitiendo establecer la tasa, iii) ¿cada cuanto financio? Hace referencia al tiempo de uso como de recolección del recurso, colocando la práctica temporal de pedir prestado en tiempos establecidos o acordes a las necesidades. Bajo estas racionalidades se obtiene el equilibrio en la financiación (Adam, 1995; Suárez, 2014).

Puede no ser fácil dar con las respuestas claras a estas preguntas. Pero los profesionales que usan las finanzas para los proyectos y la estabilidad de las organizaciones. De todos modos, seguirán investigando las cuestiones a fondo permitiendo optimizar las herramientas en pro de los beneficios financieros de la empresa (Hortal, 2004; Ulrich, 1997).

Las fuentes de financiación y el enfoque de uso

Una vez estipuladas las fuentes de financiación y el equilibro que debe existir entre ellas, es importante que la persona que toma la decisión conozca el efecto de estas dentro de la organización (Corchero, 2004). Para este proceso se dispone de la figura 6.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Tabla 5.

Modificación de la estructura financiera.

Decisiones de operación	Decisiones de inversión	Decisiones de financiación
Venta o ingreso	Capital de trabajo	Obligaciones
Costo y gasto	Inversión inversiones fijas	Emisión de bonos
Generación interna	Inversiones diferidas	Emisión de títulos valores

Fuente: elaboración propia a partir de Brealey *et al.* (2014).

El cambio de la estructura financiera al tomar las decisiones de operación permite establecer el nivel de endeudamiento acorde a los ingresos en concordancia con los costos o gastos en la generación interna del recurso, es imprescindible que el director genere el fujo de ingresos según el tiempo del uso de los recursos, de esta manera impide que se desborden los egresos (Briozzo *et al.,* 2016).

El cambio de la estructura en las decisiones de inversión debe estar de acuerdo con dinero que necesita la operación para el capital de trabajo (corto plazo y largo plazo) con respecto a las inversiones fijas o diferidas que debe realizar la empresa para la producción. Es importante que el director financiero no utilice capital de trabajo en las inversiones fijas (Berger y Udell, 1998; Fama y French, 2005). El cambio de la estructura en las decisiones de financiación debe corresponder con el WACC o CPPC[10] (Weston y Copeland, 1995) buscando el equilibrio entre el peso relativo (cantidad de dinero a financiar vía pasivo o patrimonio) y el costo del dinero a pagar (entre el sistema financiero y el sistema de capitales). Es importante mencionar que no existe un porcentaje empírico establecido, esto se presenta según las diferentes necesidades de financiación y según el contexto donde se encuentra ubicada la organización y la planeación de la gerencia (González, 2013; Weston y Copeland, 1995).

En este apartado el objetivo es presentar el efecto de las fuentes de financiación a utilizar, es decir, que las decisiones financieras por cualquier medio que se presentan desembocan en un cambio estructural del estado financiero (Block et al., 2013; Zerriaa y Noubbigh, 2015).

Para concluir, el director debe realizar decisiones en las fuentes de financiación bajo tres esquemas: el primero es la fuente de financiación (interno o externo), uso de los propios recursos o los solicita fuera de la empresa; el segundo es el uso de los recursos (activo, pasivo o patrimonio), el dinero conseguido se invierte en una de las tres cuentas con el fin de generar recursos; y el tercero hace referencia al equilibrio que debe buscar entre el costo de la deuda y la rentabilidad de la inversión, con el fin de asegurar la rentabilidad en el corto plazo con una sostenibilidad en el largo plazo (Benjumea, 2022; Schmidt y Wright, 1996).

Discusión y conclusiones

Para el análisis y aplicación de las variables antes mencionadas es importante aclarar los contextos

[9] El CPPC (costo promedio ponderado de capital): medida financiera que se usa para establecer el costo promedio del pasivo y del patrimonio, con el fin de determinar el peso relativo de uso entre las dos cuentas. Esto permite ubicar al financiero en la relación pasivo patrimonio.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

de uso, es decir, no todas las variables son iguales para todas las organizaciones, esto depende de la actividad económica que desempeña la sociedad, del uso y la obtención del recurso de financiación que es diferente para las empresas de servicios, industrial o comercial (Farrero, 2007). Las estructuras de los distintos sectores facilitan el uso de ciertas fuentes de financiación, es decir, si la empresa es del sector financiero la obtención de los recursos es más expedito mediante la emisión de acciones que por préstamos financieros (Caves, 1980).

La madurez (tiempo de constitución) de la sociedad permite la obtención del recurso acorde al tiempo de constituida la empresa. Para una empresa recién constituida, su primera fuente de financiación debe ser interna, mientras que una empresa con un buen tiempo en el mercado tiene más probabilidad de acercarse al sistema financiero o de capitales (Contell, 2002).

Para el proceso de obtener la fuente de financiación adecuada para la organización se debe primero identificar el uso de esta, es decir, cuando la financiación está orientada hacia el desarrollo del objeto social de la empresa, la fuente debe ser por los activos de corto plazo. Cuando la financiación está orientada hacia la estructura o fortalecimiento de la organización, la fuente debe ser de largo plazo. En su defecto se puede utilizar también la financiación de largo plazo con las cuentas de capital.

A su vez, es importante que las decisiones se establezcan en el momento adecuado en concordancia con los ciclos. Es conveniente que, para obtener financiación equilibrada, los ciclos deben estar alienados, es decir, el ciclo de producción debe estar acorde al ciclo económico y el ciclo de financiación en tiempo de recolección del dinero y en el monto de dinero que se necesita, por esta razón la mayoría de las empresas toman como estrategia las ventas de contado o descuentos en ventas de efectivo, para mantener los tres ciclos equilibrados. En caso de desequilibrio, se debe analizar el ciclo principal (producción) porque este ciclo en primera instancia plantea la necesidad de dinero para la empresa.

Para complemento del proceso de financiación, no se puede dejar el riesgo que el entorno ingresa al modelo pues allí se encuentra el costo o precio del dinero en el cual se pacta el servicio de la deuda, esta debe estar en complemento con el riesgo que el gerente desee adquirir en el momento del préstamo, es decir, al absorber un riesgo alto la mejor forma de endeudarse es mediante el entorno a través de los préstamos al sector financiero. Al querer absorber un riesgo medio, la mejor forma es mediante el patrimonio. Esta función o decisión depende de las variables del contexto y cómo son leídas por la pare directiva de la organización.

Es de tener en cuenta que las decisiones de financiación están ubicadas dentro de un contexto del desarrollo de la empresa, esto permite que los orígenes o necesidades son diferentes para cada una de estas, lo que implica que cada director debe conocer a fondo en dónde están sus recursos, saber dónde invertirlos y buscar el equilibrio tanto para la rentabilidad como la sostenibilidad (Brealey *et al.,* 2006).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Referencias

Adam, J. (1995). *Risk*. Psychology press.

Aguirre-Ríos, A., Sepúlveda-Aguirre, J., Quirama-Estrada, U. y Garcés-Giraldo, L. F. (2021). Desarrollo teórico y evidencia empírica de la política de dividendos: una revisión de literatura en Iberoamérica. *Revista CEA, 7*(13).

Anaya, H. y Niño, D. (2018). *Flujo de caja y proyecciones financieras con análisis de riesgo.* Universidad Externado de Colombia.

Attala, A. (2012). *Decisiones de inversión en activos fijos*. XXXII Jornadas Nacionales de Administración Financiera. Córdoba, Argentina.

Barona-Zuluaga, B. y Rivera-Godoy, J. (2012). Análisis empírico de la financiación de nuevas empresas en Colombia. *Innovar, 22*(43), 5-18.

Barona, B. y Gómez, A. (2010). La financiación de nuevas empresas en Colombia. Aspectos conceptuales. La opinión de una muestra de empresarios de la ciudad de Cali. *Cuadernos de Administración,* (43), 81-97.

Benjumea, J. (2022). Factores determinantes de la consolidación empresarial: un enfoque integrador desde el emprendedor, la empresa y el entorno. *Contaduría y Administración, 67*(2), 5-22.

Berger, A. and Udell, G. (1998). The economics of small business finance: The roles of private equity and debt markets in the financial growth cycle. *Journal of Banking & Finance, 22*(6-8), 613-673.

Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación para Administración, Economía y Ciencias Sociales.* Pearson Educación.

Block, S., Hirt, G. y Danielsen, B. (2013). *Fundamentos de administracion financiera (14a. ed.)*. McGraw-Hill Interamericana.

Bolado, M., Calvet, A., Navarré, C., Espasa, J. y Pérez, A. (2005). *Teoria de la financiacion I*. Ediciones Pirámide.

Brealey, R., Allen, F. y Myers, S. (2006). *Principios de finanzas corporativas*. McGraw-Hill.

Brealey, R., Myers, S., Alan J. and Marcus, P. (2014). *Fundamentals of Corporate Finance*. McGraw-Hill Education.

Brigham, E. y Houston, J. (2005). *Fundamentos de administración financiera*. Thomson.

Briozzo, A., Vigier, H., Castillo, N., Pesce, G. y Speroni, M. (2016). Decisiones de financiamiento en pymes: ¿existen diferencias en función del tamaño y la forma legal? *Estudios Gerenciales, 32*(138), 71-81.

Brown, J., Fazzari, S. and Petersen, B. (2009). Financing innovation and growth: Cash flow, external equity, and the 1990s R&D boom. *The Journal of Finance, 64*(1), 151-185.

Brusov, P., Filatova, T., Orehova, N., Brusov, P. and Brusova, N. (2011). *From Modigliani–Miller to general theory of capital cost and capital structure of the company*. https://www.academia.edu/65738306/From_Modigliani_Miller_To_General_Theory_Of_Capital_Cost_And_Capital_Structure_Of_The_Company

Calvet, A., Espasa, J., Gonzalez, A. y Pérez, A. (2006). *Teoría de la financiación II: OPT, estructura de capital y dividendos*. Ediciones Pirámide.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Cardona, R. (2011). Estrategia basada en los recursos y capacidades. Criterios de evaluación y el proceso de desarrollo. *Revista Electronica Forum Doctoral,* (4), 113-147.

Caves, R. (1980). Industrial Organization, Corporate Strategy and Structure. *Journal of Economic Literature, 18*(1), 64-92.

Childs, P., Mauer, D. and Ott, S. (2005). Interactions of corporate financing and investment decisions: The effects of agency conflicts. *Journal of Financial Economics, 76*(3), 667-690.

Chirico, F., Duane, R., Pittino, D. and Sanchez-Famoso, V. (2022). Radical innovation in (multi) family owned firms. *Journal of Business Venturing, 37*(3). 106-194.

Contell, E. (2002). *Préstamo participativo: instrumento de financiación de las pymes*. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.

Corchero, J. (2004). *Finanzas para emprendedores*. Fudación EOI.

De Jaime, J. (2013). *Finanzas para el marketing y las ventas. Cómo planificar y controlar la gestión comercial*. ESIC.

Denis, D. (2004). Entrepreneurial finance: an overview of the issues and evidence. *Journal of Corporate Finance, 10*(2), 301-326.

Eriksson, P. and Hallberg, N. (2022). Crisis management as a learning system: Understanding the dynamics of adaptation and transformation in-between crises. *Safety Science, 151*, 105735.

Fama, E. and French, K. (2005). *Financing Decisions Who Issues Stock?* University of Chicago Press.

Farrero, J. (2007). *Fundamentos y aplicaciones de la gestión financiera de la empresa*. Pirámide.

Fernández, M. (1991). *Dirección financiera de la empresa*. Pirámide.

Fierro-Celis, F. (2020). Cambio organizacional: un modelo que dinamiza la transformación. *Revista Escuela de Administración de Negocios,* (88), 13-31.

Fierro, A. (1994). *Planeación financiera estratégica*. ECOE.

Fuentes, F. (2021). *Modelamiento y predicción de riesgo financiero: un enfoque dinámico de valores extremos* [Tesis doctoral]. Universidad de Talca.

García, O. (1999). *Administración financiera fundamentos y aplicaciones.* Prensa Moderna.

Gill, J. (2000). *Cómo comprender los estados financieros; guía práctica de aplicaciones financieras para gerentes no financieros.* Grupo Editorial Iberoamericano.

Gitman, L. (2003). *Principios de administración financiera*. Pearson Educación.

Gitman, L. y Joehnk, M. (2005). *Fundamentos de inversiones*: Pearson educación.

González, D. (2013). *Planeación financiera y gestión del valor*. Ecoe Ediciones.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Henández Sampieri, R., Fernández, F. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación.* McGraw Hill.

Horngren, C., Sundem, G. y Elliott, J. (2000). *Introducción a la contabilidad financiera*. Pearson Educación.

Hortal, M. (2004). *Decisiones de inversion en la empresa: un enfoque práctico*. Grupo Anaya Comercial.

IMEF. (1992). *Fuentes de financiamiento: manual de consulta*. Nacional Financiera.

Jiang, Y., Ritchie, B. and Verreynne, M. (2022). A Resource-Based Typology of Dynamic Capability: Managing Tourism in a Turbulent Environment. *Journal of Travel Research, 61*(5), 1006-1023.

Kaplan, R. and Norton, D. (2014). *El cuadro de mando integral*. Grupo Planeta.

Kineber, A., Othman, I., Oke, A., Chileshe, N., Buniya, M. and Management. (2021). Impact of value management on building projects success: structural equation modeling approach. *Journal of Construction Engineering and Management, 147*(4), 04021011.

Kotler, P. (2006). *Dirección de marketing*. Pearson Education.

Lassala, C., Medal, A., Navarro, V., Sanchis, V. y Soler, A. (2006). *Dirección financiera II. Medios de financiación empresarial*. Pirámide.

Mallo, C. y Merlo, J. (1995). *Control de gestión y control presupuestario*. McGraw-Hill.

Matiz, F. y Fracica, G. (2011). La financiación de nuevas empresas en Colombia: una mirada desde la demanda. *Revista EAN,* (70), 118-130.

Meneses, C. (2014). *Exploración y análisis de modelos de medición de riesgo de liquidez* [Tesis de Maestría]. UNAB.

Miranda, J. (2005). *Gestión de proyectos*. MM Editores.

Myers, S. (1984). The capital structure puzzle. *The journal of Finance, 39*(3), 574-592.

Myers, S. and Majluf, N. (1984). Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have. *Journal of Financial Economics, 13*(2), 187-221.

Nakasone, G. (2001). *Análisis de estados financieros para la toma de decisiones*. Fondo Editorial PUCP.

Pacheco, J., Caicedo, C. y Castañeda, W. (2002). *Indicadores integrales de gestión*. McGraw-Hill.

Pataki, B., Pádár, K. and Krasz, K. (2022). Toward a More Comprehensive Model of Reactions to Change: A New Framework and Change Reaction Indexes. *Change Management, 22*(2), 1-27.

Ponce, A. (2019). Evaluación financiera de proyectos de inversión para la PYMES. *Dominio de las Ciencias*, *5*(3), 375-390.

Porter, M. (1991). Towards a dynamic theory of strategy. *Strategic Management Journal, 12*(S2), 95-117.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Ramón, M. y Jordana, J. (2013). *La financiación de la empresa*. Profit Editorial.

Rodrigo, L., Ortiz-Marcos, I., Palacios, M. and Romero, J. (2022). Success of organisations developing digital social innovation: Analysis of motivational key drivers. *Journal of Business Research, 144*, 854-862.

Rubio, D. (2003). *Manual de análisis financiero*. Martínez Coll.

Sainz, A., Fernández, A., Álvarez, A. y Olalla, M. (1992). *Las decisiones financieras de la empresa*. Pirámide.

Schmidt, R. and Wright, H. (1996). *Financial Aspects of Marketing*. Macmillan Education, Limited.

Simon, H. (1957). *A behavioral model of rational choice, in models of man, social and rational: mathematical essays on rational human behavior in a social setting*. Wiley.

Suárez, A. (2005). *Decisiones óptimas de inversión y financiación en la empresa*. Ediciones Pirámide.

Talmar, M., Walrave, B., Raven, R. and Romme, A. (2022). Dynamism in policy-affiliated transition intermediaries. *Renewable and Sustainable Energy Reviews, 159*, 112210.

Tversky, A. and Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science, 185*(4157), 1124-1131.

Ulrich, D. (1997). *Recursos humanos champions: cómo pueden los recursos humanos cobrar valor y producir resultados?* Ediciones Granica.

Uribe, J. (2017). *Proyectos de inversión para las pyme*. Ecoe Ediciones.

Von, L. (1969). General systems theory and psychiatry: an overview. *General Systems Theory and Psychiatry, 32*(4), 33-46.

Weston, F. y Copeland, T. (1995). *Finanzas en administración*. McGraw Hill.

Yarovenko, H., Bilan, Y., Lyeonov, S. and Mentel, G. (2021). Methodology for assessing the risk associated with information and knowledge loss management. *Journal of Business Economics and Management*, *22*(2), 369-387.

Zerriaa, M. and Noubbigh, H. (2015). Determinants of capital structure: Evidence from Tunisian listed firms. *International Journal of Business Management, 10*(9), 121.

Zumente, I. and Bistrova, J. (2021). ESG importance for long-term shareholder value creation: Literature vs. practice. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, *7*(2), 127.

MEDIDAS CREDITICIAS PARA APOYAR A LOS USUARIOS DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO DURANTE LA PANDEMIA[1]

CREDIT MEASURES TO SUPPORT USERS OF THE COLOMBIAN FINANCIAL SYSTEM DURING THE PANDEMIC

https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.8

08

Administración & Desarrollo
Vol. 52 • Núm. 1• Enero - junio 2022
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Medidas crediticias para apoyar a los usuarios del sistema financiero colombiano durante la pandemia[1]

Credit measures to support users of the colombian financial system during the pandemic

Tipología: Artículo de investigación

Cómo citar este artículo
Agrono, K. (2022). Medidas crediticias para apoyar a los usuarios del sistema financiero colombiano durante la pandemia. *Administración & Desarrollo,* 52(1), 118-136. https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.8

Katherine Agrono Claros*

Resumen

Este artículo evalúa las actuaciones de los bancos en la aplicación de las medidas crediticias promulgadas en Colombia para apoyar a los usuarios durante la emergencia sanitaria, debido a que han sido catalogadas por algunos como un gran fraude. La investigación tiene un enfoque mixto. Es abordado como estudio de caso, con triangulación de datos de múltiples fuentes como encuestas de percepción, informes de gestión, entrevistas publicadas por terceros, entre otros. Los resultados permiten inferir una baja efectividad de las medidas y poca regulación en su cumplimiento, ya que se presentaron sobrecostos en las deudas, la reducción de la tasa de intervención se reflejó de manera lenta en el mercado financiero y los bancos no garantizaron el acceso a los recursos. Finalmente, las medidas decretadas se consideran insuficientes para brindar liquidez a la economía dentro del mediano y largo plazo, sumado a que se esperaba mayor solidaridad por parte del sistema bancario.

Palabras clave: pandemia de COVID-19, alivios financieros, medidas crediticias, sistema financiero, créditos.

Abstract

This article assesses the banks' actions in the application of the credit measures enacted in Colombia to support users during the health emergency, owing to they have been classified by some as a big fraud. It has a blended approach. It is approached as a case study, with triangulation of data from multiple sources such as perception surveys, management reports, interviews published by third parties, among others. The results allow inferring a low the measures' effectiveness and a small regulation in

[1] Este artículo resume los hallazgos del trabajo de investigación para optar al título de Especialista en Gestión Financiera de la Universidad Surcolombiana en la ciudad de Neiva, Huila.

*Administradora de Empresas de la Universidad Surcolombiana, estudiante de la Especialización en Gestión Financiera de la Universidad Surcolombiana. Neiva (Huila). Correo: khate1605@hotmail.com. Orcid: 0000-0002-3918-3655.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

their compliance, since there were extra costs in debts, the reduction of the intervention rate was reflected slowly in the financial market and the banks did not guarantee access to resources. Finally, the enacted measures are considered insufficient to provide liquidity to the economy in mid and long term, in addition, greater solidarity was expected from the banking system.

Key words: Covid-19 pandemic, financial relief, credit measures, financial system, credits.

Introducción

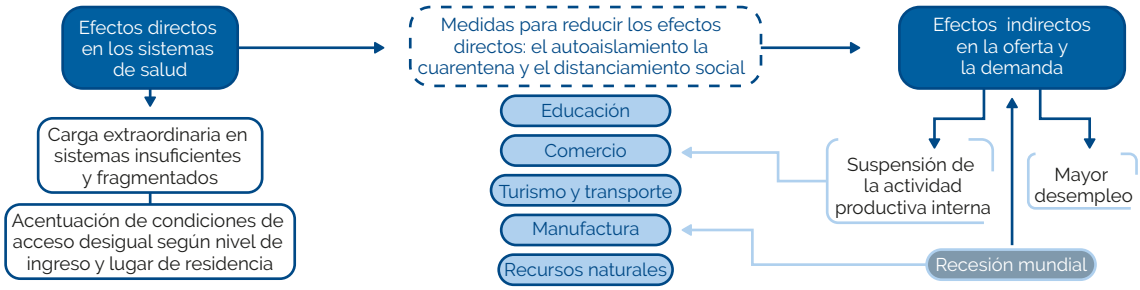
La pandemia por COVID-19 podría llegar a catalogarse como la segunda mayor depresión de la historia, después de la ocurrida con la Segunda Guerra Mundial (World Bank Group, 2020). Desde que se dieron a conocer los primeros infectados por el brote de neumonía, en la ciudad de Wuhan, Republica China, finalizando el 2019, trascurrieron aproximadamente 102 días para que la enfermedad del coronavirus SARS-Cov-2 fuera reconocida por la ONU como una epidemia mundial (Organización Mundial de la Salud, 2021). Sumado ello a la crisis sanitaria y de salud, los países también debieron afrontar los efectos de la desaceleración económica y financiera (Song y Zhou, 2020). El costo de la pandemia, que podemos ver en la figura 1, puso en jaque la estabilidad macroeconómica de todos los países del mundo (Cepal, 2020).

La CEPAL (2020) sostiene que la clausura de las operaciones fronterizas y los confinamientos para cercar el virus, a principios del 2020, generaron fuertes tensiones en los mercados internacionales, desestabilizando por completo la globalización. Esto demandó un esfuerzo gubernamental contrarreloj para salvaguardar las vidas, ralentizar los sistemas económicos nacionales y adecuar los escenarios para una rápida recuperación.

Blackman et al. (2020) agregan que la intensificación de las políticas públicas por parte de las autoridades de gobierno han sido la principal respuesta a la coyuntura económica, con el uso de mecanismos como los programas de asistencia social, las trasferencias monetarias condicionadas, las excepciones fiscales en impuestos, servicios públicos y bienes de consumo, las garantías estatales a los prestatarios, el estímulo del crédito para las organizaciones y algunas prerrogativas y flexibilidades en los vínculos laborales.

Figura 1.

Costos económicos del COVID-19.



Efectos del mediano y largo plazo

- Quiebra de empresas
- Reducción de la inversión privada
- Menor crecimiento económico
- Menor integración en cadenas de valor
- Deterioro de las capacidades productivas y del capital humano

Efectos de corto plazo

- Mayor desempleo
- Menores salarios e ingresos
- Aumento de la pobreza y la pobreza extrema
- Sistemas de salud: mayores costos, fragmentación y desigualdades de acceso

Fuente: CEPAL (2020, p. 2).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Estas medidas implementadas persiguen finalidades concretas: i) garantizar un ingreso vital para las familias; ii) adelantar las políticas fiscales, monetarias y financieras necesarias para aminorar el descalabro de la economía y resguardar la integridad de las empresas y los trabajadores afectados (Blackman et al., 2020). Con ello, es claro que la política y la economía son inseparables, de modo que las medidas adoptadas por los ejecutivos para afrontar la pandemia tendrán consecuencias equiparables en la economía (Frieden, 2020).

Si se analizan las actuaciones a nivel internacional, se percibe una homogeneidad en las medidas fiscales y monetarias tomadas, centradas en aportar financiación y liquidez a las organizaciones y los hogares; también, se puede ver que sobresalen en su desarrollo los gobiernos, los bancos centrales, las instituciones de regulación y el sistema financiero (Powel y Rojas-Suárez, 2020).

Por ejemplo, en Estados Unidos, los programas que destacan son el Main Street Lending Program, el Paycheck Protection Program Liquidity Facility (PPPLF), el Paycheck Protection Program (PPP) y el Municipal Liquidity Facility, asignados para aportar financiación a las empresas pequeñas, los ciudadanos e, incluso, a los bancos, a través de subsidios y créditos con garantías. Por parte de la Reserva Federal se motivó la reducción drástica del costo de los créditos, llevando su tasa a niveles entre 0 % y 0,25 %, mientras que el supervisor relajó algunas directrices administrativas y operativas autorizando el uso de las reservas para la colocación (Fondo Monetario Internacional, 2022). En el caso de las instituciones de servicios financieros, por voluntad propia adoptaron la prórroga de los pagos, la exclusión de tarifas y el no cobro de recargos (Arbeláez et al., 2020).

El mecanismo de rastreo del FMI (2022) refleja que, en Perú, el gobierno diseñó un programa de garantías COVID-19 y concedió hasta el 25 % del retiro de los fondos de ahorro; por su parte, el Banco de Reserva Central disminuyó su tasa de interés a 0,25 %, provisionó liquidez con la subasta de repos y liberó una mayor proporción del encaje. Arbeláez et al. (2020) comentan que la Superintendencia de Banca y la SBS propició las modificaciones de las condiciones de los créditos, la postergación de los reportes, y facilitó una calificación de la cartera más permisiva. En cuanto a los bancos, estos han favorecido el cambio de las condiciones de la deuda y los créditos con cobertura del Estado.

Las medidas crediticias en Chile, de acuerdo con el FMI (2022), han sido expansivas en el gasto para socorrer con bonos y subsidios a las empresas pyme. El Banco Central decretó una tasa del 0,5 % e hizo más accesibles los créditos para el sector bancario, al igual que para las empresas. Mientras tanto, el regulador dio luz verde para que las hipotecas fueran admitidas como garantía y otorgó un manejo extraordinario de la provisión y los activos. De acuerdo con lo dispuesto por Arbeláez et al. (2020), los bancos privados se encargaron de incentivar el crédito de las líneas del Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario y de adjudicar las exenciones a los deudores para el pago de sus créditos.

Al mismo tiempo, el gobierno de Brasil estableció los programas para asistir a las organizaciones empresariales más vulnerables con líneas de crédito específicas en el suministro de capital de trabajo desde los bancos del Estado. En apoyo a lo anterior, el emisor central rebajó su tasa SLIC 225 pb, llegando al 2 %, y disminuyó el encaje, también, financió a los bancos de manera directa a través de créditos y flexibilizó sus directrices sobre el aprovisionamiento (FMI, 2022).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

En el caso colombiano, la política fiscal y monetaria siguió la misma senda, es decir, se dio de forma ampliada y articulada entre los diferentes frentes (CEPAL, 2021). En el primero de ellos, el gobierno, facultado en los artículos 215 y 334 que se encuentran en la Constitución Política Colombiana para ordenar decretos con reconocimiento de ley e intervenir en la economía, respectivamente, decidió darle vida al FOME, lo que le permitió la disposición de recursos extraordinarios para atender las necesidades más apremiantes durante la crisis (Decreto 444 de 2020). Las medidas crediticias de respuesta incluyeron la inyección de capital para la banca de segundo piso Bancóldex, Findeter y Finagro, destinada a la creación de líneas especiales por redescuento y el aseguramiento de coberturas en las operaciones financieras con el Fondo Nacional de Garantías (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021).

El segundo actor fue el Banco de la República (BRC, 2020a), que inyectó COP 31.1 billones para mantener el flujo de liquidez en la economía con nuevos créditos, disminuyó el encaje y bajó la tasa de intervención de 4,25 % a 1,75 %, por mencionar algunas de sus medidas. Finalmente, la SFC (Castaño, 2020), el último de la triada se encargó de dictar un marco de lineamientos para administrar y atenuar el riego del crédito. Las medidas fueron divididas en dos etapas: la de contención y la de soluciones estructurales. La primera etapa la componen la Circular Externa 007 (SFC, 2020a), que brindó procedimientos para la adjudicación de alivios a los deudores, y la Circular Externa 0014 (SFC, 2020b), encargada de puntualizar aspectos procedimentales para las aplicaciones; por ejemplo, que ni las tasas de interés ni el valor de los pagos mensuales podrían acrecentarse; tampoco se debería exigir el pago de intereses sobre intereses, seguros, cuotas de administración y otros; finalmente, esta circular le ordenó a las entidades que todo cambio en los términos de la deuda debían ser socializadas con los usuarios. La segunda etapa, que inició con la Circular Externa 022 (SFC, 2020c), creó el PAD, lo que permitió a los bancos conceder las modificaciones y restructuraciones a las obligaciones de los deudores, ajustadas a la situación económica particular de cada uno de ellos.

Ahora bien, debido a que estas medidas crediticias recayeron sobre el sector bancario, suponen un estricto cumplimiento y una efectiva aplicación. De acuerdo con Arbeláez et al. (2020), en su estudio titulado *Respuesta del sector bancario a la crisis del COVID-19,* los bancos cumplieron de forma pertinente y cautelosa con las necesidades de liquidez del país, entregando prórrogas a los deudores y otorgando créditos. No obstante, cientos de ciudadanos terminaron quejándose por la aplicación de los llamados alivios COVID-19 y utilizaron la plataforma de Twitter haciendo tendencia el #NoFueUnAlivioFueUnAtraco como respuesta al abuso de algunos bancos (Castellanos, 2021). Incluso, se emprendió una campaña de protestas pacíficas en contra de las entidades financieras (Revista Semana, 2021), debido a que estas ayudas resultaron siendo un gran fraude para los usuarios, puesto que terminaron pagando mayores intereses por sus deudas (Blu Radio, 2021). Así las cosas, para muchos de los clientes terminó siendo peor, lo que lleva a preguntarse: ¿Fue efectiva la aplicación de las diferentes medidas crediticias promulgadas en el territorio nacional, para apoyar a los usuarios del sistema financiero? Este es el punto de partida para caracterizar y analizar tanto las medidas decretadas como las actuaciones adoptadas por los bancos en la aplicación de estas durante la crisis mundial por COVID-19, en los periodos comprendidos entre marzo del 2020 a junio del 2021.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

La política y los bancos en pandemia

Tal como lo enuncian Didier et al. (2021), la capacidad de respuesta en política se ve limitada en mayor medida para los países en desarrollo o más pobres, ya que estos deben sopesar el impacto futuro de los costos de la deuda que financia dicho gasto; pero, con todo y eso, el autor indica que es necesario que el instrumento fiscal sea el principal apoyo de los gobiernos, brindando subsidios y créditos para mantener a flote las empresas; también, es primordial generar transferencias de financiamiento a los hogares vulnerables, puesto que las familias afrontan un difícil dilema entre sobrevivir a la enfermedad o a la pobreza (Hausmann y Schetter, 2022).

Un estudio realizado por Chudik et al. (2021), en el que se evalúa la efectividad de las medidas fiscales adoptadas, afirma que, pese a que las naciones presentan disparidades en cuanto al impacto de la propagación del virus, las particularidades institucionales y gubernamentales, el volumen y la conformación de las ayudas, son estos programas de asistencia fiscal, coequipados con las medidas monetarias por parte de los emisores centrales, de las instituciones reguladoras y del sistema financiero, los que han contribuido a atenuar la severidad de las afectaciones económicas de los territorios y la contracción del PIB mundial.

Otro de los instrumentos que resalta por sus aportes al desarrollo de la economía, según Falade y Folorunso (2015), son los medios de la política monetaria que intervienen los ingresos, el tipo de cambio y las tasas de interés, puesto que el organismo regulador de esta política tiene gran incidencia sobre la oferta de los recursos, los precios del mercado, la balanza de pagos y la productividad del país. Para Wei y Han (2021), la pandemia ha obligado a los países a abordar de forma expansiva y menos convencional la política monetaria, puesto que sus efectos sobre el mercado financiero se han disminuido.

Por su parte, Junfeng et. al (2022) recomiendan que para que exista una recuperación económica sólida dentro del largo plazo es imperativo para los países BRICS-T entrelazar los instrumentos monetarios y fiscales, aumentando la proporción destinada al gasto público y a las ayudas sectoriales, ya que, a través de las subvenciones en políticas públicas, se ha venido sosteniendo el flujo económico de la oferta y la demanda de bienes (Chudik et al., 2021).

En contraste con el postulado anterior, se encuentran Padhan y Prabheesh (2021), quienes, adicionalmente, consideran necesario integrar las políticas dirigidas hacia el sistema financiero como complemento de los mecanismos monetarios y fiscales, manteniendo los recursos disponibles que ofrece el uso extraordinario de los colchones para la dinamización del crédito y el aporte de liquidez y capital que demanda la recuperación (Drehmann et al., 2020).

Por su parte, Nguyen et al. (2021) describen en los resultados de su investigación que las políticas orientadas para favorecer el crecimiento económico también tienen un efecto de progreso en el desarrollo financiero, pues la relación que existe entre estos dos últimos factores opera en ambas direcciones, haciendo a una codependiente de la otra. Así mismo, es importante destacar que de la solidez de la estructura financiera de un país se deriva gran parte de los resultados de su economía real (King y Levine, 1993). Esto hace que los bancos se conviertan en los principales aliados de la política econó-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

mica durante las épocas de crisis, debido a su rol de intermediación para recuperar recursos y asignarlos entre los diferentes agentes económicos (Herring y Santomero, 1991).

De acuerdo con Danismán et al. (2021), un sistema bancario es más resistente a los choques económicos cuando cumple con las siguientes características: i) existe una base de bancos con alta participación de entidades extranjeras e islámicas, además de activos en diferentes divisas; ii) la regulación es poco flexible respecto al capital y la liquidez; y iii) los indicadores de desempeño del sector son positivos.

El estudio de Grasselli (2021) devela que la función de la banca durante la actual recesión por COVID-19 ha sido positiva. Tras compararla con el descalabro provocado por la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos en 2008, establece que las respuestas macroeconómicas en ambos casos se enfocaron en: i) aminorar los niveles de las tasas de interés para impulsar la solvencia de las empresas; ii) otorgar créditos emergentes a las entidades prestamistas financieras y coadyuvar en la protección de su mercado; y iii) servir como intermediario para flexibilizar los mercados monetarios con la compra y venta de activos, títulos y bonos.

Metodología

La investigación tiene un enfoque mixto en tanto reconoce el factor de complementariedad que le otorgan los elementos cuantitativos y cualitativos al análisis de la problemática planteada (Pereira, 2011). El método que aplica para su desarrollo es el estudio de caso, representa una oportunidad para generar nuevos conocimientos sobre una situación actual, y cuyo impacto se mantendrá a mediano y largo plazo (Jiménez, 2012). También, se emplea la triangulación de datos para la confrontación de las distintas pesquisas obtenidas, con el fin de utilizarlas en la construcción e interpretación del fenómeno de estudio (Cisterna, 2005).

Las fuentes utilizadas en la indagación son diversas. Las primarias están comprendidas por los informes financieros, estadísticos y de gestión, así como por la aplicación de la encuesta *Percepción de las medidas del sector financiero durante la pandemia,* y las secundarias son los artículos científicos, las bibliografías, las publicaciones de prensa y las entrevistas de terceros que amplían la visión del caso (Maranto y González, 2015).

Es importante indicar que las entidades relacionadas en la investigación son precisamente aquellas encargadas de la formulación o aplicación de las ayudas crediticias. Aquí encontramos instituciones financieras y bancos como: el Banco de la República, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, el Fondo Nacional de Garantías, el Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia, la Superfinanciera, Bancolombia y Davivienda. Estos últimos tres establecimientos enunciados fueron seleccionados con el fin de conocer internamente la aplicación de las medidas por parte de los bancos, teniendo en cuenta i) la naturaleza jurídica de la entidad y ii) el nivel de préstamos desembolsados en el periodo de la investigación.

Resultados

Opuesto a lo sucedido durante la gran crisis financiera del 2007, la llegada del COVID-19 y la pandemia a Colombia encontró un conglomerado de bancos sólidos operativa y financieramente (Castaño, 2020). Pese a todo pronóstico pesimista, producto de un panorama de incertidumbre, el sistema bancario general logró una rentabilidad de $ 4.2 billones de pesos al finalizar el 2020,

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

un 62% menos que el año inmediatamente anterior (Banco Agrario de Colombia, 2021). Cabe mencionar, también, que, de acuerdo con las estimaciones del BAC (2021), tanto los ingresos financieros obtenidos de COP 55,3 billones, como los egresos ejecutados por COP 17,9 billones, decrecieron 1,6 % y 8,7 % respectivamente, dejando como resultado COP 37,3 billones de pesos en margen de ganancias por la labor de intermediación que cumplen estas entidades, un 2,3 % más si se compara con la misma fecha en 2019. Por otro lado, lo que sí creció en el sector bancario fueron los activos, específicamente el portafolio de inversión, que se vio favorecido con un 21,9 % de aumento, mientras que la cartera de créditos solo logró un 2,5 % de crecimiento (BAC, 2021).

En efecto, podemos percibir que los bancos comerciales a nivel individual obtuvieron resultados similares; por ejemplo, Bancolombia (2021), de naturaleza privada, registró el descalabro del 73,07 % de sus beneficios netos, pues en ese mismo año le otorgó periodos de gracia automáticamente a cerca de 1,7 millones de deudores, de los cuales el 54,5 % fueron personas, 28,1 % grandes compañías y 11,8 % pequeñas y medianas empresas; adicionalmente, con la adopción del PAD cobijó COP 1,1 billones en obligaciones con nuevos plazos, consolidaciones de deudas entre otros, y, para tal fin, dispuso de una línea telefónica especial. En otro orden de ideas, en el intervalo de marzo 2020 a junio 2021, alcanzó el desembolso de COP 133,2 billones de pesos, el 25,4 % en créditos ordinarios, 15,6 % en tarjetas de crédito, 10,1 en crédito de consumo y 0,3 % en microcrédito principalmente; las tasas de interés que se ofertaron para el mercado presentaron una disminución promedio de 1,96 pb y las caídas más significativas se vieron en los meses de abril, julio, agosto y octubre del 2020 (SFC, 2021f).

En caso de la entidad privada Davivienda (Banco Davivienda, 2021), obtuvo una pérdida del 72,5 % de sus ganancias y durante ese 2020 aplicó alivios de forma automática a 1,2 millones usuarios y 10 mil organizaciones; también dispuso de todos sus canales oficiales para brindar asistencia financiera a los deudores. Los desembolsos del banco durante los primeros 16 meses de pandemia alcanzaron el valor de COP 67.5 billones, con una participación de modalidad de tarjeta de crédito del 23 %, consumo 19 % y crédito ordinario 12 %; las tasas de interés de esas colocaciones tuvieron un descenso muy lento de alrededor de 2,69 pb en promedio (SFC, 2021f).

Los resultados de las operaciones en la compañía de conformación mixta Banco Agrario (BAC, 2021), en el primer año de pandemia reflejaron una disminución del 53,2 % en sus beneficios netos. En este periodo alivió con prórrogas a cerca de 330.000 préstamos, mientras que con el mecanismo del PAD facilitó el cumplimiento de los pagos a 8.663 clientes. Estas medidas fueron promocionadas en la página de la institución y su aplicación debía ser solicitada por los mismos deudores. En el lapso estudiado, Banagrario sufragó desembolsos por de 3,7 billones y la mayor participación de estos la obtuvieron el crédito ordinario con 23 %, de consumo con 14%, microcrédito con 13 % y tarjetas de crédito con 11 %, respecto a las tasas de interés, si bien estas presentaron más variabilidad que los casos anteriores, alcanzando una reducción promedio de 4 pb, sus niveles tampoco fueron muy bajos (SFC, 2021f).

Finalmente, se constató que los tres establecimientos de crédito confirieron empréstitos con líneas especiales de redescuento. Una vez cuantificadas sus carteras en el curso del año y medio de crisis, se obtuvo que Bancolombia se financió de la banca de segundo piso en un 4,19 %, Davivienda en un 4,18 % y el Banco Agrario en un 59,81 % (2021c).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Así las cosas, se puede decir que la banca sí adoptó las medidas establecidas, tal como lo indican Arbeláez et al. (2020), estas consistieron en la aplicación de los alivios, la disminución del costo del crédito y la colocación de créditos de redescuentos o con garantías. Cada uno de estos se abordará en detalle en el siguiente análisis.

Aplicación de alivios

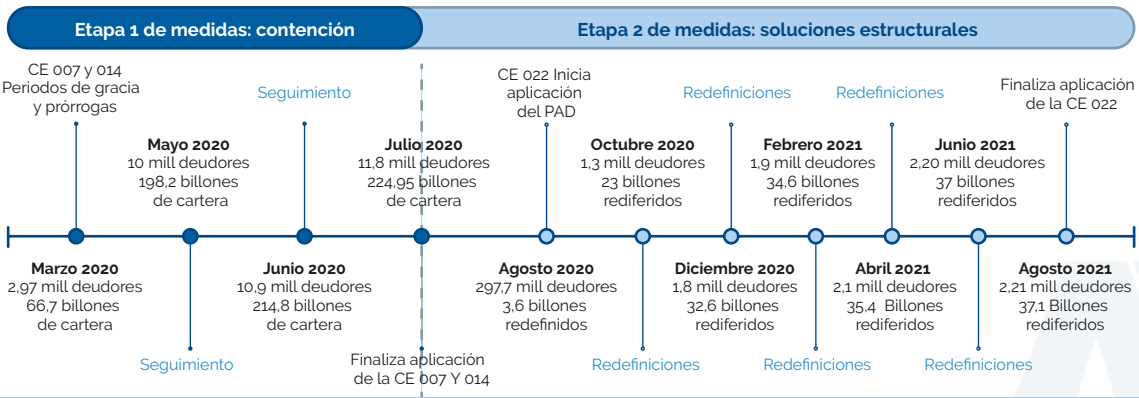
El Banco de la República (Banrep, 2020b) afirma que la totalidad de los bancos realizaron modificaciones o restructuraciones a los créditos. Las modalidades más aplicadas por estos organismos fueron la extensión de plazos y el periodo de gracia, cobijando una duración promedio de 3,6 meses (Castaño, 2020). De acuerdo con la Asociación Bancaria (2021a), la primera etapa, que rigió hasta el 31 de julio de 2021, alivió el 42,5 % de la cartera total de la banca, correspondiente a 16.783.992 créditos por un saldo de COP 224,94 billones de pesos, cubriendo a 11.766.182 deudores (SFC, 2020d).

La segunda etapa, regida por el Programa de Acompañamiento al Deudor (PAD), que se da a partir del 01 de agosto de 2020 hasta el 31 de agosto de 2021, reportó, hasta el 14 de julio de 2021, 2.607.486, operaciones aliviadas a favor de 2.182.518 deudores en el sistema, así que el total de las obligaciones cubiertas ascendió a COP 37,4 billones de pesos (SFC, 2021b). La SFC (2021b) sostiene que, en el trascurso de esta etapa, las redefiniciones implicaron la reducción promedio del 28 % de la cuota, la disminución de la tasa en 2,6 % pb y prórrogas de aproximadamente siete meses de plazo. La figura 2 resume el seguimiento de la cartera general durante el periodo de las medidas.

Conforme a lo dispuesto por el superintendente Jorge Castaño Gutiérrez, al alcanzar la fecha límite de la vigencia del PAD, la composición de la cartera se distribuyó 90,9 % sin modificaciones, 6,8 % con medidas decretadas por la CE 022, 1,8 % de cartera normalizada y 0,5 % con medidas de la CE 007 y 0014 (SFC, 2021e). Además, cabe señalar que, en la aplicación de estas medidas desde que entraron en vigencia hasta junio de 2021, se presentaron 62.547 quejas relacionadas con los alivios COVID-19 a la Superfinanciera sobre temas como la restructuración de los créditos 0,57 %, la solicitud para brindar medidas de apoyo a los deudores por el COVID-19, y la falta de aplicación del periodo de gracia que fueron dados a los créditos por la misma situación (SFC, 2021a).

Figura 2.

Cartera con aplicación de alivios y redefiniciones de marzo 2020 a agosto 2021.



Fuente: elaboración propia a partir de Castaño (2020) y en el informe sobre el sistema financiero (SFC, 2021d).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

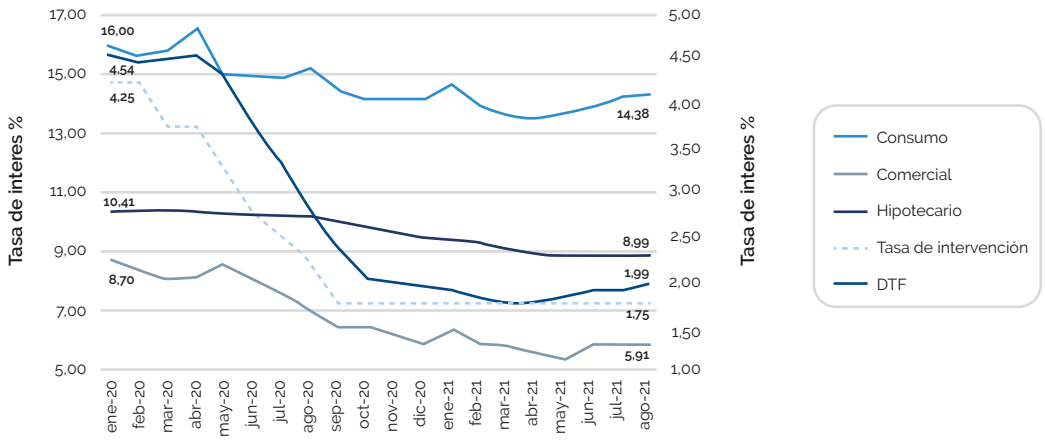
Disminución del costo del crédito

La Superfinanciera (SFC, 2021b) reporta que las tasas de interés implementadas en la colocación de créditos nuevos tuvieron una disminución promedio de 1,19 pb de marzo de 2020 a junio de 2021. Al estudiar en detalle la figura 3, se puede ver que, pese a que el Banco Central disminuyó la tasa de intervención 250 pb, esta rebaja no se pudo percibir significativamente sino hasta el primer trimestre de 2021. Es decir, el mercado de créditos se tardó un promedio de nueve meses o más en absorber dicha reducción (BRC, 2021b).

Los datos históricos del reporte realizado por la situación del crédito en Colombia durante este mismo periodo indican que el comentario más recurrente de los clientes en las entidades bancarias, a la hora de tramitar sus préstamos, está relacionado con la percepción de tasas de interés muy elevadas (BRC, 2021a).

Figura 3.

Comparativo de las tasas de interés reportadas por el Banrep año 2020-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de BRC (2021b).

Colocación de créditos nuevos

El informe de la Superfinanciera (SFC, 2021f) revela que, desde el inicio de la calamidad pública hasta junio de 2021, se desembolsaron COP 439,4 billones de pesos en créditos en todo el sistema. Las entidades con mayor participación en este índice son Bancolombia, con el 30,3 %, Davivienda, con el 15,4 %, y el Banco de Bogotá, con el 12,2 %. De acuerdo con los cálculos propios, basados en la respuesta que da el Sector Bancario a la Crisis del COVID-19 de Arbeláez et al. (2020) y los informes sobre el sistema financiero durante la cuarentena de la Superfinanciera (SFC, 2021d) de los meses de julio de 2020 hasta julio de 2021, la tasa de aprobación global de créditos nuevos fue del 38,9 %. La modalidad de empresas y microcrédito fue la que mayores aprobaciones tuvieron, con 86,4 %, seguida por la modalidad de vivienda, con 65,9 % y de consumo, 31,3 %.

Las principales causas de negación utilizadas por los establecimientos bancarios para los créditos se relacionaban con el riesgo de incumplimiento 57,5 %, la falta de experiencia financiera 11,1 %, el flujo de caja del deudor 9,4 % y otras razones 22 % (SFC, 2021b). Entre los créditos aprobados, se pueden encontrar desembolsos con los siguientes beneficios:

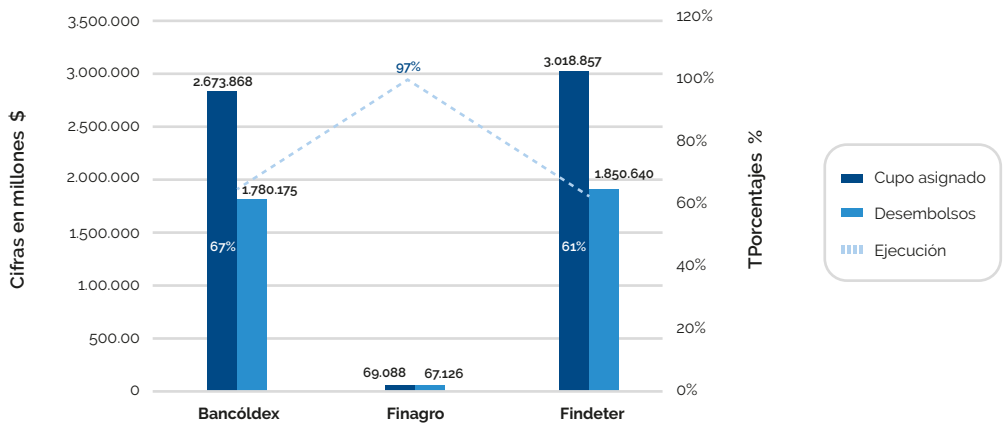
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Desembolsos con garantías. Con fecha de finalización de 14 de julio de 2021, se han desembolsado COP 18,8 billones de pesos en préstamos con garantías del programa "Unidos por Colombia", asegurando coberturas entre el 50 % y 90 %. En lo corrido de este periodo se ha utilizado el 75 % del cupo asignado. La participación por líneas quedó representada así: capital de trabajo 72%, nóminas 13%, microfinanzas 6%, independiente 4%, gran empresa 3 %, sectores más afectados 2 %, vivienda 0,7 % y restructuración de pasivos 0,002% (SFC, 2021b).

Desembolsos por redescuento. Con corte a 13 de julio de 2021, Bancóldex ha logrado colocar 80.608 créditos por un neto monetario de COP 1,78 billones de pesos, a través de sus líneas especiales "Responde" y "Adelante". En lo que respecta a Finagro, ha otorgado 36.526 créditos, con tasas subsidiadas por COP 67.126 billones de pesos entre sus dos líneas "Colombia Agro Produce" y "el Campo no Para"; por último, Findeter ha colocado 915 créditos, que oscilan entre COP 185 billones de pesos, generando un saldo de $COP 1,15 billones de pesos para realizar nuevos créditos (SFC, 2021b). En síntesis, en la figura 4 se evidencia que la ejecución más eficiente de los recursos de redescuento lo ha realizado Finagro, ya que ha utilizado el 97 % del cupo asignado.

Figura 4.

Resumen de ejecución del redescuento banca de segundo piso a 13 de julio 2021.



Fuente: elaboración propia a partir de SFC (2021b).

Siguiendo otro orden de ideas, dado que el estudio se centra en las medidas crediticias promulgadas y las actuaciones de los bancos en su aplicación, es necesario, también, distinguir las opiniones de la otra parte, representada por los usuarios del sistema, la población en general, las agremiaciones e instituciones y la clase política.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Usuarios del sistema

Tras la realización de 118 encuestas *online* a un grupo poblacional conformado por 54 % de mujeres y un 46 % de hombres, que tienen edades entre los 18 y más de 65 años, 76 % de ellos empleados y 18 % trabajadores independientes, residentes de la ciudad de Neiva (Huila), se logró constatar que el 68 % de los encuestados utilizó los servicios del sector bancario en entidades como Bancolombia 22 %, Banco Davivienda 21 %, Banco Agrario 10 % y otros bancos el 14%.

Del total enunciado, el 96 % de los usuarios se encuentra clasificado como persona natural y tan solo el 4 % como persona jurídica. Es importante recalcar que estos resultados no son concluyentes para esta última clasificación, siendo esta una limitación importante de la investigación a la hora de asociar estos resultados con las empresas.

Valga señalar que tan solo el 37 % de las personas naturales se enteraron de los programas y alivios financieros ofrecidos por la banca; a su vez, el 42 % logró ser beneficiario de los alivios y el 33 % de ellos contaron con la aplicación de mínimo dos tipos de modificaciones. Las principales modalidades de modificaciones o restructuraciones arrojadas por el instrumento fueron el periodo de gracia y la extensión o prórroga del plazo del crédito, ambas en un 36 %, que favoreció a 85,7 % empleados, 9,5 % trabajadores independientes y 4,8 % pensionados.

En cuanto al proceso, las entidades bancarias aplicaron estos alivios de forma unilateral en un 52 % y el 48 % restante debió realizar la solicitud verbal o escrita en su entidad. El impacto generado de la aplicación de estos alivios en la economía de los hogares fue calificado positivamente en un 48 %. El 33 % lo calificó negativamente debido a que las condiciones le resultaron desfavorables para su economía, generándole mayores sobrecostos (ver figura 5).

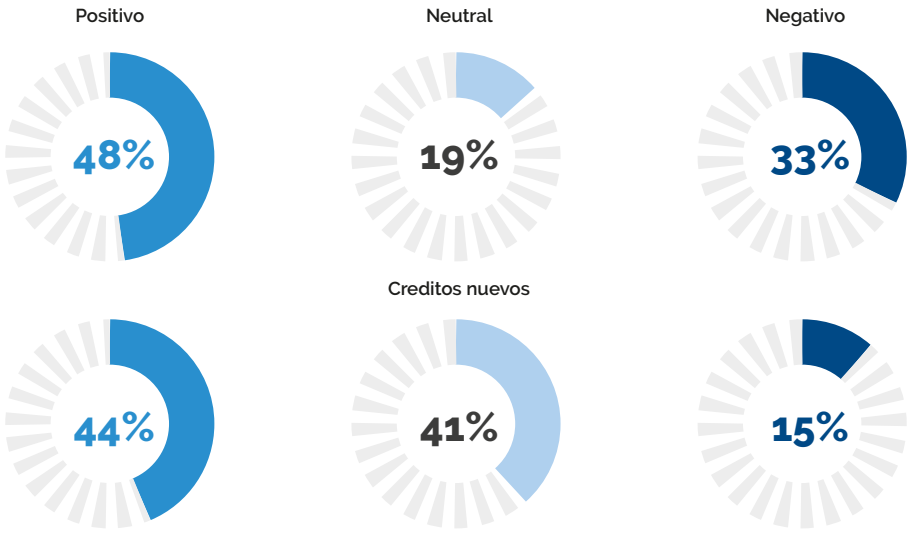
Respecto a la demanda de nuevos créditos, solo el 49 % adquirió este servicio y ninguno de los encuestados accedió a los programas de reactivación económica. Los bancos que mayores créditos nuevos otorgaron fueron Davivienda 33 %, Banco Agrario 21 %, Bancolombia 15 % y Banco BBVA 8%. El impacto económico de los nuevos créditos en la dinámica diaria de los hogares fue catalogado como positivo, con 44 %, ya que les brindó la liquidez necesaria para atender las necesidades del hogar.

La percepción general de los encuestados, integrada tanto por los usuarios del sistema como por los ciudadanos que no utilizaron ningún servicio de las entidades, obtuvo una calificación ubicada en nivel medio. Se analizaron aspectos relacionados con la evaluación de puntos relevantes del proceso de aplicación de alivios y colocación de créditos. En el primer caso, se rescata que la efectividad de la comunicación, la facilidad en el acceso a los alivios, el tiempo de respuestas y el tiempo de los plazos extendidos obtuvo un promedio 36 % bajo, mientras que los intereses que han sido pagados y las tasas de interés cobradas se consideraron en niveles altos, con el 37 % en promedio.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Figura 5.

Impacto de la aplicación de alivios, PAD y créditos nuevos.



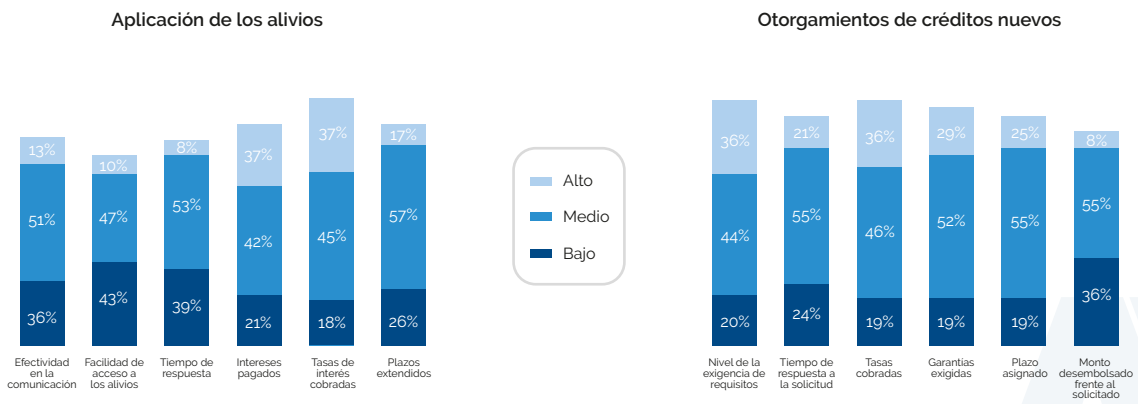
Fuente: elaboración propia a partir de SFC (2021b).

En el segundo caso, de la colocación de carteras nuevas también se destaca que el nivel de exigencia de requisitos en los bancos, las tasas cobradas, las garantías requeridas para el crédito y el plazo asignado fue alto, con un promedio de 40,5 %; entre tanto, el tiempo de respuesta y los montos desembolsados frente a lo solicitado obtuvo un promedio bajo de 30 % (figura 6).

Ahora bien, durante este tiempo de mayor incertidumbre nacional y mundial, el 83 % de la ciudadanía opita encuestada no sintió un verdadero apoyo por parte del gobierno o del sector financiero con las medidas implementadas. El 60 % tampoco considera que los alivios financieros que fueron usados contribuyeran a mejorar y erradicar la crisis económica de los hogares colombianos.

Figura 6.

Percepción general de las actuaciones de los bancos en la aplicación de los alivios y el otorgamiento de créditos durante la pandemia (marzo de 2020 a junio de 2021).



Fuente: elaboración propia a partir de SFC (2021b).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Agremiaciones, clase política y otras instituciones

El docente de la Unisabana, Wilson Rodríguez, calificó como insuficientes los alivios para las necesidades que afrontan los deudores (Universidad de la Sabana, 2017). Por otro lado, el representante de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), Jaime Cabal, denunció que los establecimientos bancarios estaban dificultando el acceso a los recursos, no estaban concediendo créditos a los comerciantes o les imponían altas tasas de interés, una situación que preocupa, puesto que estos recursos apoyarían la reactivación económica (Morales, 2020).

Desde una perspectiva diferente, la Asociación Asobancaria (Asobancaria, 2021b) afirmó en su comunicado de prensa 74 los beneficios que ha brindado la banca y su gestión e invitó a los usuarios con dificultades económicas a acercarse a la entidad de la cual son clientes para que les ofrezca nuevas alternativas que faciliten el pago de sus deudas.

Entre tanto, el senador de la bancada del Polo, Wilson Arias, criticó severamente las actuaciones de los bancos, calificándolas como robos del sistema financiero, en vista de que terminaron capitalizando los intereses de sus clientes, refinanciando las obligaciones sin consentimiento y redirigiendo los dineros de las cuotas exclusivamente al pago de intereses. Además, señaló, con pruebas en mano, que los bancos no actuaron con sentido altruista o solidario porque las deudas crecieron (Ocampo, 2021).

Por otra parte, durante la entrevista con Vicky Dávila en la Revista Semana (2020b) el parlamentario David Barguil denunció que la aplicación de los alivios no representa ninguna ayuda verdadera para los usuarios porque no hay un cese real en el pago de las deudas; también, hizo mención sobre la inflación en las tasas de interés y la indebida destinación de los recursos de redescuento en la equiparación de préstamos para las grandes empresas y en la recompra de los créditos vencidos de los propios bancos. De la misma forma, el senador Armando Benedetti se quejó sobre las actuaciones de los bancos, el cobro excesivo de intereses en los alivios, la falta de préstamos para las pymes, la poca de transparencia del sector y el exceso de cobros por los servicios (Revista Semana, 2020a).

Discusión y conclusiones

En relación con la aplicación de los alivios, se debe mencionar que, durante la primera etapa, gran parte de las entidades financieras incumplieron la normatividad en cuanto a la notificación y autorización expresa del deudor para adoptar la medida, ya que esta fue aplicada unilateralmente por parte de algunos bancos y, en otros casos, fueron los usuarios quienes debieron solicitar la intervención del defensor del consumidor financiero para hacer efectivo el beneficio de los alivios.

Adicionalmente, se puede ver una baja gestión en la difusión de esta información para que los clientes conocieran conceptualmente sobre los alivios, tuvieran claridad de las implicaciones futuras y cuál de las modalidades ofrecidas por su entidad le representaban mayores beneficios.

Por otro lado, a pesar de que en el instrumento aplicado primó un nivel medio de percepción sobre las tasas, los reportes de los diferentes medios de comunicación e incluso en el re-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

porte realizado por el Banco de la República sobre la situación del crédito en Colombia, los clientes calificaron las tasas de interés con un nivel alto en el mercado. Este aspecto coincide con las quejas registradas ante el supervisor, tanto para los créditos nuevos como para las modificaciones o restructuraciones concedidas. Se podría decir que la diferencia entre las fuentes de información se puede atribuir a que los problemas relacionados con la aplicación de los alivios se evidenciaron notoriamente entre el segundo y el cuarto trimestre de 2020, durante la etapa inicial de la pandemia, mientras que el instrumento se aplicó en el mes de octubre de 2021, fecha en la que ya se percibe una economía más dinamizada.

Es importante recalcar, también, que para las personas naturales los alivios no representaron un verdadero salvavidas a la situación económica de los deudores, ya que las modalidades de alivios que primaron en los bancos fueron la extensión del plazo y el periodo de gracia, dos medidas que no logran maximizar los beneficios para el cliente, como sí lo hubiesen representado la condonación parcial de la deuda o el no cobro de intereses.

Frente a un panorama tan complejo como el de la pandemia, los resultados de la adopción de estas medidas crediticias no tuvieron un impacto severamente negativo sobre el desempeño financiero de las instituciones bancarias, debido a que su rentabilidad se redujo y no obtuvieron pérdidas, mientras que, para el caso de algunos usuarios, haber sido beneficiario de los alivios sí presentó un sobrecosto en sus deudas, porque una vez finalizados los periodos de gracia sus deudas crecieron, al igual que sus cuotas y el pago de los intereses.

En cuanto a las solicitudes de préstamos, se percibe un nivel bajo de aprobación, lo que permite dilucidar que los recursos destinados a impulsar la dinamización de la economía tampoco llegaron a un gran número hogares, como fue promulgado por el Gobierno; además, los bancos fueron más precavidos, aumentando las exigencias y las garantías para conceder sus préstamos, situación que está en contraste con los resultados operacionales del sistema financiero, ya que aumentaron significativamente sus activos en la inversión de portafolios y no en la colocación de cartera durante el año de mayor dificultad por la pandemia.

Por otra parte, también se identificó que la trasmisión de la tasa intervencionista no se dio de manera rápida ni en beneficio de los clientes, como se esperaba, ya que tardó aproximadamente nueve meses en verse reflejada esta reducción en las tasas de interés de créditos que corresponden a mayor demanda en el mercado. Adicionalmente, la disminución de la tasa no alcanzó niveles tan bajos, próximos al 0%, como sí sucedió en países como Estados Unidos, Perú y Chile, esto, pese a tener uno de los sistemas financieros más sólidos y costosos del mundo.

Finalmente, se concluye que las medidas decretadas en el territorio nacional para mitigar las afectaciones económicas que trajo consigo la pandemia no fueron efectivas en su totalidad para los usuarios naturales del sistema financiero, porque no se cumplieron los objetivos para los que fueron diseñadas, que consistían en aliviar la carga económica de los colombianos, en el corto, mediano y largo plazo, para evitar la desaparición de un gran número de empresas y disminuir los indicadores de desempleo y pobreza nacional.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Se puede ver que no existió una voluntad genuina de solidaridad de los bancos, siendo uno de los sectores que mayores utilidades ha reportado en los últimos años. Se esperaba de estos un mayor nivel de contribución para sortear la crisis, como lo hicieron los colombianos en el momento en el que la banca lo requirió.

Así las cosas, debe considerarse que todos los intervinientes se quedaron cortos en las actuaciones: el Gobierno Nacional, con la falta de materialización de ampliación de mayores coberturas de las ayudas y que estas llegaran a los que verdaderamente las necesitaban; el supervisor, que no desempeñó su papel rector al no requerir a las entidades bancarias a acatar las directrices correctamente y reducir sus tasas rápidamente; finalmente, el emisor, que dio pasos lentos en la reducción de su tasa y los niveles pudiesen haber sido más significativos.

Con todo esto, es importante señalar que, para lograr salir de la coyuntura económica, se requiere una articulación potenciada de fuerzas de los actores políticos, económicos y sociales para normalizar la dinámica de consumo e inversión. Es claro que, pese a los esfuerzos por combatir el virus, este insiste en prolongarse con sus nuevas variantes; por consiguiente, no queda más que adaptarse a vivir con el COVID-19, pero no en crisis.

Referencias

Arbeláez, M., Delgado, M., Díaz, S., Gómez, S. Y Peñate, C. (2020). *Respuesta del sector bancario a la crisis del COVID-19.* Fedesarrollo.

Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia. Asobancaria. (2021a). *Balance y perspectivas crediticias 2020-2021.* Asobancaria.

Asociación Bancaria. Asobancaria. (2021b). *Comunicado de prensa 74. Buenos resultados del Programa de Acompañamiento de Deudores (PAD).* Asobancaria.

Banco Agrario de Colombia. BAC. (2021). *Informe gestión sostenibilidad 2020. Banco Agrario de Colombia.* Banco Agrario.

Banco Davivienda. (2021). *Informe de la junta directiva y el presidente a la asamblea general de accionistas 2020.* Banco Davivienda.

Banco de la República de Colombia. BRC. (2020a). *¿Qué ha hecho el Banco de la República para enfrentar el impacto de la pandemia en la economía?* https://www.banrep.gov.co/es/medidas-banrep-covid-19-0

Banco de la República de Colombia. BRC. (2020b). *Reporte de la situación del crédito en Colombia.* Banrep.

Banco de la República de Colombia. BRC. (2021a). *Datos histórico reporte.* Banrep.

Banco de la República de Colombia. BRC. (2021b). *Boletín estadístico.* Banrep.

Bancolombia. (2021). *Informe de gestión grupo Bancolombia 2020: el camino hacia una generación consciente.* Bancolombia.

Blackman, A., Ibáñez, A., Izquierdo, A., Keefer, P., Moreira, M., Schady, N. y Serebrisky, T. (2020). *La política pública frente al COVID-19: recomendaciones para América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Blu Radio. (2021). *Si el 'alivio COVID' de su banco le parece injusto, le explicamos cómo denunciarlo.* Blu Radio.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Castaño, J. (2020). *Supervisión del sistema financiero en la coyuntura COVID-19* [Diapositivas]. Superintendencia Financiera de Colombia. https://imgcdn.larepublica.co/cms/2020/08/05105642/Presentacion-Superfinanciero-en-ANIF-1.pdf

Castellanos, M. (2021). *Usuarios en redes sociales se quejan por 'supuestos' alivios económicos de los bancos WRadio.* WRadio.

Chudik, A., Mohaddes, K. and Raissi, M. (2021). COVID-19 fiscal support and its effectiveness. *Economics Letters, 205*(109939).

Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoria, 14*(1), 61-71.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. (2021). *Estudio económico de América Latina y el Caribe: Colombia.* CEPAL.

Danismán, G., Demir, E. and Zaremba, A. (2021). Financial Resilience to the COVID-19 Pandemic: The Role of Banking Market Structure. *Applied Economics, 53*(39), 4481-4504.

Didier, T., Huneeus, F., Larrain, M. and Schmukler, S. (2021). Financing firms in hibernation during the COVID-19 pandemic. *Journal of Financial Stability, 53*(100837).

Drehmann, M., Farag, M., Tarashev, N. and Tsatsaronis K. (2020). *Buffering COVID-19 losses-the role of prudential policy.* Bank for International Settlements.

Falade, O. and Folorunso, B. (2015). Fiscal and monetary policy instruments and economic growth sustainability in Nigeria. *American Journal of Economics, 5*(6), 587–594.

Fondo Monetario Internacional. FMI. (2022). *Policy Responses to COVID-19.* International Monetary Fund.

Frieden, J. (2020). La economía política de la política económica. En *Finanzas y Desarrollo* (pp. 4-9). Fondo Monetario Internacional.

Grasselli, M. (2021). Monetary Policy Responses to COVID-19: A Comparison with the 2008 Crisis and Implications for the Future of Central Banking. *Review of Political Economy, 34*(3), 420-445.

Hausmann, R. and Schetter, U. (2022). Horrible trade-offs in a pandemic: Poverty, fiscal space, policy, and welfare. *World Development, 153*(105819).

Herring, R. and Santomero, A. (1991). *The Role of the Financial Sector in Economic Performance* (pp. 95-08). University of Pennsylvania.

Jiménez, V. (2012). El estudio de caso y su implementación en la investigación. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales, 8*(1), 141 - 150.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Junfeng, R., Yechi, M., Farmanesh, P. and Ullah, S. (2022). Managing transitions for sustainable economic development in post-COVID world: ¿Do fiscal and monetary support matter? *Economic Research-Ekonomska Istraživanj*.

King, R. and Levine, R. (1993). Finance and Growth: Shumpeter Must Be Right. *Policy Research Working Papers.*

Maranto, M. y González, M. (2015). *Fuentes de información.* Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Decreto 444 de 2020 por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. 21 de marzo de 2020.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. MHCP. (2021). *Fondo de Mitigación de Emergencias-FOME: medidas económicas adoptadas para la atención de la emergencia ocasionada por el COVID-19.* Minhacienda.

Morales, C. (2020). *Muchos anuncios del Gobierno, pero bancos no le prestan a empresarios: Fenalco.* RCN Radio.

Nguyen, H., Thai-Thuong, Q., Min, C., Cong, T. and Hong, D. (2021). ¿Does financial development matter for economic growth in the emerging markets? *Borsa Istanbul Review*.

Ocampo, Á. (2021). *Congresistas denuncian que el alivio de los bancos en la pandemia resultó ser un fraude.* RCN Radio.

Organización Mundial de la Salud. OMS. (2021). *Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19.* OMS. https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline

Padhan, R. and Prabheesh, K.P. (2021). The economics of COVID-19 pandemic: A survey. *Economic Analysis and Policy, 70*, 220-237.

Pereira, Z. (2011). Los diseños de método mixto en la investigación en educación: una experiencia concreta. *Revista Electrónica Educare, 15*(1), 15-29.

Powel, A. and Rojas-Suarez, L. (2020). *Sound Banks for Healthy Economies: Challenges for Policymakers in Latin America and the Caribbean in Times of Coronavirus.* Inter-American Development Bank.

Revista Semana. (2020a). *¿Cómo han actuado los bancos ante la pandemia en Colombia?* Semana.

Revista Semana. (2020b). *Entrevista con David Barguil sobre el papel de la banca en la pandemia. ¿Cómo se han portado las entidades financieras con los colombianos?* Semana.

Revista Semana. (2021). *¿Los bancos ayudaron a engordar más las deudas?* Semana.

Song, L. and Zhou, Y. (2020), The COVID-19 Pandemic and Its Impact on the Global Economy: ¿What Does It Take to Turn Crisis into Opportunity? *China & World Economy, 28*(4), 1-25. https://doi.org/10.1111/cwe.12349

Superintendencia Financiera de Colombia. SFC. (2020a). *Circular externa 007*. Superfinanciera.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Superintendencia Financiera de Colombia. SFC. (2020b). *Circular externa 0014.* Superfinanciera.

Superintendencia Financiera de Colombia. SFC. (2020c). *Circular externa 022.* Superfinanciera.

Superintendencia Financiera de Colombia. SFC. (2020d). *Informe sobre el sistema financiero durante la cuarentena obligatoria por la Vida.* Superfinanciera.

Superintendencia Financiera de Colombia. SFC. (2021a). *Información consolidada trimestral SFC - Defensores del consumidor financiero - Entidades vigiladas.* Superfinanciera.

Superintendencia Financiera de Colombia. SFC. (2021b). *Informe estadístico de seguimiento de medidas en la coyuntura.* Superfinanciera.

Superintendencia Financiera de Colombia. SFC. (2021c). *Información financiera con fines de supervisión bancos - NIIF Junio 2021.* Superfinanciera.

Superintendencia Financiera de Colombia. SFC. (2021d). Informe sobre el sistema financiero durante la Cuarentena Obligatoria. Superfinanciera.

Superintendencia Financiera de Colombia. SFC. (2021e). *Perspectivas de la cartera de crédito para apoyar la reactivación.* Superfinanciera.

Superintendencia Financiera de Colombia. SFC. (2021f). *Tasas y desembolsos - bancos.* Superintendencia.

Universidad de La Sabana. (2017). *¿Cómo funcionan los alivios financieros durante la pandemia?* Universidad de La Sabana.

Wei, X. and Han, L. (2021). The impact of COVID-19 pandemic on transmission of monetary policy to financial markets. *International Review of Financial Analysis, 74*(101705).

World Bank Group. (2020). COVID-19 to Plunge Global Economy into Worst Recession since World War II. World Bank.

LA AUDITORÍA FORENSE ¿UN ELEMENTO ESENCIAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS?[1]

FORENSIC AUDITING: ¿AN ESSENTIAL ELEMENT OF PUBLIC ENTITIES?

https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.9

09

Administración & Desarrollo
Vol. 52 • Núm. 1• Enero - junio 2022
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

La auditoría forense ¿Un elemento esencial de las entidades públicas?[1]

Forensic auditing: ¿An essential element of public entities?

Tipología: Artículo de investigación

Cómo citar este artículo
Castellanos, O.; Velásquez, J.; Arboleda, G. y Suaza (2022).La auditoría forense ¿Un elemento esencial de las entidades públicas?. *Administración & Desarrollo,* 52(1), 137-154. https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.9

Orlando Carmelo Castellanos Polo* **Gladys Irene Arboleda Posada*****
José Alexander Velásquez Ochoa** **Jorge Oliverio Suaza Arcila******

Resumen

Los actos de fraude se han incrementado en el sector público donde se ve la afectación de la administración de los recursos públicos, sin importar su nivel de descentralización, lo que altera de cierta manera el beneficio final de los programas sociales. Estas entidades, si bien tienen implementado el sistema de control interno, no logran los resultados de la prevención de los riesgos de fraude, por lo tanto, se propone con este trabajo determinar la importancia que tiene la auditoría forense como mecanismo de prevención del fraude en el control interno de las entidades públicas. La metodología utilizada es descriptiva, se analizaron los informes de control interno e informes de gestión de transparencia de las entidades públicas del municipio de Medellín, para evaluar el manejo que se desarrolla frente al fraude. La investigación encontró que las entidades seleccionadas no cuentan con mecanismos de seguimiento de prevención de fraudes, por lo cual se hace necesario la implementación de controles de prevención de fraude y conformación de equipos de trabajos especializados en el área del departamento del control interno de las entidades públicas.

Palabras clave: auditoría forense, control interno, entidades públicas, riesgos, auditoría.

[1] Este artículo es el resultado de una investigación cualitativa acerca de la auditoria forense.

* Contador público de la Universidad Cooperativa de Colombia, Magíster en Dirección Estratégica de la Universidad Internacional Iberoamericana, Doctor en Derecho Económico y de Empresa, Universidad Internacional Iberoamericana, estudiante del Posdoctorado en Ciencias Contables y Financieras de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. Profesor investigador de la Corporación Universitaria Americana. Correo: ocastellanos@americana.edu.co. Orcid: 0000-0002-3129-1942.

** Contador público del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, Abogado de la Universidad Cooperativa de Colombia, experto en Políticas y Legislación Tributaria de la Universidad de Medellín, Máster en Bussines Administration del Censa International Collegue, Doctorante del instituto Universitario de las Américas y el Caribe. Profesor investigador de la Corporación Universitaria Americana. Correo: jvelasquez@americana.edu.co. Orcid: 0000-0002-8535-841X.

*** Contadora pública de la Universidad Cooperativa de Colombia, Magíster en Desarrollo Humano Local y Regional de la Universidad de la Frontera, Doctora en Administración, Universidad Nacional de Misiones. Profesora investigadora de la Corporación Universitaria Americana: giarboleda@americana.edu.co. Orcid: 0000-0003-3690-2842.

**** Contador público de la Universidad de Medellín, Magister en Administración Financiera de la Universidad Viña del Mar de Chile, Doctor en Administración Gerencial de la Universidad Benito Juárez de México. Docente de la Corporación Universitaria Americana. Correo: josuaza@americana.edu.co. Orcid: 0000-0001-6712-3716.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Abstract

The acts of fraud are increasing in the public sector where the administration of public resources of public entities is affected, regardless of their level of decentralization, affecting in a certain way the final benefit of social programs, these entities although they have implemented the internal control system do not show the results of the prevention of fraud risks, Therefore it is proposed with this work to determine the importance of forensic auditing as a fraud prevention mechanism in the internal control of public entities. The methodology used is descriptive where the internal control reports and transparency management reports of public entities of the Municipality of Medellin were analyzed to evaluate the management of fraud. The result of the investigation determined that the selected entities do not have fraud prevention follow-up mechanisms, so it is necessary to implement fraud prevention controls and to form specialized work teams in the area of internal control department of public entities, since the controls carried out by government control entities are a subsequent control that does not allow timely detection of fraud and corruption situations.

Key words: Forensic auditing, internal control, public entities, risks, audit, internal control, audit.

Introducción

En los últimos años, en Colombia han aumentado los casos de corrupción y fraude en las entidades estatales, situación que pone en riesgo la correcta administración de los recursos públicos de la Nación, dicha problemática se presenta, en general, por la falta de control con énfasis en antifraudes de los procedimientos financieros, legales y de gestión en las entidades públicas a través de los departamentos de control interno, auditores externos y la Contraloría General de la Nación. Esta situación origina debilidades en el control de las finanzas públicas, de acuerdo con Intosai (2016) en control interno ha estado siempre evolucionando dentro de los planteamientos de sistemas que existen actualmente, por ende las organizaciones asumen como base el sistema de control para la toma de decisiones y cumplir objetivos, estrategias, y metas y la ejecución directa de los programas sociales de la población, por lo tanto es necesario un replanteamiento de cómo se están realizando los controles de auditoría con los énfasis tradicionales y cuál es la problemática que se presenta para que no se logren identificar previamente los casos de fraude y corrupción. Ocurre que los casos presentados a la luz pública cuando se intervienen las entidades, normalmente se producen por llamadas anónimas, comunicaciones internas de los funcionarios que comunican las situaciones o por incidencia de fraude.

Dados los casos que se han presentado de corrupción y fraude económico en la constante historia de los gobiernos y las nuevas modalidades de los defraudadores en las entidades públicas, se hace necesario que se incorporen metodologías de detección, controles y profesionales especializados en auditoría forense en los departamentos de control interno de las entidades o que se incorpore en la metodología del sistema de control interno una actualización de un componente que permita determinar estos riesgos de fraude, la necesidad del control debe ser preventiva dentro de las entidades y deben aplicarse por las entidades de control del gobierno por medio de la Contraloría General de la Nación. La postura que se debe tomar dentro de las entidades estatales para preve-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

nir el riesgo de fraude es la conformación del equipo profesional del departamento de control interno, donde se cuente con profesionales interdisciplinarios especialistas en auditoría forense, es decir, el trabajo de control frente al riesgos de fraude debe ser implementado adecuadamente con un seguimiento a los mismos controles. La auditoría forense es un área no explotada actualmente en muchos países, se le ha dado importancia en los últimos tiempos porque ha ayudado a detectar casos de fraude y a prevenirlos a tiempo, de acuerdo con lo anterior, se pretende dar respuesta a la pregunta ¿Es la auditoría forense una herramienta que puede prevenir oportunamente los fraudes y corrupción en las entidades públicas? La respuesta a la pregunta se desarrolló mediante el análisis de informes que se realizaron por los departamentos de control interno con el fin de conocer la importancia que tiene la auditoría forense en las entidades públicas. La investigación se realizó con un alcance que analiza la importancia de la auditoría forense como un mecanismo en el control interno en las entidades públicas para la prevención y detección de la corrupción y el fraude.

Marco teórico

La sociedad y las entidades públicas

Los ciudadanos son los responsables de elegir a sus representantes y realizar seguimiento de sus acciones por las veedurías ciudadanas, más aún en la actualidad exigen mayor nivel de información de la rendición de cuentas por las instituciones públicas y organismos de control gubernamentales, particularmente cuando se dan a conocer los casos de fraude en este sector. Autores como Chaikin y Sharman (2009), Ríos *et al.* (2017) y Guillamón *et al.* (2011) han provocado que los estudios se centren en la gestión de la función pública para determinar la transparencia administrativa, así mismo Oszlak (2013) advierte la importancia que ha alcanzado el término de Estado abierto que se manifiesta en la voluntad de los gobiernos para facilitar el acceso de la ciudadanía a la participación social y al control de la gestión pública. De acuerdo con Hudson y Flórez (2019), Hofmann *et al.* (2019), Mueller (2020), Ramírez (2022), el gobierno abierto se encarga de la participación ciudadana en la mejora de servicios públicos y la rendición de cuentas, lo que lleva a tener mejoras en la salud, educación, seguridad y oportunidades de empleo. Por su parte, Cadena (2019), Chatwin *et al.* (2019), Macías *et al.* (2020) determinan que el eje transparencia constituye un conjunto de herramientas de gestión diseñadas, usadas para permitir la apertura de procesos y disponibilidad de la información de entes gubernamentales. Siendo la transparencia un componente importante del gobierno abierto a medida que se eliminan costos de información, las personas tienen acceso a la información que les permite generar conocimiento público útil, que también influye en las actividades y decisión del gobierno.

En Colombia las entidades del gobierno han estado inmersas en escándalos de corrupción lo que ha provocado la actualización de parámetros en el control interno MECI, los fraudes financieros siempre serán una posibilidad en cada una de las áreas, y este es un riesgo que todo representante de las instituciones del Estado debe tratar de aminorar, porque es necesario que cada miembro de las entidades esté comprometido con los valores institucionales y dé a conocer aquellos hechos que, en sus actividades, pone en riesgo el logro de las metas institucionales por error o fraude.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Como lo señalan De la Torre (2018) y Gottschalk (2018), los casos de fraude han llevado a que las empresas públicas y privadas se enfrenten a los desafíos sobre los controles que se tienen en los procedimientos administrativos; sin controles efectivos se facilita que los funcionarios públicos de la entidad o externos realicen prácticas de corrupción. La auditoría forense puede ser útil para prevenir y a su vez detectar los casos de fraude, de corrupción que han despojado la desconfianza en la gestión en las diferentes instituciones, por lo tanto, en diferentes instancias de control de los países de América del Sur se han incorporado en los procesos de fiscalización de las vigencias fiscales la auditoría forense como herramienta para detectar los hechos de fraude y proteger los recursos públicos. De acuerdo con Bermeo-Giraldo *et al.* (2021), se debe tener en cuenta en los factores de investigación de los fraudes, la ética de los funcionarios públicos, con el objetivo de indagar cuáles son las razones por las que los fraudulentos incurren en estas prácticas.

La auditoría forense como mecanismo de detección de la corrupción

La auditoría forense está orientada a la determinación de los hechos de corrupción y fraude financiero que se generan por hechos no legal actos ilegales, también busca identificar la tipología aplicada por el defraudador. Rozas (2009) señala que esta auditoría es un mecanismo que debe ser implementado en las organizaciones para proteger los intereses y alcanzar las metas de beneficios de las entidades, es un área de la auditoría que obtiene evidencias con el propósito de comprobar delitos y servir como soporte a la justicia. Atagan y Kavak (2017) definen la auditoría forense como el mecanismo de control que deben implementar las organizaciones; Londoño y Saldarriaga (2011), mencionan que mediante el uso de la auditoría forense se permite contar con una respuesta oportuna frente al fraude y la corrupción. La auditoría forense se aplica a las entidades públicas, por parte de la Contraloría General de la Nación, cuando se reciben denuncias contra algún funcionario público por fraude y se cuentan con las debidas pruebas para poder realizar el debido proceso de auditoría y disciplinario contra los actos de enriquecimiento ilícito, malversación de fondos, peculado, y las actuaciones que no son propias del quehacer de la administración pública.

La auditoría forense tiene una historia antigua. Rodríguez (2004), manifiesta que desde 1824, se tienen registros en la ciudad de Glasgow, Escocia, de profesionales que manifestaban realizar peritajes expertos ante los tribunales, posteriormente para el año 1900, se comenzaron a conocer los primeros auditores forenses contables que estaban ligados al IRS (The Institute of Internal Auditors) que es la entidad encargada de fiscalizar todos los asuntos de orden tributario en el territorio americano y actualmente existe. Uno de sus mayores logros fue el desmantelamiento de la estructura de contrabando del famoso Al Capone. Por otro lado, está el valioso aporte conceptual que realizan Díaz y Pérez (2015), quienes dan una aclaración sobre la influencia de la auditoría forense en determinados temas, señalan que esta surge con la finalidad clara de evitar o detectar el fraude en los estados financieros, y que siempre debe existir un informe de auditoría o un dictamen que pueda ser soportado en instancias judiciales y que en la actualidad, gracias a la evolución de la tecnología y los procedimientos, la eficacia auditoría forense se ha extendido. Del análisis llevado en el marco teórico se afirma que la mayoría de los autores que hablan del objeto de estudio de esta inves-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

tigación tratan imparcialmente el concepto de auditoría forense al de contabilidad forense, y que no existe doctrina relevante que permita en esta investigación demarcar dichas diferencias.

El fraude financiero en las instituciones es reconocido mundialmente como un fenómeno que se adapta rápidamente a los diversos controles establecidos para mitigarlos, ya que cambia junto con las tendencias económicas y la motivación comercial para adquirir las habilidades y competencias necesarias para detectar rápidamente todo tipo de fraude (Álvarez y Ortiz, 2019). Apropiarse fraudulentamente de recursos se ha convertido en una realidad que amenaza a empresas de todo el mundo. Según Velandia y Escobar (2019), el fraude tiene un gran impacto en las economías porque aumenta la probabilidad de que una empresa quiebre, al respecto, Abdullahi y Mansor (2018) indican que los delitos denunciados con mayor frecuencia son el fraude concursal, el soborno, el fraude de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el blanqueo de capitales.

Para combatir el delito del fraude, las empresas han decidido llevar a cabo procesos forenses que, según Malamed (2020), consisten en la examinación de registros financieros que sirvan para descartar actividades ilegales. Una auditoría forense ayuda a la detección de fraudes corporativos y de la corrupción. Sin embargo, teniendo en cuenta lo señalado por Velandia y Escobar (2019), a pesar del impacto, es importante desarrollar una revisión de la literatura para caracterizar el enfoque de auditoría forense para la investigación del fraude; comienza con la identificación de avances conceptuales y metodológicos en el campo de la auditoría forense para la prevención del fraude contable.

Dado que uno de los elementos clave del entorno de control adecuado es el manejo de recursos humanos en la organización, es importante contar con procedimientos de implementación apropiados después de contratar a un empleado. La existencia de procesos, procedimientos y actividades clave suficientemente claros es fundamental para comprender las áreas y puntos donde la organización puede estar expuesta a un mayor riesgo, del mismo modo, el empleado explica las actividades a las que debe prestar atención en el desempeño de las funciones, por lo tanto, la principal responsabilidad del departamento de talento es asegurar que quienes participan en la unidad sean idóneos.

Cárdenas *et al.* (2021) establecen que la auditoría forense surge por la necesidad de explorar el fraude en las organizaciones a partir de una perspectiva crítica. Cuando un proceso es crítico debe ir acompañado de un análisis completo de la composición de sus elementos. Asimismo, Cárdenas *et al.* (2021) mencionan que puede usarse en asuntos penales, tributarios y familiares.

La corrupción y el fraude son fenómenos de orden mundial, y según lo que afirman Cano y Lugo (2005), se asume que la auditoría forense es uno de los diversos tipos de auditoría que se especializa en la detección y denuncia de hechos fraudulentos y delictivos en el desarrollo de las instituciones públicas o privadas. Por ello se parte de la certeza que la auditoría forense representa una práctica de nuevas técnicas y procedimientos que se deben ajustar a las nuevas realidades, ya que cada vez que existe un fraude o un delito, los sujetos que lo comenten tienden a realizar dichas acciones dejando menos rastros para no ser descubiertos.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

El concepto de auditoría forense tiene diversas connotaciones que se generan desde su origen como herramienta, en el presente artículo se resaltan los autores que tiene un concepto teórico más completo, por ejemplo Ramírez y Reina (2013), que describen la contabilidad forense como una herramienta que se encarga de encontrar indicios y pruebas que permitan generar conclusiones de fraude o actos de corrupción de cualquier entidad sea pública o privada a partir de una revisión exhaustiva de la contabilidad. Se parte de la certeza de que en un Estado social de derecho, como lo es el colombiano, el derecho fundamental del debido proceso debe permear todas las actuaciones, es por ello que los procedimientos que se han generado en la contabilidad forense, y en la auditoría forense, están pensados para soportar las acusaciones de fraude por medio de los hallazgos que se encuentren en la misma contabilidad en sentido amplio y los documentos administrativos que se relacionen directamente con el normal desarrollo del de la entidad, en ese sentido es importante tener en cuenta lo que manifiestan Cano *et al.* (2008), que afirman sin vacilación que la auditoría forense es muy importante para combatir la corrupción porque otorga la oportunidad de emitir un dictamen de auditoría que dé una relación detallada de los hechos y pruebas que sean útiles, pertinentes y conducentes, para probar la existencia de una conducta punible o de responsabilidad fiscal o disciplinaria, en ese sentido, se facilita el acceso a la administración de justicia y permite a los entes de control tener más herramientas para que realicen los respectivos procesos, ya sean estos de orden penal, disciplinario o fiscal, por ello se puede indicar que la auditoría forense es el mecanismo por medio del cual se generan procedimientos para dar cuenta de hechos evidenciados en la contabilidad o en las actuaciones administrativas, que den cuenta de situaciones que no estén de acuerdo con los principios de la entidad y la teleología del Estado social de derecho.

Desde el contexto colombiano los escándalos de corrupción en todas las entidades estatales de cualquier orden, se han presentado desde la existencia del Estado, por ello se evidencia que la impunidad de dichos actos genera un caldo de cultivo que envía un mensaje negativo a la sociedad, ya que las entidades que ejercen el control externo, como la Contraloría General de la República, solo encuentran algunos actos de corrupción y sus investigaciones no se caracterizan por la eficacia y velocidad que se necesita. Una de las principales consecuencias que generan los diversos hechos de corrupción es una pérdida de credibilidad por parte de la inversión extranjera en las instituciones o empresas de Colombia.

Otro de los tópicos importantes ligados al concepto de auditoría forense está relacionado con el control interno de cada una de las entidades, ya que la herramienta no solo puede ser usada por externos, sino que existen mecanismos preventivos o de constante control que permiten evidenciar y evitar el fraude y la corrupción. El modelo de control interno se oficializó en el Decreto 1599 de 2005, el cual se define como un modelo estándar de control interno, después de nueve años, dicho decreto fue modificado por el Decreto 943 de 2014, que dinamizó aún más las herramientas que tenían las direcciones centrales de las entidades para aplicar el modelo de control de las gestiones públicas. Desde la perspectiva de este último decreto, existen dos módulos de control interno en lo público, como lo es el control sobre la planeación y la gestión, que se encarga de auditar la capacidad de los empleados públicos en la detección de conductas desviadas de sus funciones y de aplicar

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

correctivos, dicho control se integra por la oficina de talento humano, dirección estratégica y la administración de riesgo. El otro modulo del control interno es el relacionado con el centro de evaluación y seguimiento, que es la capacidad de analizar, coordinar y calificar la función administrativa, dicho módulo se integra por la autoevaluación, la auditoría interna y los planes de mejoramiento.

Marco normativo del control interno

En la Constitución Política de 1991, específicamente en el artículo 209 que trata sobre la función administrativa y el artículo 269 que describe los mecanismos de control interno, se le ha dado la importancia a esta herramienta con la clara finalidad de que se tengan mecanismos que eviten situaciones que atenten contra los principios y la teleología de cualquier entidad pública. La Ley 42 de 1993 creó el sistema de control fiscal y financiero para entes gubernamentales, posteriormente se expidió la Ley 87 de 1993, donde se describen con claridad los lineamientos fundamentales de un sistema de control interno, más adelante se promulgó la Ley 489 de 1998, a través de la cual se creó un sistema nacional de control interno y un sistema de desarrollo administrativo, el Decreto 2145 de 1999 describió un sistema de control interno de organismos nacionales, departamentales y municipales. Ya para el año 2000 se expidió el Decreto 2539 que realizó una derogatoria del Decreto 2145 de 1999. En 2001, se publicó la Resolución 5289 que hace una reglamentación de la rendición de cuentas y el tratamiento de la información unificada que se debe presentar a la Contraloría General, la cual fue derogada posteriormente por medio de la Resolución 5544 de 2003.

En 2005, por medio del Decreto 1599, se creó un modelo de control interno a nivel nacional denominado MECI (modelo estándar de control interno), el cual se adaptó a los estándares internacionales. Por medio de la Ley 1474 de 2011 se generaron designaciones de responsabilidades en el control interno y los informes de las dependencias de control interno. El MECI se actualizó a través del Decreto 943 de 2014, el cual fue derogado posteriormente por el Decreto 1083 de 2015, único reglamentario de la función pública.

A través del Decreto 648 de 2017 se modificó y se adiciono el Decreto 1083, todo lo que tenía que ver con la organización administrativa de las oficinas de control interno, principalmente definiendo su rol y la actualización de los comités que se debían generar para actuar de manera armonizada con las entidades que hacen parte de las diversas ramas del poder en Colombia principalmente las del poder ejecutivo. En ese mismo año se creó el Decreto 1499 por medio del cual se derogó el Decreto 1083 de 2015 en lo relacionado con los sistemas de gestión que se crearon por medio de la Ley 1753 de 2015.

En la Constitución Política, específicamente en el artículo 267, que fue derogado por el artículo 1 del Acto legislativo 4 de 2019, en el que se señala que el control fiscal será preventivo para la protección del patrimonio público. La ley será la encargada de regular su ejercicio y principios que serán aplicables para cada tipo de control. Posteriormente el poder ejecutivo, haciendo usos de las facultades extraordinarias, expidió el Decreto ley 403 de 2020 el cual reforzaba el reglamento del acto legislativo 4 de 2019 que fortalece el control fiscal. Por ello el control fiscal debe tener una articulación de prevención y acción —que trabaje de la mano con el control interno— sobre la totalidad de actos administrativos principalmente los que tengan directa relación con el patrimonio y las operaciones financieras de la entidad. La vigi-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

lancia ejercida por parte de la Contraloría General está enfocada en mejorar la gestión del control interno para buscar una eficacia de los procedimientos que se han creado y una total armonización de las diversas herramientas de auditoría que se tienen. Por último, se expidió el Decreto 989 de 2020, que de manera concreta define las competencias y requisitos que debe tener el director de la oficina de control interno y las personas que integran dicha dependencia en la rama a ejecutiva, ya sea de orden nacional o territorial.

Metodología

La población del trabajo de investigación son las entidades públicas del municipio de Medellín, que para el año 2022 eran alrededor 84 entidades según la Contraloría General de Antioquia. Del total de la población se tomó una muestra de 60 entidades públicas por medio de una muestra aleatoria simple, se evaluaron los informes de control interno MECI y el manejo que en este se da del control frente al fraude y de corrupción. A continuación, se detalla la muestra (tabla 1).

Tabla 1.

Muestra de entidades públicas objeto de revisión.

Entidad
Secretaría Vicealcaldía de Gestión Territorial
Instituto de Deporte y Recreación. INDER
Empresas de Seguridad Urbanas. ESU
Une-EPM Telecomunicaciones S. A.
Edatel S. A.
Instituto de Deporte y Recreación. INDER REPETIDA??
Electrificadora de Santander S. A. ESP (ESSA)
Concejo de Medellín
Aguas de Urabá S. A. ESP
Instituto Tecnológico Pascual Bravo
Aguas de Malambo S. A. ESP
Emtelco S. A.
Unidad de Comunicaciones EPM
Fonval (Fondo de Valorización del Municipio de Medellín)
Fundación EPM
Edatel S. A.
Secretaría de las Mujeres
Telefónica de Pereira S. A. (ETP)
Dirección de Gestión Humana y Organizacional EPM
Secretaría General EPM
Curaduría 1
Biblioteca Publica Piloto de Medellín para América Latina
Demás Dependencias Corporativas de EPM

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Entidad
Instituto Tecnológico Pascual Bravo REPETIDA??
Secretaría de Seguridad
Secretaría de Infraestructura Física
Biblioteca Publica Piloto De Medellín Para América Latina
Secretaría Privada
Une-EPM Telecomunicaciones S. A.
Secretaría de Inclusión Social y Familia
Central Hidroeléctrica de Caldas S. A. ESP (CHEC)
Escombros Solidos Adecuados en Liquidación
Curaduría 1
Metro de Medellín Ltda.
Secretaría de Educación
Secretaría Gerencial
Unidad de Comunicaciones EPM
Aeropuerto Olaya Herrera de Medellín
Agencia para las Alianzas Público Privadas APP
Instituto de Deporte y Recreación.

Fuente: Contraloría General de Medellín (2022).

Las entidades públicas de la muestra son variadas con referencia al objetivo administrativo como la alcaldía de Medellín, deporte, servicios públicos y de fondos. Se desarrolló mediante un enfoque cuantitativo descriptivo, debido a que busca la obtención de información de los procesos y mecanismos de control desarrollados en el MECI de las instituciones públicas en la ciudad de Medellín para proponer la auditoría forense como una herramienta de prevención con respecto a los riesgos de corrupción. La revisión de los informes de control interno anualizados se realizó a través de listas de chequeo de la muestra.

Los 309 informes de control interno fueron revisados durante el primer trimestre del año 2022 por los investigadores. Se solicitó a los directores de control interno aclaraciones sobre algunos puntos en los informes.

Resultados

Control interno MECI

- Modelo estándar de control interno

De los informes del MECI, actualizados con el MIPG, publicados por la página web de las entidades seleccionadas, se lograron identificar los elementos sustanciales de cada una, observándose que cada uno de los elementos (figura 1) se encuentran con riesgo medio de error como se muestra en el resultado ponderado.

En el ambiente de control se evalúan los valores propios de las entidades públicas incorporados por los funcionarios públicos, el recurso humano, el autocontrol y la gestión pública. Se identificó en el acumulado de las entidades revisada un riesgo medio del 35 % con res-

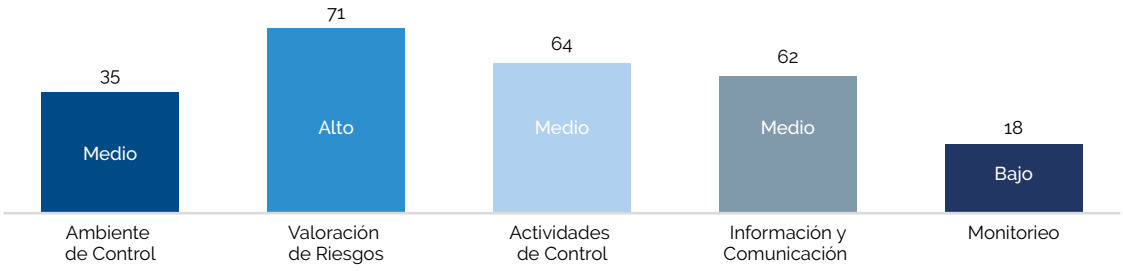
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

pecto a la valoración de riesgos, esto permite determinar los factores que puedan generar los riesgos, el componente a un nivel presenta de riesgo alto, no se aprecia una evaluación de riesgos ni una concepción de control interno robusta frente a los riesgos de fraude.

Las actividades de control presentan una buena segregación de funciones de los funcionarios en las asignaciones de cada una de las actividades, y el cumplimiento de las normas internas y externas con un riesgo medio del 64 %. En la información y comunicación muestra riesgo medio toda vez que en las entidades públicas los controles que se tienen se verifican constantemente y se actualizan a la medida de las necesidades internas más por los múltiples canales de comunicación que existen.

Figura 1.

Estado actual del control interno de las entidades Públicas de Medellín.



Fuente: elaboración propia (2022).

El monitoreo tiene un riesgo bajo debido que se hace seguimiento al control interno con el cronograma de la vigencia fiscal. Por último, el ambiente de control: cada uno de los funcionarios públicos hasta la alta dirección deben estar comprometidos con el control de las actividades, se desarrollan con capacitaciones de sensibilización sobre la importancia del control interno, plan estratégico y los objetivos de las entidades en el plan estratégico.

Control de riesgo de fraude y corrupción

El departamento de control interno de las entidades seleccionadas presenta los resultados de seguimiento y medición de cada vigencia de la política de transparencia administrativa y probidad. Se detallan algunas de las observaciones más representativas que se observan en los informes (tabla 2).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Tabla 2.

Informe de riesgo de fraude.

n°	Observación	Asunto
1	Las entidades no cuentan con los enlaces de las diferentes Secretarías y Departamentos Administrativos designados "a fin de hacer operativa la gestión de la política, en cada una de las dependencias del municipio", persona responsable de consolidar en cada Secretaría o Departamento Administrativo la información que permita validar la implementación de cada una de las actividades que desarrollan los artículos de la política de transparencia administrativa y probidad.	Enlaces de las dependencias para la Política de transparencia y probidad.
2	No se evidenciaron actividades relacionadas con "campañas educativas y pedagógicas en materia de transparencia administrativa y probidad, las que estarán bajo el liderazgo de la Subdirección de comunicaciones del municipio. Igualmente se harán jornadas de sensibilización y socialización en las que hagan parte no solo los servidores públicos, sino también la propia ciudadanía.	Campañas educativas y pedagógicas
	Observación de enlaces para la Política Pública de Transparencia y Probidad del Municipio. No se cuenta con los enlaces de las diferentes Secretarías y Departamentos Administrativos "a fin de hacer operativa la gestión de la política, en cada una de las dependencias del municipio", persona responsable de consolidar en cada Secretaría o Departamento Administrativo la información que permita validar la implementación de cada una de las actividades que desarrollan los artículos de la política de transparencia administrativa y probidad.	Concientización de una cultura de la legalidad y la consolidación de una ética de lo público.

Fuente: elaborada a partir de información de informes de Control Interno de entidades Públicas de Medellín (2022).

Se puede observar que en los departamentos de control interno no tienen un énfasis de detección de fraudes y de corrupción en las entidades públicas, por lo tanto, es necesario que los funcionarios de estas dependencias se capaciten en las herramientas de auditoría forense y se implementen controles preventivos frente al riesgo de fraude y corrupción. Adicionalmente, el comité asesor institucional de transparencia administrativa y probidad se encuentra creado y en funcionamiento sin embargo presenta observaciones en los procesos, no se cuenta con los enlaces de las diferentes secretarías y departamentos administrativos a fin de hacer operativa la gestión de la política, en cada una de las dependencias en las entidades. Falta de instrumentos de seguimiento aprobado por el Comité de Transparencia y Probidad para efectuar seguimiento a la Política Pública de Transparencia y por último no se evidenció una estrategia para adelantar las campañas educativas y pedagógicas, no se realizan jornadas de sensibilización y socialización que hagan parte los servidores públicos y la ciudadanía, estos elementos ponen en riesgos el control de los recursos públicos, y riesgos de control preventivo.

Casos de corrupción por departamento en Colombia

Se determinó el número de casos de corrupción por departamento en Colombia (tabla 3), ponderado con el número de habitantes como se determina en la fórmula empleada:

$$\mathbf{Vp} = \frac{\text{Casos de corrupción } {}^{*}10.000.000}{\text{Número de habitantes}}$$

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Tabla 3.

Corrupción por departamento.

Departamento	Población (habitantes)	Total número de casos de corrupción	Valor, n.º casos de corrupción ponderado
Amazonas	74.541	4	2.529
Antioquia	6.456.207	20	146
Arauca	262.315	3	539
Atlántico	2.461.001	33	632
Bogotá	7.878.783	19	114
Bolívar	2.097.086	24	539
Boyacá	1.276.367	2	74
Caldas	988.003	4	191
Caquetá	477.619	2	197
Casanare	356.438	5	661
Cauca	1.379.070	4	137
Cesar	1.028.880	4	183
Chocó	500.076	8	754
Córdoba	1.709.603	15	413
Cundinamarca	2.680.041	6	105
Guainía	40.203	0	0
Guaviare	107.934	0	0
Huila	1.154.804	5	204
La Guajira	957.814	7	344
Magdalena	1.259.667	7	262
Meta	961.292	9	441
Nariño	1.744.275	2	54
Norte de Santander	1.355.723	9	313
Putumayo	345.204	4	546
Quindío	565.266	6	500
Risaralda	951.945	4	198
San Andrés y Providencia	76.442	1	616
Santander	2.061.095	47	1.075
Sucre	851.526	15	830
Tolima	1.408.274	10	335
Valle del Cauca	4.613.377	26	266
Vaupés	42.817	1	1.101
Vichada	68.575	3	2.061

Fuente: elaborado a partir de información de transparencia por Colombia (2022).

Los departamentos con mayor número de casos de corrupción son, Antioquia con 20 casos, Atlántico 33, Bogotá 19, Bolívar 24, Córdoba 15, Santander 47 y Valle del Cauca 26, el departamento de Antioquia está en el quinto puesto, los casos de corrupción normalmente son de índole administrativa por las fallas en los procedimientos administrativos, como aceptar sobornos, beneficios indebidos, conflicto de intereses, fraude por parte de los destinatarios y beneficiarios de programas de asistencia entre otros, que ponen en riesgo los recursos financieros, situación que determina una oportunidad para mejorar el control fiscal de las entidades públicas por parte de las direcciones de control interno de las entidades y a su vez implementar acciones de prevención como la realización de diagnósticos en los diferentes procesos de fiscalización por parte de las entidades de control, involucrar estrategias en las auditorías tradicionales como la auditoría forense en la lucha contra la corrupción.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Conclusiones

La auditoría forense es una herramienta que puede ser aplicada en las direcciones de control interno en las entidades públicas, con el fin de que el grupo de trabajo pueda detectar, prevenir y tomar las medidas correctivas sobre la ejecución de los procesos de los riesgos de fraude y corrupción, para el correcto cumplimiento de los objetivos propuestos en las entidades, que es un eficiente modo de velar por cubrir las necesidad básicas de la población con los programas sociales, no únicamente como una herramienta del eje central para prevenir el riesgo de fraude, cada funcionario debe ser consciente y responsable de cada una de las actividades en las que elaboran para mitigar el riesgo, por lo tanto antes de ser involucrada la auditoría forense, es recomendable que el equipo auditor interno esté capacitado sobre las destrezas esenciales de auditoría forense, toda vez que el departamento de control interno de las entidades no tienen un enfoque frente a la detección de fraudes, más bien en control de procesos administrativos y financieros como se observaron en los informes de auditoría.

Los resultados obtenidos en la investigación determinaron la falta de control y procedimientos de los riesgos frente a los fraudes en las entidades públicas, no se realizan controles preventivos, esto origina que se materialicen los fraudes y la corrupción en las entidades públicas con los diferentes usuarios de las operaciones administrativas y financieras, situación originada por la falta de planes de auditoría anualizadas, o las pocas destrezas en las habilidades de auditoría forense en el equipo de funcionarios que hacen parte del departamento de control interno, la falta de conocimiento sobre este tipo de control, muy distinto a las auditorías tradicionales que se adelantan. Los casos de corrupción y fraude son cada vez mayores si bien la contraloría cuenta con equipos de trabajo de fiscalización y de auditoría forense, en la mayor parte el conocimiento de los casos de corrupción se da por información de anónimos de los casos por denuncia por funcionarios públicos y la ciudadanía que son veedores del seguimiento de las finanzas públicas.

Esta investigación es importante para futuras indagaciones que pueden retomar las implicaciones de generar controles preventivos en la utilización de la auditoría forense. Los informes de auditoría de transparencia y de control interno de las entidades públicas no se realizan con la estructura de detectar los fraudes y corrupción, las auditorías que se aplican son las tradicionales para asegurar las cifras financieras, aspectos legales y de rendición de cuentas, por lo tanto, se hace necesaria la implementación de la auditoría forense con los respectivos controles de prevención.

La transparencia de la información, los informes de seguimiento de los planes de desarrollo municipal y de los programas sociales deben estar abiertos a la ciudadanía para la participación social, y el seguimiento de la ejecución de la administración pública, los datos reportados deben ser razonables y reflejar el desarrollo de la ejecución de los gobernantes, los resultados frente a este punto no evidencian en las entidades en sus páginas web la publicación de los datos abiertos, por lo cual fueron reportados por los direcciones de control interno como un incumplimiento a la normatividad, para esto se debe garantizar el control administrativo y externo de las entidades de fiscalización, con el uso de herramientas actuales de auditoría como lo son la auditoría forense y los procedimientos de controles de riesgos que permitan que la información reportada de la administraciones públi-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

cas sean veraces y estén libres de corrupción o manipulación, como lo establecen Oszlak et al. (2013), el Estado abierto tiene la voluntad para promover los datos con acceso de la ciudadanía para la participación social. Las falencias detectadas en los reportes de transparencia es una oportunidad para el mejoramiento continuo en los planes de acciones que se recomienda implementar en las entidades.

En cuanto a las responsabilidades de los profesionales de control, se sugiere que, en los procesos preventivos, sus actividades deben estar encaminadas a identificar factores de riesgo y vulnerabilidades del sistema para eliminarlos y prevenir el fraude. Las responsabilidades del auditor están directamente relacionadas con la prioridad que las entidades dan al proceso de prevención; esto solo si utilizan el análisis forense, si la puerta para tomar decisiones críticas restringe la accesibilidad a procesos que realmente garanticen su prevención del fraude. Si bien la responsabilidad de cuidar la transparencia está en cabeza del departamento de control interno de las entidades públicas, cada funcionario público y contratista debe estar comprometidos para prevenir el riesgo de fraude y corrupción en las instalaciones de las entidades, informando los hechos que tengan conocimientos a las directivas para tomar las acciones respectivas.

La Contraloría General de la República en sus grupos de trabajos especializados cuenta con auditores forenses que realizan la inspección en casos de indicios y comprobación de fraudes a través de las denuncias ciudadanas, los casos son comunicados a la opinión pública una vez terminado el proceso auditor a través de los informes que reportan en la página web de cada una de las contralorías departamentales, si bien se adelantan los trabajos de auditoría forense, la fiscalización que se desarrolla en las entidades debe ser preventiva y no posterior como se realiza actualmente, los recursos públicos que son proyectados en los presupuestos anualizados de las disposiciones de cada de las partidas son determinados, se ejecutan conforme a los metas y proyectos que se tienen plasmados en los planes de gobierno, por tanto el control antes de ser posterior debería ser preventivo para mitigar los riesgos de corrupción permitiendo así que pueda ejecutar adecuadamente los recursos en cada uno de los programas. Como herramienta de auditoría forense es más que necesaria que sea implementada en los departamentos de control interno, para proteger los recursos públicos en procura de que dichos recursos no se desvíen.

Referencias

Abdullahi, M. and Mansor, N. (2018). Fraud prevention initiatives in the Nigerian public sector: understanding the relationship of fraud incidences and the elements of fraud triangle theory. *Journal of Financial Crime, 25*(2).

Álvarez, A. y Ortiz, H. (2019). *Métodos utilizados en la recopilación de indicios y evidencias de fraude en las auditorías forenses* [Trabajo de pregrado]. Universidad Cooperativa de Colombia.

Atagan, G. and Kavak, A. (2017). Relation Between Fraud Auditing and Forensic Accounting. *International Journal of Contemporary Economics and Administrative Sciences,* 7(3-4), 194-223.

Bermeo-Giraldo, M., Grajales-Gaviria, D., Valencia-Arias, A. y Palacios-Moya, L. (2021). Evolución de la producción científica sobre el fraude contable en las organizaciones: análisis bibliométrico. *Estudios Gerenciales, 37*(160), 492-505.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Cadena, S. (2019). *Marco de referencia para la publicación de datos abiertos comprensibles basados en estándares de calidad* [Tesis Doctoral]. Universidad de Alicante.

Cano, M. y Lugo, D. (2005). *Auditoría forense en la investigaciones criminal del lavado de dinero y activos.* Ecoe Ediciones.

Cano, D., Lugo D. y Cano, M. (2008). *Auditoría financiera forense en la investigación de delitos económicos y financieros, lavado de dinero y activos, financiación del terrorismo*. Ecoe Ediciones.

Cárdenas, R., Ruiz, M. y Pozo, S. (2021). Proyección de la contabilidad y la auditoría forense ante el fraude financiero. *Cofin Habana, 15*(1).

Chaikin, D. and Sharman, J. (2009). *Corruption and money laundering: a symbiotic relationship*. Springer.

Chatwin, M., Arku, E. and Cleave, E. (2019). Defining subnational open government : does local context influence policy and practice? *Policy Sciences, 52*(4), 451-479.

Congreso de la República. (1993). Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. 26 de enero de 1993. Diario Oficial 40.732.

Congreso de la República. (1993). Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones. 29 de noviembre de 1993. Diario Oficial 41.120.

Congreso de la República. (2020). Ley 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. 16 de marzo de 2020. Diario Oficial 51.258.

Congreso de la República. (1998). Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.464.

Congreso de la República. (2011). Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. 12 de julio de 2011. Diario Oficial 48.128.

Congreso de la República. (2015). Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". 9 de junio de 2015. Diario Oficial 49.538.

Contraloría General de la República. (2001). Resolución 5289 por la cual se reglamenta la rendición de cuentas, su revisión y se unifican los informes que se presentan a la Contraloría General de la República. 27 de noviembre de 2001.

Contraloría General de la República. (2003). Resolución 5544 por la cual se reglamenta la rendición de cuenta, su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría General de la República. 17 de diciembre de 2003.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Contraloría General de Medellín. (2022). Informes de auditoria de entidades vigiladas. Url disponible en: https://www.cgm.gov.co/cgm/Paginaweb/IP/Paginas/Informes-de-Auditor%C3%ADa.aspx

De la Torre, M. (2018). Gestión del riesgo organizacional de fraude y el rol de auditoría interna. *Contabilidad y Negocios, 13*(25), 57-69.

Díaz, S. y Pérez, P. (2015). *La auditoría forense: metodología y herramientas aplicadas en la detección de delitos económicos en el sector empresarial de la ciudad de Cartagena*. [Tesis de pregrado]. Universidad de Cartagena.

Gottschalk, P. (2018). *Investigating White-Collar Crime*. Springer.

Guillamón, M., Bastida, F. and Benito, B. (2011). The determinants of local government's financial transparency. *Local Government Studies,* 37(4), 391-406.

Hofmann, S., Sæbø, Ø., Maria, A. and Za, S. (2019). The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values. *Government Information Quarterly, 36*(4), 101399.

Hudson, A. y Flórez, J. (2019). Avances recientes hacia una gobernanza fiscal abierta en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 28*(56), 1-20.

Intosai. (2016). *Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas*. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.

Londoño, A. y Saldarriaga, V. (2011). La auditoría forense: un campo en potencia. *Adversia Revista Virtual de Estudiantes de Contaduría Pública, 8,* 55-66.

Macías, J., Valencia, V., Maldonado, R. y Brito, B. (2020). Avance en los pilares del gobierno abierto, un análisis comparado. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, 53*(1), 1-9.

Malamed, D. (2020). *The key components for fraud prevention and early detection*. https://ccjs.umd.edu/event/key-components-fraud-prevention-and-early-detection.

Mueller, B. (2020). Why public policies fail: Policymaking under complexity. *Economía, 21*(2), 311-323.

Oszlak, O., Grandinetti, R., Beretta, D., Schweinheim, G. y Rey, M. (2016). *Estado abierto: ¿hacia un nuevo paradigma de gestión pública?* https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/2730/1/10752.pdf.

Presidencia de la República de Colombia. (2019). Acto legislativo 04 por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal. 18 de septiembre de 2019.

Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto 648 por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública. 19 de abril de 2017.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Presidencia de la República de Colombia. (2014). Decreto 943 por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI). 21 de mayo de 2014.

Presidencia de la República de Colombia. (2020). Decreto 989 por el cual adiciona el capítulo 8 al título 21 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, en lo relacionado con las competencias y requisitos específicos para el empleo de jefe de oficina, asesor, coordinador o auditor de control interno o quien haga sus veces en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial. 9 de julio de 2020.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1083 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. 26 de mayo de 2015.

Presidencia de la República de Colombia. (2005). Decreto 1599 por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano. 20 de mayo del 2005.

Presidencia de la República de Colombia. (1999). Decreto 2145 por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial y se dictan otras disposiciones. 4 de noviembre de 1999.

Ramírez, A. (2022). *Voces de gobierno abierto en Chile (2011-2021).* Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Ramírez, M. y Reina, J. (2013). Metodología y desarrollo de la auditoría forense en la detección del fraude contable en Colombia. *Cuadernos de Administración,* 29(50), 177-195.

Ríos, A., Benito, B. and Bastida, F. (2017). Factors Explaining Public Participation in the Central Government Budget Process. *Australian Journal of Public Administration, 76*(1), 48-64.

Rodríguez, C. (2004). *Una aproximación a la auditoría forense*.IDEAF.

Rozas, A. (2009). Auditoria forense. *Quipukamayoc, 16*(32), 67-93.

Velandia, G. y Escobar, E. (2019). Investigación en auditoría forense: revisión de publicaciones Scopus, 1976-2018. *Criminalidad, 61*(3), 279-290.

LA EFECTIVIDAD DE LA AUDITORÍA INTERNA EN EL SECTOR PÚBLICO: UNA REVISIÓN DE LITERATURA[1]

THE EFFECTIVENESS OF INTERNAL AUDITING IN THE PUBLIC SECTOR: A LITERATURE REVIEW

https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.10

10

Administración & Desarrollo
Vol. 52 • Núm. 1• Enero - junio 2022
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

La efectividad de la auditoría interna en el sector público: una revisión de literatura[1]

The effectiveness of internal auditing in the public sector: a literature review

Tipología: Artículo de revisión

Cómo citar este artículo
Jurado-Zambrano, D. y Armijo-Perea, J. (2022). La efectividad de la auditoría interna en el sector público: una revisión de literatura. *Administración & Desarrollo,* 52(1), 155-175. https://doi.org/10.22431/25005227.vol52n1.10

Diego Armando Jurado-Zambrano* **Jonathan David Armijo-Perea****

Resumen

La presente revisión de literatura busca identificar los habilitadores que impactan la efectividad de la auditoría interna en el sector público, así como las futuras líneas de investigación en relación con el tema. Para esto, se desarrolló una investigación con enfoque cualitativo y alcance descriptivo, empleando la técnica de revisión estructurada de literatura en bases de datos de alto impacto. Los resultados evidencian que la competencia, el apoyo de la administración, la independencia y la relación de la auditoría interna con la auditoría externa y con el comité de auditoría, fueron los habilitadores más recurrentes que podrían influir en la efectividad de la auditoría interna. De manera complementaria, es importante fijar la atención, tanto a nivel teórico como empírico, en el desarrollo de nuevas categorías de análisis sobre habilitadores basados en el uso de nuevas tecnologías, como las surgidas en la industria 4.0. A manera de conclusión, se evidencia que la efectividad de la función de auditoría interna en el sector público depende de la combinación de una serie de habilitadores que, si se incorporan en las organizaciones, podrían llevar a que las mismas agreguen un mayor valor en la toma de decisiones, la prevención de los riesgos y la protección de los recursos públicos.

Palabras clave: sector público, efectividad, auditoría interna, habilitadores.

Abstract

This literature review seeks to identify the enablers that impact the effectiveness of internal audit in the public sector, as well as future lines of research on the subject. For this it was developed a research with a qualitative approach

[1] Este artículo de revisión es producto del proyecto de investigación *La efectividad de la auditoría interna en el sector público: una revisión de literatura.*

* Administrador de empresas y Magíster en Ingeniería Administrativa de la Universidad Nacional de Colombia. Docente ocasional e integrante del grupo Laboratorio de Gestión e Innovación Tecnológica en Administración Pública (LABGITAP). Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Antioquia. Correo: diego.jurado@esap.edu.co. ORCID: 0000-0001-6666-6444.

** Estudiante de Contaduría Pública de noveno semestre. Integrante del Semillero de Investigación de Control, Auditoría y Riesgos, Universidad Eafit, Medellín. Correo: jdarmijop@eafit.edu.co. ORCID: 0000-0002-4746-8247.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

and descriptive scope using structured literature review (SLR) in high-impact databases. The results show that competence, support of the administration, independence, and relationship of the internal audit with external audit and audit committee were the most recurrent enablers that could influence the effectiveness of internal audit. In addition, it is important to pay attention, both theoretically and empirically, to the development of new categories of analysis on enablers based on the use of new technologies, such as those that have emerged in industry 4.0.

Key words: public sector, effectiveness, internal audit, enablers.

Introducción

La auditoría interna, según el *Institute of Internal Auditors* (2017) "es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización". El papel del auditor interno abarca en la actualidad mucho más que el aseguramiento, en el que se examinan los hechos, se identifican los aspectos a mejorar y se emiten recomendaciones encaminadas a optimizar el gobierno, la gestión de riesgos y el control interno de la organización, y ha trascendido hacia un rol de asesor, dado que no únicamente identifica la situación actual, sino que también muestra cómo podría ser modificada y mejorada (Institute of Internal Auditors, 2017). En este sentido, la auditoría interna se ha convertido en un mecanismo de control indispensable tanto en organizaciones públicas como privadas (Cohen y Sayag, 2010), dado que los auditores internos, como lo concluyen Goodwin-Stewart y Kent, (2006), desempeñan un papel clave en la supervisión del perfil de riesgo y en la identificación de áreas que requieren mejorar en términos de la gestión de riesgos. Arena y Azzone (2009) plantean que el papel de la auditoría interna en el gobierno corporativo ha recibido una atención creciente, debido a sus vínculos con el sistema de control interno para el tratamiento de los riesgos. Específicamente, en el sector público los auditores desempeñan una función especialmente importante en aquellos aspectos del gobierno que son cruciales para promover la credibilidad, la equidad y el comportamiento apropiado de los funcionarios del sector, al tiempo que reducen el riesgo de corrupción pública (Institute of Internal Auditors, 2012).

En este sentido, Lenz y Hahn (2015) sostienen que la auditoría interna debe proporcionar evidencia de valor agregado y efectividad, porque estas son formas de ser percibida como una función legítima ante los principales interesados. También concluyen que es importante desarrollar estudios alrededor del tema porque la realidad indica un cuestionamiento continuo del papel y la relevancia de la función de auditoría interna, a veces incluso con una percepción de decepción de parte de los grupos de interés. Teniendo en cuenta lo anterior, en esta revisión se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son los habilitadores que determinan la efectividad de la auditoría interna en el sector público? ¿Cuáles son las tendencias en el estudio de la efectividad de la auditoría interna en el sector público? La presente revisión de literatura busca identificar los habilitadores que impactan la efectividad de la auditoría interna en el sector público, así como las futuras líneas de investigación en relación con el tema.

Cuando se habla de efectividad en la auditoría interna es preciso enunciar que existen diferencias en el concepto. Lenz y Hahn (2015) consideran la efectividad de la auditoría interna como un concepto basado en el riesgo que ayuda a

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

la organización a lograr sus objetivos al influir positivamente en la calidad del gobierno corporativo. Para Badara y Saidin (2017) la efectividad de la auditoría interna es la capacidad del auditor para lograr el objetivo establecido dentro de dicha organización. Mihret y Yismaw (2007), por su parte, plantean que la efectividad de la auditoría interna se da en la medida en que la misma cumple con su razón de ser, lo cual se puede dar como el resultado de la interacción entre cuatro factores: la calidad de la auditoría interna, el apoyo de la gerencia, el entorno organizacional y los atributos del auditado.

Para lograr el objetivo de la investigación se empleó un enfoque cualitativo y un alcance descriptivo, empleando la técnica de revisión estructurada de literatura en las bases de datos de *Scopus* y *Web of Science.* Los resultados evidencian que la competencia, el apoyo de la administración, la independencia y la relación de la auditoría interna con la auditoría externa y el comité de auditoría, fueron los habilitadores más recurrentes que podrían influir en su efectividad. De manera complementaria, es importante fijar la atención, tanto a nivel teórico como empírico, en el desarrollo de nuevas categorías de análisis sobre habilitadores basados en el uso de nuevas tecnologías.

Los resultados que se identificaron son relevantes debido a que instan a quienes tienen injerencia directa en el mejoramiento de la auditoría interna, no solo a solicitar resultados efectivos y que agreguen valor, sino también a reconsiderar los aspectos que se deberían mejorar para que la función de auditoría tenga un respaldo real que transforme su funcionamiento tal como la conocemos hoy en día. En este sentido, los altos niveles directivos de las organizaciones deben conocer esta información para que puedan ser conscientes de la necesidad de apoyar con mayor decisión las áreas de auditoría interna.

Por último, el documento se encuentra estructurado de la siguiente manera: inicialmente se realiza una breve contextualización teórica, acudiendo a los conceptos de efectividad de la auditoría interna y a los planteamientos de la Teoría de la agencia (Ross, 1973; Jensen y Meckling, 1976). De manera posterior, se presenta la metodología empleada en la revisión estructurada de literatura, con lo cual fue posible obtener un conjunto de publicaciones relevantes que se revisaron a profundidad para la redacción del apartado de resultados.

Revisión de literatura

Esta se desarrolla desde tres aspectos. En un primer momento se busca identificar la relevancia de la auditoría interna en el contexto organizacional para lo cual se acude a los postulados de la Teoría de la agencia (Ross, 1973; Jensen y Meckling, 1976). En segunda instancia, es indispensable identificar la relevancia de la auditoría interna en el contexto de las organizaciones públicas. Por último, se presenta la definición y características de la efectividad en auditoría interna haciendo énfasis en el sector público.

Importancia de la auditoría interna: una mirada desde la teoría de la agencia

Ross (1973) y Jensen y Meckling (1976) resaltan la división existente entre propiedad y el control en una organización, situación que dio origen a la Teoría de la agencia, la cual ha sido empleada en múltiples estudios enfocados en las organizaciones, puesto que es un marco general que permite analizar las relaciones entre principales y agentes. Esta teoría se basa en un postulado según el cual una organización se encuentra constituida por una serie de nexos contractuales entre los propietarios de los recursos económicos (principales) y quienes son

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

designados para administrar y controlar estos recursos (agentes) (Adams, 1994).

Es así como uno de los supuestos más importantes de esta teoría es el enfoque en el conflicto entre el líder y el agente (Jensen y Meckling, 1976). Dicho conflicto puede estar dado por diferentes situaciones que se pueden presentar entre el principal y el agente como la asimetría de la información y la divergencia entre los intereses que cada uno pueda perseguir. Adams (1994) y Mustapha y Ahmad (2011) plantean que la teoría de la agencia se basa en la premisa de que los agentes tienen más o mejor información que los principales y que esta asimetría afecta negativamente la capacidad de estos para monitorear de manera efectiva si sus intereses están siendo adecuadamente atendidos. En este sentido, dado que los accionistas no tienen necesariamente una confianza ciega en las prácticas de los administradores, puede surgir un conflicto de agencia debido a esta asimetría de información entre las dos partes (Manita et al., 2020). Asimismo, la teoría de la agencia explica que la separación de roles existente entre agentes y principales puede propiciar un problema de agencia según el cual los objetivos de las partes pueden ser divergentes; esto implica que los agentes persigan sus propios intereses a expensas de los principales (Tillema & Ter Bogt, 2016). Este problema de agencia, en el cual los agentes priorizan la satisfacción de sus intereses particulares genera una incompatibilidad y un conflicto con los deseos de los principales y puede conducir a la manipulación de los resultados financieros, además de derivar en ineficiencias y pérdidas para la organización (Gomez-Mejia et al., 2005).

Jensen y Meckling (1976) plantean que, en la práctica, es posible controlar el comportamiento del administrador a través del monitoreo y otras actividades de control, y que esto es posible al destinar recursos para disminuir la posibilidad que tiene el gerente de capturar beneficios económicos para sí mismo. Entre los métodos que se pueden emplear están las auditorías, los sistemas de control formal, las restricciones presupuestarias y el establecimiento de sistemas de compensación e incentivos. Adams (1994), por su parte, plantea que por los problemas antes descritos los directores y los agentes incurrirán en costos de contratación de actividades de monitoreo tales como la revisión de los estados financieros por parte de auditoría externa, así como en costos por pago dentro de los cuales estarían los referentes a la auditoría interna, con el fin de indicar a los principales que en la empresa se está actuando de manera correcta, inclusive ayudando a los gerentes a asegurar sus posiciones en la empresa.

La efectividad de la auditoría interna en el sector público

Autores tales como Schwartz *et al.* (2005), Mihret y Yismaw (2007), Arena y Azzone (2009), Cohen y Sayag (2010), Shafii y Wan Siti Khadijah (2012), Drogalas *et al.* (2015), Aikins (2013), Alzeban y Gwilliam, (2014), Salehi (2016), D'Onza *et al.*, (2015), Lenz y Hahn (2015), Bednarek (2017), Coetzee y Erasmus (2017), Erasmus y Coetzee (2018) han desarrollado estudios tendientes a determinar y analizar variables que afectan la efectividad de la función de auditoría interna en las organizaciones.

En la literatura se encuentra coincidencia en la determinación de variables (también llamadas: habilitadores, impulsores, conductores, factores claves) que afectan la función o área de auditoría interna, y que pueden llevar a que la misma agregue o no valor a las organizaciones, tal como lo plantea Chambers (2015), quien sostie-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

ne que la función de auditoría interna solo puede ser tan efectiva como los recursos, la capacitación y el talento disponibles. Autores como Emmanuel *et al.* (2013) y Zdyrko (2016) han planteado el análisis de algunas variables desde el punto de vista de "problemas" que afectarían los trabajos de auditoría, que de no darles la atención adecuada podrían llevar a que la función no agregue el valor esperado.

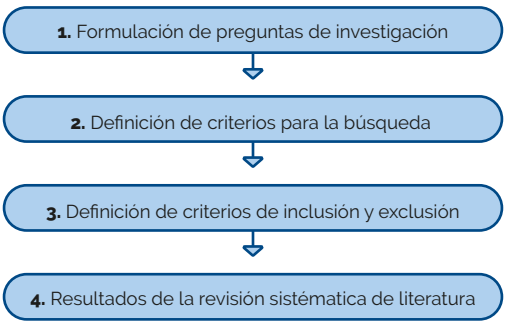
De otro lado, un gran número de autores tales como: Al-Twaijry *et al.* (2003), Schwartz *et al.* (2005), Aquila *et al.* (2006), Mihret y Yismaw (2007), Arena y Azzone (2009), Cohen y Sayag (2010), The Institute of Internal Auditors (2012), Aikins (2013), Shafii y Wan Siti Khadijah, (2012), Alzeban y Gwilliam (2014), The IIA Research Fundation (2014), Drogalas *et al.* (2015), D'Onza *et al.* (2015), Lenz y Hahn (2015), Salehi (2016), Bednarek (2017), Coetzee y Erasmus (2017) y Erasmus y Coetzee (2018), han estudiado el impacto de variables sobre la auditoría interna, analizándolas como factores que determinan la efectividad de la misma. En términos generales se evidencia que la efectividad de la función de auditoría interna está influenciada por múltiples habilitadores, los cuales deben ser considerados de manera conjunta y articulada para obtener un impacto integral en su mejoramiento. También es importante considerar que los habilitadores pueden ser influenciados por diferentes grupos de interés de la auditoría interna, tales como la alta dirección, el comité de auditoría, entre otros, los cuales, a su vez, también deben respaldar el mejoramiento de la función de auditoría interna con la asignación de recursos y auspiciando un ambiente adecuado de control.

Metodología

El objetivo del presente documento es identificar los habilitadores de la efectividad de la auditoría interna en el sector público. Para esto se realizó una búsqueda de información siguiendo la metodología de revisión estructurada de literatura propuesta por Kitchenham (2004) y Kitchenham y Charters (2007). La metodología de revisión estructurada de literatura plantea una serie de etapas que permiten identificar, interpretar y sintetizar la evidencia documental dentro de un período de tiempo establecido, para responder a las preguntas de investigación de interés, así como para plantear futuras temáticas de estudio (Cogollo Flórez & Correa Espinal, 2017). En la figura 1 se presenta el protocolo para la revisión estructurada de literatura desarrollado en el presente documento. Los protocolos de revisión de literatura tienen el objetivo de documentar el procedimiento seguido, que está ampliamente conectado con el objetivo de aumentar la confiabilidad de la investigación (Yin, 2014).

Figura 1.

Etapas del protocolo de revisión estructurada de literatura.



Fuente: adaptación a partir de Kitchenham (2004) y Kitchenham y Charters (2007).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

A continuación, se desarrolla de manera detallada cada una de las actividades necesarias para cumplir con el protocolo de revisión estructurada de literatura. Es importante tener en cuenta que hasta la etapa 3 "Definición de criterios de inclusión y exclusión" la explicación de cada etapa viene acompañada de la aplicación de los criterios de la misma. Los resultados de la etapa 4 se presentan en la sección de resultados.

Formulación de las preguntas de investigación

Especificar las preguntas de investigación es la parte más importante de cualquier revisión estructurada (Kitchenham & Charters, 2007), por lo cual para definir las mismas, en primera instancia se debe considerar el problema y el objetivo de la investigación, los cuales fueron presentados en la introducción de este documento. Teniendo en cuenta que el tema de auditoría interna ha venido siendo objeto de revisión y análisis en el sector público, se determinó oportuno identificar los habilitadores que influyen en la efectividad de la auditoría interna lo cual podría ser relevante para efectos de reorientar o fortalecer sus prácticas y contribuir a la agregación de valor público a través del control de los recursos y actuaciones de los gerentes públicos. Para esto las preguntas de investigación que orientaron la revisión estructurada de literatura fueron:

P1: ¿Cuáles son los habilitadores que determinan la efectividad de la auditoría interna en el sector público?

P2: ¿Cuáles son las tendencias en el estudio de la efectividad de la auditoría interna en el sector público?

La pregunta 1 pretende identificar aquellos estudios, cualitativos o cuantitativos que tomaron como foco de análisis la efectividad de la función de auditoría interna, lo cual es relevante para el estudio debido a que permitió realizar un rastreo de literatura relevante de experiencias y desarrollos conceptuales, que podían aportar a las conclusiones del trabajo. En relación con la pregunta 2 se consideró oportuno identificar las futuras líneas de investigación alrededor de la efectividad de la auditoría interna debido a que esto puede brindar información sobre prácticas que podrían ser exploradas con mayor fuerza pudiendo aportar a la modernización de los ejercicios de auditoría interna en el contexto del sector público.

Definición de criterios para la búsqueda

Teniendo en cuenta el objetivo del estudio, se realizó una revisión inicial de literatura en las bases de datos *Scopus* y *Web of Science,* las cuales, según como lo establecen Kitchenham y Charters (2007), son fuentes de datos de estudios relevantes. Para la búsqueda se utilizaron tres grupos de palabras clave. En el primero se utilizó la palabra clave *"internal audit"*. Seguidamente se utilizó el segundo grupo de palabras en el cual se encontraba *"public sector", "public management"* y *"public administration"*. Finalmente, la ecuación de búsqueda se conformó con el tercer grupo de palabras clave *effectiveness, driver*, enabler y determinant**. Para determinar que las palabras clave antes enunciadas eran las más adecuadas para recuperar trabajos relacionados con las preguntas de investigación, de manera preliminar se realizó una revisión de algunos artículos recuperados de las bases de datos enunciadas y en los mismos se hizo una revisión de las palabras clave más utilizadas.

Por último, se aplicaron los siguientes criterios para focalizar la búsqueda en las bases de datos, así: *TITLE-ABS-KEY y LIMIT-TO (DOCTYPE, "ar") OR LIMIT-TO (DOCTYPE, "re").* Lo anterior indica que los

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

documentos recuperados fueron aquellos que cumplieron las condiciones de incluir las palabras clave usadas en el presente estudio, en el título, resumen o palabras clave del documento existente en las bases de datos antes señaladas. La fecha para los documentos incluyó todos los años hasta el 31 de diciembre de 2021. Con lo anterior, la ecuación final de búsqueda se consolidó de la siguiente manera: *(TITLE-ABS-KEY ("internal audit") AND TITLE-ABS-KEY ("public sector" OR "public management" OR "public administration") AND TITLE-ABS-KEY (effectiveness OR driver* OR enabler OR determinant)) AND (EXCLUDE (PUBYEAR, 2022))*.

Mediante la aplicación de la ecuación de búsqueda y una vez eliminados los duplicados se obtuvieron 51 artículos a los cuales se les aplicó los criterios de inclusión y exclusión señalados en el paso 3 (figura 2).

Definición y aplicación de los criterios de inclusión y exclusión

Los criterios de selección de estudios están destinados a identificar aquellos que proporcionan evidencia directa sobre la pregunta de investigación (Kitchenham y Charters, 2007). Para identificar los artículos que finalmente aportarían al estudio se diseñaron los siguientes criterios de inclusión:

Criterio 1: presenta resultados donde se concluye directamente sobre la efectividad de la auditoría interna y sus habilitadores en el sector público.

Criterio 2: aunque analiza categorías diferentes a las contempladas dentro de la pregunta de investigación, concluye parcialmente sobre la efectividad de la auditoría interna y los habilitadores en el sector público.

De igual manera, aquellos artículos que cumplieran con alguna de las siguientes características fueron excluidos:

Criterio 1: aunque incluye categorías similares o iguales a las planteadas en la pregunta de investigación, el estudio se desarrolló exclusivamente en entidades de otro sector diferente al público.

Criterio 2: desarrolla temáticas relacionadas con auditoría en el sector público, pero no se relaciona directa o indirectamente con la efectividad en la auditoría interna.

Criterio 3: el documento no tiene relación alguna con las categorías de análisis definidas en la pregunta de investigación.

Criterio 4: no se encuentra el texto completo del documento en ninguna base de datos.

La aplicación de los criterios de inclusión y exclusión se llevó a cabo revisando el título, las palabras clave, el resumen y las conclusiones de cada artículo recuperado. Una vez aplicados los criterios de inclusión y exclusión, se obtuvieron en total dieciséis artículos que fueron considerados para realizar una revisión a profundidad. De manera adicional y una vez aplicados los criterios de inclusión y exclusión, los autores decidieron incluir diez estudios relevantes que no fue posible recuperar con la ecuación inicial de búsqueda, pero que aportaron al análisis en función de las preguntas de investigación.

Para garantizar la validez de los documentos seleccionados se empleó un método similar al utilizado por Kotb *et al.* (2020), en el sentido que ambos autores de manera separada leyeron los documentos y aplicaron los criterios, y poste-

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

riormente se realizó una revisión conjunta con el fin de revisar las posibles discrepancias. Lo anterior ayudó a identificar los artículos más acordes para responder a la pregunta de investigación planteada.

Es importante mencionar que trece artículos se incluyeron por el criterio 1, tal como consta en la tabla 1, en el cual se engloban aquellos estudios relacionados directamente con los habilitadores de la efectividad de auditoría interna en el sector público. Por otro lado, doce artículos se incluyeron por el criterio 2 (tabla 1). Por último, un artículo fue incluido por el criterio 3 que reunía los estudios que concluyen sobre habilitadores de efectividad y cuyo análisis contempló entidades del sector público y del privado. En la figura 2 se presenta el resumen de la aplicación de los criterios de inclusión y exclusión hasta llegar al total de documentos considerados en la presente revisión.

Tabla 1.

Artículos incluidos en la revisión.

N°	Artículo	Criterios de inclusión		
		1	2	3
1	Rakipi *et al.* (2021)		X	
2	Liston-Heyes y Juillet (2020)		X	
3	Kotb *et al.* (2020)		X	
4	Brennan y Solomon (2008)	X		
5	Aloudat *et al.* (2020)		X	
6	Fetai y Mjaku (2020)			X
7	Turetken *et al.* (2020)		X	
8	Alqudah *et al.* (2019)	X		
9	Liston-Heyes y Juillet (2019)		X	
10	Mihret y Yismaw (2007)	X		
11	Endaya y Hanefah (2016)	X		
12	Coetzee y Erasmus (2018)	X		
13	Coetzee y Erasmus (2017)	X		
14	Kudus y Mustapha (2017)		X	
15	Ma'ayan y Carmeli (2016)		X	
16	Ahmi *et al.* (2016)		X	
17	Alzeban y Gwilliam (2014)	X		
18	Iskandar *et al.* (2014)	X		
19	Cohen y Sayag (2010)		X	
20	Mbewu y Barac (2017)	X		
21	Cioban Lucan et al. (2015)	X		
22	Roussy et al. (2020)	X		
23	Oppong *et al.* (2021)		X	
24	Aydin y Taytak (2020)	X		
25	Mod Noor y Mansor (2019)	X		
26	Santosa *et al.* (2016)		X	

Fuente: elaboración propia a partir de la literatura consultada (2022).

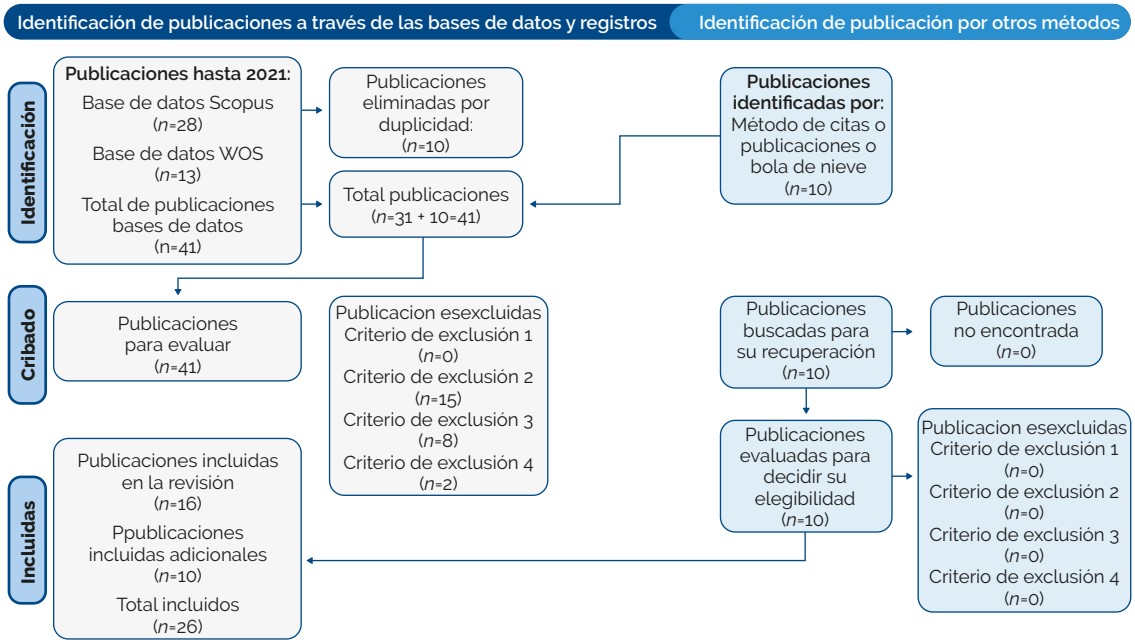
ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Resultados

La presentación de los resultados se realiza en función de las dos preguntas de investigación que orientan la presente revisión de literatura.

Figura 2.

Identificación, evaluación e inclusión utilizando el diagrama de flujo de PRISMA.



Fuente: elaboración propia a partir de Yepes-Núñez *et al.* (2021).

Habilitadores para la efectividad de la auditoría interna

En tabla 2 se presentan los habilitadores identificados en la revisión de literatura. La tabla cuenta con una descripción donde se relacionan los habilitadores trabajados en cada uno de los documentos revisados. Es importante mencionar que se identificaron los habilitadores que se han estudiado desde dos perspectivas, desde la visión de la demanda y desde la visión de la oferta de los servicios de auditoría interna, en atención a la clasificación propuesta por Lenz y Hahn (2015). En este sentido, los estudios realizados desde la visión de la demanda hacen referencia a aquellos en los que la determinación de los habilitadores de la efectividad de la auditoría interna fue realizada a partir de la consulta a sus usuarios. Por otro lado, son habilitadores de la efectividad de la auditoría interna desde la visión de la oferta aquellos en los que el estudio analiza la percepción de los auditores internos de estas entidades e ignora la percepción de los usuarios de la información.

Ahora bien, en cuanto a los habilitadores específicos de efectividad de la auditoría interna en el sector público es importante mencionar que la revisión permitió conocer los más relevantes en la literatura del campo. En primer lugar se encuentra la *(i) competencia* entendida como la capacidad técnica del equipo de auditoría y la incorporación de habilidades relacionadas con la contaduría, la capacidad de ejecutar diferentes tipos de auditoría, conocimiento del riesgo y de la legislación aplicable, entre otros (Mbewu & Barac, 2017). En

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

relación con este habilitador, 17 de los 26 estudios revisados (ver artículos 1, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 23, 24, 25 y 26) relacionan la *competencia* como un factor que impacta la efectividad de la auditoría interna. Lo anterior, confirma la gran relevancia de la preparación profesional de los miembros del equipo de auditoría interna para garantizar un servicio interno efectivo como lo han manifestado Arena y Azzone (2009) y Roussy *et al.* (2020), y que se constata con el hecho de que este determinante figura habitualmente dentro de los primeros factores de efectividad de este tipo de estudios (Coetzee & Erasmus, 2017).

Tabla 2.

Habilitadores de la efectividad de la auditoría interna.

N°	Artículo	Público	Público-Privado	Visión de la demanda	Visión de la oferta	Cualitativo	Cuantitativo	Competencia	Habilidades blandas	Tamaño	Relación de AI con AE
1	Rakipi *et al.* (2021)		X		X		X	X	X		
2	Liston-Heyes y Juillet (2020)	X		X	X		X				
3	Kotb *et al.* (2020)		X	X	X	X			X		
4	Brennan y Solomon (2008)	X		X	X	X		X			
5	Aloudat *et al.* (2020)	X			X	X	X	X		X	X
6	Fetai y Mjaku (2020)	X			X		X	X	X		
7	Turetken *et al.* (2020)		X		X	X		X		X	X
8	Alqudah *et al.* (2019)	X		X	X		X				X
9	Liston-Heyes y Juillet (2019)	X			X		X				
10	Mihret y Yismaw (2007)	X			X	X		X	X		
11	Endaya y Hanefah (2016)		X		X		X	X	X		
12	Coetzee y Erasmus (2018)	X		X	X		X	X		X	X
13	Coetzee y Erasmus (2017)	X		X	X		X			X	X
14	Kudus y Mustapha (2017)	X		X	X	X		X			
15	Ma'ayan y Carmeli (2016)	X			X		X	X			
16	Ahmi *et al.* (2016)	X			X		X				
17	Alzeban y Gwilliam (2014)	X		X	X		X	X		X	X
18	Iskandar *et al.* (2014)	X			X		X	X		X	
19	Cohen y Sayag (2010)		X	X	X		X	X			
20	Mbewu y Barac (2017)	X			X	X					X
21	Cioban Lucan et al. (2015)	X			X	X					
22	Roussy et al. (2020)	X			X	X			X		X
23	Oppong *et al.* (2021)	X		X	X		X	X			X
24	Aydin y Taytak (2020)	X		X	X	X		X			
25	Mod Noor y Mansor (2019)	X		X			X	X			
26	Santosa *et al.* (2016)	X		X	X	X		X			

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

N°	Artículo	Apoyo de la administración	Indepen-dencia	Cooperación con comité de auditoría	Tecnología	Adminis-tración de riesgos	Calidad de audi-toría	Recursos
1	Rakipi *et al.* (2021)	X			X	X		
2	Liston-Heyes y Juillet (2020)							
3	Kotb *et al.* (2020)	X			X	X		
4	Brennan y Solomon (2008)	X						
5	Aloudat *et al.* (2020)	X	X					
6	Fetai y Mjaku (2020)							
7	Turetken *et al.* (2020)	X	X	X		X	X	
8	Alqudah *et al.* (2019)	X	X					X
9	Liston-Heyes y Juillet (2019)				X	X		
10	Mihret y Yismaw (2007)	X	X				X	X
11	Endaya y Hanefah (2016)	X						
12	Coetzee y Erasmus (2018)		X			X	X	
13	Coetzee y Erasmus (2017)	X		X		X		
14	Kudus y Mustapha (2017)							
15	Ma'ayan y Carmeli (2016)	X						
16	Ahmi *et al.* (2016)				X			
17	Alzeban y Gwilliam (2014)	X	X					
18	Iskandar *et al.* (2014)			X				
19	Cohen y Sayag (2010)	X	X				X	
20	Mbewu y Barac (2017)			X				X
21	Cioban Lucan et al. (2015)					X	X	
22	Roussy et al. (2020)			X				X
23	Oppong *et al.* (2021)		X	X				X
24	Aydin y Taytak (2020)	X	X					
25	Mod Noor y Mansor (2019)							
26	Santosa *et al.* (2016)		X					X

N°	Artículo	Estándares profesionales	Implementación de recomendaciones	Valor agregado percibido	Cumplimiento del plan de auditoría
1	Rakipi *et al.* (2021)				
2	Liston-Heyes y Juillet (2020)				
3	Kotb *et al.* (2020)				
4	Brennan y Solomon (2008)		X		
5	Aloudat *et al.* (2020)				
6	Fetai y Mjaku (2020)				
7	Turetken *et al.* (2020)	X	X	X	X
8	Alqudah *et al.* (2019)				
9	Liston-Heyes y Juillet (2019)				
10	Mihret y Yismaw (2007)	X			

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

N°	Artículo	Estándares profesionales	Implementación de recomendaciones	Valor agregado percibido	Cumplimiento del plan de auditoría
11	Endaya y Hanefah (2016)	X			
12	Coetzee y Erasmus (2018)				
13	Coetzee y Erasmus (2017)				
14	Kudus y Mustapha (2017)				
15	Ma'ayan y Carmeli (2016)				
16	Ahmi *et al.* (2016)				
17	Alzeban y Gwilliam (2014)				
18	Iskandar *et al.* (2014)			X	
19	Cohen y Sayag (2010)		X		
20	Mbewu y Barac (2017)				X
21	Cioban Lucan et al. (2015)		X		
22	Roussy et al. (2020)				
23	Oppong *et al.* (2021)			X	
24	Aydin y Taytak (2020)				
25	Mod Noor y Mansor (2019)				
26	Santosa *et al.* (2016)	X			

Fuente: elaboración propia a partir de la literatura consultada (2022).

También, el *(ii) apoyo de la administración* y la *(iii) independencia* resultan como habilitadores de la efectividad de la auditoría interna en el sector público por su mención en trece (ver artículos 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 13, 15, 17, 19 y 24) y diez artículos revisados (ver artículos 5, 7, 8, 10, 12, 17, 19, 23, 24 y 26), respectivamente. El *apoyo de la administración* se relaciona con la capacidad de la alta dirección para implementar medidas propuestas por la auditoría interna, asignar recursos a las actividades de este servicio y garantizar una armoniosa colaboración con el mismo para la consecución de resultados contundentes (Kotb *et al.,* 2020). Este habilitador cobra importancia cuando se tiene en cuenta que la auditoría interna se torna efectiva cuando la administración le da relevancia a los resultados de las pruebas sustantivas realizadas (Kotb et al., 2020) y está en la disposición de implementar cambios en los procesos para adaptarlos a los riesgos identificados (Roussy et al., 2020). Lo anterior va en el mismo sentido de investigaciones previas tales como las realizadas por Alzeban y Gwilliam (2014), Cohen y Sayag (2010) y Mihret y Yismaw (2007).

Por otra parte, la *independencia,* como parte fundamental de la labor de auditoría (Haeridistia y Fadjarenie, 2019) pensada como la imparcialidad y neutralidad en las labores de este servicio, es también otro de los factores relevantes de efectividad de la auditoría interna (Setyaningrum & Kuntadi, 2019). En la revisión se identificó que diez de los veintiséis artículos analizados lo incorporan dentro de sus conclusiones en tanto este garantiza, justamente, que el trabajo y los resultados de auditoría son independientes de los auditados.

Adicionalmente, se tienen dos factores importantes para la efectividad de la auditoría interna que guardan una estrecha relación con la forma como la misma se relaciona con otros actores de auditoría. Una tiene que ver con la

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

(iv) relación de la auditoría interna con la auditoría externa. Este habilitador fue trabajado en nueve de los veintiséis artículos revisados (ver artículos 5, 7, 8, 12, 13, 17, 20, 22 y 23). El otro se relaciona con la *(v) cooperación y comunicación con el comité de auditoría,* el cual fue referenciado en seis de los veintiséis artículos analizados (ver artículos 7, 13, 18, 20, 22 y 23). En primer lugar, la *relación con la auditoría externa* resulta en un determinante de efectividad derivado de la colaboración armónica, pero independiente, de estas dos tipologías de auditoría para la consecución de los objetivos de auditoría y que es referenciada en la literatura como importante para generar una mejor revisión de controles (Oppong et al., 2021), un margen mayor de auditoría (Alzeban & Gwilliam, 2014) e incluso la planeación conjunta y el intercambio de información (Turetken et al., 2020). Así también, los autores engloban en el *concepto de cooperación y comunicación con el comité de auditoría* las referencias en los artículos de investigación a la interacción del comité de auditoría, conformado en la alta dirección de la organización, con el área de auditoría interna, los cuales, como afirma Alshbiel (2017) y Dzomira (2020) tienen un importante vínculo con la efectividad de la auditoría interna como ya lo ha abordado pletóricamente la literatura.

Del mismo modo, la *(vi) administración de riesgos* también se identifica como uno de los habilitadores de la efectividad de la auditoría interna figurando en siete de los veintiséis artículos analizados (ver artículos 1, 3, 7, 9, 12, 13 y 21). Este resultado debe leerse cuidadosamente pues si bien la auditoría contemporánea se entiende plenamente como auditoría basada en riesgos (Eulerich et al., 2020; Lois et al., 2020), los artículos relacionan este factor como determinante de efectividad cuando la administración de riesgos se utiliza no solo como indicador de los elementos críticos a analizar, sino también en el proceso mismo de auditoría interna (Lois et al., 2020). Sobre esto es necesario puntualizar que los artículos analizan el impacto de variables relacionadas con la administración de riesgos en la efectividad, en este sentido, el uso de nuevas tecnologías en la administración de riesgos (Rakipi et al., 2021), la actitud de los colaboradores frente a esta (Liston-Heyes & Juillet, 2020) y la decidida evaluación constante de la administración de riesgos (Cioban et al., 2015) se consideran elementos importantes.

Además de estos, la *(vii) habilidades blandas del equipo auditor* (referenciadas en los artículos 1, 3, 6, 10, 11 y 22), *(viii) tamaño del departamento de auditoría interna* (indicado en los artículos 5, 7, 12, 13, 17 y 18) y los *(ix) recursos asignados* (como lo señalan los autores de los artículos 8, 10, 20, 22, 23 y 26) a este departamento son también tres habilitadores en los que coinciden seis de los veintiséis artículos analizados.

En primer lugar, con *habilidades blandas* los autores reúnen los artículos en los que se hace referencia a las habilidades intrapersonales e interpersonales en contraposición con las habilidades duras o técnicas (Steyn, 2020) como habilitadores de efectividad, las cuales resultan de importancia para poder comunicar los resultados y realizar los requerimientos de información a las diferentes entidades del sector público involucradas (Fetai & Mjaku, 2020). De allí que, como se encontró en este estudio, las habilidades blandas sean también de interés para fomentar la efectividad de la auditoría interna en el sector público, aunque se le sigue dando una importancia superlativa a las habilidades duras que están resumidas en la "competencia del auditor" (Steyn, 2020).

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Por otro lado, en relación al *tamaño,* se encuentra que este hace alusión a que la cantidad de personas del departamento de auditoría interna es un determinante de efectividad de este servicio, en el sentido que a un mayor tamaño de este departamento se tendría un mayor alcance en la labor de auditoría interna y con esto un resultado más efectivo (Erasmus & Coetzee, 2018; Faradiba et al., 2020; Turetken et al., 2020). No obstante, Aloudat et al. (2020) contrastan esta apreciación al señalar que un aumento del personal de este departamento podría repercutir negativamente en la objetividad del servicio de auditoría. Por último, en cuanto a los *recursos asignados* se observa en la literatura también que aumenta la efectividad cuando aumentan los recursos asignados al área encargada de la función. Para terminar, estos estudios también abarcan otros habilitadores de efectividad con menores frecuencias, como la *calidad de auditoría* (en los artículos 7, 10, 12, 19 y 21), el *uso de tecnología* (en los artículos 1, 3, 9 y 16), los *estándares profesionales* (en los artículos 7, 10, 11 y 26), la *implementación de recomendaciones* (en los artículos 4, 7, 20 y 22), el *valor agregado percibido* (en los artículos 7, 19 y 24) y el *cumplimiento del plan de auditoría* (en los artículos 7 y 20).

Futuras líneas de investigación en habilitadores para la efectividad de la auditoría interna

En la tabla 3 se agrupan las tendencias en dos grupos nuevos habilitadores y nuevos enfoques. En el primer grupo se resumen todas las tendencias en investigación identificadas en los estudios analizados que proponen abordar nuevos habilitadores basados, principalmente, en el uso de nuevas tecnologías para la función de la auditoría interna, así como la exploración pormenorizada de facetas actuales de la auditoría interna que pudieran erigirse como habilitadores de efectividad.

Por otra parte, en nuevos enfoques se resumen las propuestas por nuevas metodologías y enfoques para la realización de futuros estudios. Entre estos se resalta la tendencia a continuar distinguiendo entre habilitadores desde la visión de la demanda y la oferta, de la clasificación propuesta por Lenz y Hahn (2015), así como procurar estudios que realicen la comparación entre unos y otros habilitadores, además de reconocer las variables que generan que se den cambios entre los habilitadores identificados en organizaciones de diferentes tamaños e industrias, así como las diferencias entre el sector público y el sector privado. Sobre este último aspecto se ha pronunciado Coetzee & Erasmus (2018) al señalar que no hay diferencias entre los habilitadores de estos dos sectores.

También, se observa una tendencia en la literatura que propugna por dar un paso adelante en el estudio de la efectividad de la auditoría interna y comenzar a operacionalizar los habilitadores que ya se han depurado suficientemente en los estudios, y realizar estudios empíricos para proponer métricas para estos habilitadores. Por último, Turetken et al. (2020) señalan que en futuros ejercicios de revisión y consolidación de datos deberían incluirse información de literatura gris con el ánimo de reconocer habilitadores abordados ya por los autores de este tipo de artículos y la literatura académica especializada.

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Tabla 3

Habilitadores de la efectividad de la auditoría interna

Tendencia	Estudio	Detalle
Nuevos habilitadores	Alqudah *et al.* (2019)	Cumplimiento de estándares internacionales.
	Cohen y Sayag (2010b)	Percepción organizacional de independencia.
	Kotb *et al.* (2020a)	Implementación de planes de auditoría ágiles, integrados, con visión de futuro, basados en el riesgo y alineados con la estrategia del negocio.
		Aplicación de nuevas tecnologías.
	Rakipi *et al.* (2021)	Implementación de analítica de datos.
		Diferenciar las tecnologías para reconocer cuáles afectan más la efectividad de la auditoría interna.
		Reconocer nuevos habilitadores y depurar habilitadores previos a partir de la realización de estudios cuantitativos y cualitativos.
	Ahmi et al. (2016)	Implementación de tecnologías de la información como determinante.
Nuevos enfoques	Endaya y Hanefah (2016), Mbewu y Barac (2017) Mihret y Yismaw (2007b), Mohd Noor y Mansor (2019)	Análisis desde la demanda y desde la oferta para mayor comprensión de los habilitadores.
	Mihret y Yismaw (2007b)	Discernir las variables que diferencian los habilitadores de la efectividad de auditoría interna en el sector público y en el sector privado.
	Oppong et al. (2021)	Realizar estudios transversales para reconocer efectos de cambios legislativos, de personal y de otros factores en los habilitadores de efectividad.
	Roussy et al. (2020)	Estudiar si los habilitadores de efectividad cambian de acuerdo con el tamaño, sector e industria.
	Turetken et al. (2020)	Comenzar más estudios empíricos que permitan operativizar los habilitadores de efectividad y probar formas de medirlos.
		Debido al solapamiento entre un listado de habilitadores de efectividad de la auditoría interna y medidas del desempeño de la auditoría interna del CBOK, se propone incluir en las revisiones informes de literatura gris para tener una mejor comprensión del estado del conocimiento al respecto.
Nuevos enfoques	Alqudah et al. (2019)	Discernir si los habilitadores cambian de acuerdo con la complejidad de la tarea de auditoría interna.
	Iskandar et al. (2014)	Operacionalizar los habilitadores para conocer medidas como el tamaño óptimo para una auditoría interna efectiva

Fuente: elaboración propia a partir de la literatura consultada (2022).

Conclusiones e implicaciones

La revisión de literatura evidencia que la efectividad de la función de auditoría interna en el sector público depende de la combinación de una serie de habilitadores los cuales, si se incorporan en las organizaciones, podrían llevar a que la misma agregue un mayor valor en la toma de decisiones, la prevención de los riesgos y la protección de los recursos públicos.

Se destaca que, dentro de los habilitadores, existen algunos que son de orden técnico, y que como tal deben ser atendidos propiamente desde los responsables de liderar la función de auditoría interna, como por ejemplo, la competencia de los auditores y la utilización de estándares metodológicos ampliamente aceptados. De igual forma, existen otros habilitadores, como el respaldo de la alta dirección y la articulación con la auditoría externa y con el comité de auditoría,

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

que podrían considerarse de orden estratégico, y más relacionados con la gestión y posicionamiento de la función ante instancias que le permiten ganar en credibilidad y aceptación, y por ende obtener respaldo para un adecuado ejercicio del aseguramiento y la consulta.

Otro aspecto relevante tiene que ver con el hecho que, si bien se han incorporado nuevas ideas en el estudio de la efectividad de la auditoría interna, se identificaron pocos estudios que desarrollen ampliamente la adopción de nuevas tecnologías al ejercicio auditor. Actualmente y en el futuro cercano, las tecnologías de la industria 4.0 seguramente llevarán a que muchas de las actividades, en el marco de la auditoría interna, que hoy son realizadas de manera manual, parcialmente apoyadas en TIC o con implementación de tecnologías tradicionales, pasen a ser complementadas por tecnologías inteligentes, donde inclusive no sea necesaria la mediación del hombre.

Por otro parte, este estudio tiene implicaciones teóricas debido a que sintetiza los principales habilitadores que se han estudiado en la literatura, así como también presenta unas temáticas que podrían guiar los estudios futuros y las prácticas en las organizaciones públicas. Así también, tiene implicaciones prácticas debido a permite a los auditores internos de las entidades públicas enfocar sus esfuerzos en el desarrollo y consolidación de cada uno de los habilitadores aquí presentados con el objetivo de ofrecer una función verdaderamente efectiva para los grupos de interés de la auditoría interna.

Por último, en relación con las futuras líneas de investigación, esta revisión permitió observar que la literatura especializada se encamina hacia el estudio de nuevos habilitadores relacionados con las tecnologías de la industria 4.0 y la comprobación de estos habilitadores con metodologías diferentes a las meramente cualitativas.

Referencias

Adams, M. (1994b). Agency theory and the internal audit. *Managerial Auditing Journal, 9*(8), 8-12.

Aikins, S. K. (2013). Government internal audits: the determinants of quality supervisory review of audit documentation. *International Journal of Public Administration*, *36*(10), 673-685. https://doi.org/10.1080/01900692.2013.791309

Al-Twaijry, A. A. M., Brierley, J. A. and Gwilliam, D. R. (2003). The development of internal audit in Saudi Arabia: an institutional theory perspective. *Critical Perspectives on Accounting*, *14*(5), 507-531. https://doi.org/10.1016/S1045-2354(02)00158-2

Aloudat, A. A., Abulaila, M. D., Gadour, W. H. Y., Ibrahim Salih, K. Y., Aljishi, S. A. S. and Almohammadi, H. T. S. (2020). The role of international standards for internal auditing to reduce financial and administrative corruption on public shareholding companies in the Kingdom of Saudi Arabia. *Academy of Accounting and Financial Studies Journal*, *24*(2).

Alshbiel, S. O. (2017). Internal Auditing Effectiveness Success Model: A Study on Jordanian Industrial Firms. *Economics, Finance and Social Sciences Finance and Social Sciences*, *April*, 28-30.

Alzeban, A. and Gwilliam, D. (2014). Factors affecting the internal audit effectiveness: A survey of the Saudi public sector. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, *23*(2), 74-86. https://doi.org/10.1016/j.intaccaudtax.2014.06.001

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Arena, M. and Azzone, G. (2009). Identifying organizational drivers of internal audit effectiveness. *International Journal of Auditing*, *13*, 43-60. https://doi.org/10.1111/j.1099-1123.2008.00392.x

Chambers, R. (2014). *We can audit anything-but not everything*. https://www.richardchambers.com/we-can-audit-anything-but-not-everything/.

Cioban, A. N., Hlaciuc, E. and Zaiceanu, A. M. (2015). The impact and results of the internal audit activity exercised in the public sector in Romania. *Procedia Economics and Finance*, *32*, 394-399. https://doi.org/10.1016/s2212-5671(15)01409-4

Coetzee, P. and Erasmus, L. (2018). Drivers of stakeholders' view of internal audit effectiveness. *Managerial Auditing Journal*, *33*(1), 90-114. https://doi.org/10.1108/MAJ-05-2017-1558

Coetzee, P. and Erasmus, L. J. (2017). What drives and measures public sector internal audit effectiveness? Dependent and independent variables. *International Journal of Auditing*, *21*(3), 237-248. https://doi.org/10.1111/ijau.12097

Cogollo Flórez, J. M. and Correa Espinal, A. A. (2017). La gestión de la calidad en cadenas de suministro: Desarrollos y tendencias. *Espacios*, *38*(37), 43-56.

Cohen, A. and Sayag, G. (2010). The effectiveness of internal auditing: an empirical examination of its determinants in Israeli Organisations. *Australian Accounting Review*, *September*. https://doi.org/10.1111/j.1835-2561.2010.00092.x

D'Aquila, J. M. (2006). Is the control environment related to financial reporting decisions? *Managerial Auditing Journal*, *13*(8), 472-478.

D'Onza, G., Selim, G. M., Melville, R. and Allegrini, M. (2015). A study on internal auditor perceptions of the function ability to add value. *International Journal of Auditing*, *19*(3), 182-194. https://doi.org/10.1111/ijau.12048

Drogalas, G., Karagiorgos, T. and Arampatzis, K. (2015). Factors associated with internal audit effectiveness: evidence from Greece. *Journal of Accounting and Taxation*, *7*(7), 113-122. https://doi.org/10.5897/JAT2015.0182

Dzomira, S. (2020). Corporate Governance and Performance of Audit Committee and Internal Audit Functions in an Emerging Economy's Public Sector. *Indian Journal of Corporate Governance*, *13*(1), 85-98. https://doi.org/10.1177/0974686220923789

Emmanuel, O. E., Ajanya, M. A. and Audu, F. (2013). An assessment of internal control Audit on the efficency of public sector in Kogi State Nigeria. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, *4*(11), 717-726. https://doi.org/10.5901/mjss.2013.v4n11p717

Erasmus, L. and Coetzee, P. (2018). Drivers of stakeholders' view of internal audit effectiveness: Management versus audit committee. *Managerial Auditing Journal*, *33*(1), 90-114. https://doi.org/10.1108/MAJ-05-2017-1558

Eulerich, M., Georgi, C. and Schmidt, A. (2020). Continuous Auditing and Risk-Based Audit Planning—An Empirical Analysis. *Journal of Emerging Technologies in Accounting*, *17*(2), 141–155. https://doi.org/https://meridian.allenpress.com/jeta/article-abstract/17/2/141/442638/Continuous-Auditing-and-Risk-Based-Audit-Planning?redirectedFrom=fulltext

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Faradiba, H., Ningsih, S. A., Andrew, L. and Muda, I. (2020). The Ideal Financial Audit Models for Private Sector Assistance against COVID-19 Pandemic. *International Journal of Research and Review Vol.7;*, *7*(4), 248-255.

Fetai, B. and Mjaku, G. (2020). The determinants and efficiency of auditing in the Republic of Kosovo. *International Journal of Public Sector Performance Management*, *6*(1), 56–67. https://doi.org/10.1504/IJPSPM.2020.105088

Gomez-Mejia, L., Wiseman, R. M. and Johnson Dykes, B. (2005). Agency problems in diverse contexts: A global perspective. *Journal of Management Studies*, *42*(7), 1507-1517. https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2005.00554.x

Goodwin-Stewart, J. and Kent, P. (2006). The use of internal audit by Australian companies. *Managerial Auditing Journal*, *21*(1), 81-101. https://doi.org/10.1108/02686900610634775

Haeridistia, N. and Fadjarenie, A. (2019). The Effect of Independence, Professional Ethics & Auditor Experience on Audit Quality. *International Journal of Scientific & Technology Research*, *8*(2). https://farapaper.com/wp-content/uploads/2019/12/Fardapaper-The-Effect-Of-Independence-Professional-Ethics-Auditor-Experience-On-Audit-Quality.pdf

IIA. (2012). Supplemental guidance: the role of auditing in public sector governance. En *The Institute of Internal Auditors* (p. 26).

IIA. (2017). The Relationship between organisational attributes and Internal audit effectiveness IIA. *CBOK*, *474*, 11-24. https://doi.org/10.15611/pn.2017.474.01

Institute of Internal Auditors. (2017). *Marco Internacional para la práctica profesional de la auditoría interna* (p. 235).

Jensen, M. C. and Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, *4*, 305-360.

Kitchenham, B. (2004). Procedures for performing systematic reviews. En *Joint Technical Report. Australia: Department of Computer Science. Keele University*, *14*(0), 207–222. https://doi.org/10.1111/1467-8551.00375

Kitchenham, B. and Charters, S. (2007). *Guidelines for performing Systematic Literature Reviews in Software Engineering*. https://doi.org/10.1145/1134285.1134500

Kotb, A., Elbardan, H. and Halabi, H. (2020a). Mapping of internal audit research: a post-Enron structured literatura review. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, *33*(8), 1969–1996.

Kotb, A., Elbardan, H. and Halabi, H. (2020b). Mapping of internal audit research: a post-Enron structured literature review. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, *33*(8), 1969-1996. https://doi.org/10.1108/AAAJ-07-2018-3581

Lenz, R. and Hahn, U. (2015). A synthesis of empirical internal audit effectiveness literature pointing to new research opportunities. *Managerial Auditing Journal*, *30*(1), 5-33. https://doi.org/10.1108/MAJ-08-2014-1072

Liston-Heyes, C. and Juillet, L. (2020). Burdens of transparency: An analysis of public sector internal auditing. *Public Administration*, *98*(3), 1-16. https://doi.org/10.1111/padm.12654

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Lois, P., Drogalas, G., Karagiorgos, T. and Tsikalakis, K. (2020). The contribution of internal audit in the digital era. Opportunities, risks and challenges. *EuroMed Journal of Business*, *15*(2). https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1108/EMJB-07-2019-0097.

Lois, Petros, Drogalas, G., Nerantzidis, M., Georgiu, I. and Gkampeta, E. (2020). Risk-based internal audit: factors related to its implementation. *Corporate Governance (Bingley)*, *21*(4), 645-662. https://doi.org/10.1108/CG-08-2020-0316

Manita, R., Elommal, N., Baudier, P. and Hikkerova, L. (2020). The digital transformation of external audit and its impact on corporate governance. *Technological Forecasting and Social Change*, *150*(August 2019), 119751. https://doi.org/10.1016/j.techfore.2019.119751

Mbewu, B. W. and Barac, K. (2017). Effective internal audit activities in local government: Fact or fiction? *Southern African Journal of Accountability and Auditing Research*, *19*, 15-33.

Mihret, D. G. and Yismaw, A. W. (2007). Internal audit effectiveness: an Ethiopian public sector case study. *Managerial Auditing*, *22*(5), 470-484. https://doi.org/10.1108/02686900710750757

Mustapha, M. and Ahmad, A. C. (2011). Agency Theory and Managerial Ownership: Evidence from Malaysia. *Managerial Auditing Journal*, *26*(5), 419-436. https://doi.org/https://doi.org/10.1108/02686901111129571

Oppong, C., Fofack, A. D. and Boakye-Yiadom, E. (2021). Efficacy of public sector audits in the provision of quality healthcare in Ghana. *Journal of Economic and Administrative Sciences*. https://doi.org/10.1108/jeas-03-2021-0045

Rakipi, R., De Santis, F. and D'Onza, G. (2021). Correlates of the internal audit function's use of data analytics in the big data era: Global evidence. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, *42*, 1-12. https://doi.org/10.1016/j.intaccaudtax.2020.100357

Ross, S. A. (1973). The Economic Theory of Agency : The Principal's Problem. *The American Economic Review*, *63*(2), 134-139.

Roussy, M., Barbe, O. and Raimbault, S. (2020). Internal audit: from effectiveness to organizational significance. *Managerial Auditing Journal*, *35*(2), 322-342. https://doi.org/10.1108/MAJ-01-2019-2162

Sa'idu, M. (2014). Empirical evidence of antecedents of internal audit effectiveness from Nigerian perspective. *Middle-East Journal of Scientific Research*, *19*(4), 460–471. https://doi.org/10.5829/idosi.mejsr.2014.19.4.1783

Salehi, T. (2016). Investigation Factors Affecting the Effectiveness of Internal Auditors in the Company: Case Study Iran. *Review of European Studies*, *8*(2), 224. https://doi.org/10.5539/res.v8n2p224

Schwartz, M. S., Dunfee, T. W. and Kline, M. J. (2005). *Tone at the Top : An Ethics Code for Directors ?* 79-100. https://doi.org/10.1007/s10551-005-1390-y

Setyaningrum, D. and Kuntadi, C. (2019). The effects of competence, independence, audit work, and communication on the effectiveness of internal audit. *Journal of Economics, Business & Accountancy Ventura*, *22*(1). https://doi.org/10.14414/jebav.v22i1.879

ISSN 0120-3754 | E-ISSN 2500-5227

Shafii, Z. and Wan Siti Khadijah, W. M. N. (2012). Factors that Contribute to the Effectiveness of Internal Audit in Public Sector. *World Applied Sciences Journal*, *17*(24), 126-132. https://doi.org/10.7763/IPEDR.

Steyn, J. C. (2020). Soft skills development in entry-level internal auditors: perspectives from practising internal auditors, students and facilitators in South Africa. *Higher Education, Skills and Work-based Learning*, *11*(2), 528-544. https://doi.org/10.1108/HESWBL-06-2020-0129

The IIA Research Fundation. (2014). Nine elements required for internal audit effectiveness in the public sector. En *Global Internal Audit Common Body of Knowledge (CBOK)* (pp. 1-49).

Ter Bogt, H y Tillema, S. (2016). Accounting for trust and control: Public sector partnerships in the arts. *Critical perspectives on accounting*, 37(C), 5-23

Turetken, O., Jethefer, S. and Ozkan, B. (2020). Internal Audit Effectiveness: Operationalization and Influencing Factors. *Managerial Auditing Journal*, *35*(2), 238-271. https://doi.org/10.1108/MAJ-08-2018-1980.

Yepes-Núñez, J. J., Urrutia, G., Romero-García, M. y Alonso-Fernández, S. (2021). Declaración PRISMA 2020: una guía actualizada para la publicación de revisiones sistemáticas. *Revista Española de Cardiología*, *74*(9), 790-799. https://doi.org/10.1016/j.recesp.2021.06.016.

Zdyrko, N. (2016). Problem aspects of the internal state audit development. *Economic Annals-I*, *161*(9-10), 85-90. https://doi.org/10.21003/ea.V161-19.



Ética en la publicación de productos de investigación

La correcta citación para evitar el plagio

Uno de los aspectos importantes relacionados con la ética de los autores e investigadores es el respeto por los derechos de autor mediante una apropiada referenciación y citación de ideas de otros autores, apropiando un correcto estilo de citación como los sugeridos por las Normas ICONTEC, APA, Vancouver, Chicago, entre otras.

Una vez el investigador tiene claridad del estilo de citación a implementar debe garantizar que su texto se encuentre libre de plagio.

¿Qué es el plagio?

Uno de los aspectos importantes relacionados con la ética de los autores e investigadores es el respeto por los derechos de autor mediante una apropiada referenciación y citación de ideas de otros autores, apropiando un correcto estilo de citación como los sugeridos por las Normas ICONTEC, APA, Vancouver, Chicago, entre otras.

Una vez el investigador tiene claridad del estilo de citación a implementar debe garantizar que su texto se encuentre libre de plagio.

Tipos de plagio

Intencional: Se configura cuando el investigador incluye las ideas de otro para apropiarlas como suyas sin incluir ningún tipo de referencia bibliográfica, números de página o comillas.

Accidental: Se da cuando a pesar de incluir la referencia bibliográfica y la cita en el texto, se olvida señalar los apartes con el número de página o las comillas. O también cuando el autor desconoce las reglas de citación omitiendo señalar apropiadamente las ideas de otro autor.

El auto plagio: De uso común entre los académicos e investigadores con trayectoria, se da cuando reutilizan apartes de sus propios textos ya publicados sin referenciarlos apropiadamente. En este sentido también se recomienda evitar incluir en nuevos textos grandes cantidades de otros previamente publicados, ya que se puede perder la originalidad del mismo.

Foto de Lum3n: https://www.pexels.com/es-es/foto/cerca-de-la-foto-de-los-libros-327882/

¿Cómo evitar el plagio?

Existen diferentes herramientas que posibilitan la construcción ordenada de textos a fin de tener control de todos aquellos documentos consultados y referenciados en los mismos como:

- **a.** Resumen Analítico Especializado (RAE)
- **b.** Fichas bibliográficas
- **c.** Matriz de fuentes
- **d.** Matriz de Antecedentes

También se recomienda hacer un estudio detallado de las pautas de citación aplicables a sus investigaciones para evitar errores que conduzcan a un plagio accidental.

Finalmente, se recomienda revisar los textos antes de ser entregados de manera definitiva en aquellos programas gratuitos o institucionales que detectan las coincidencias con otros textos como Plagium, Plagiarism Detection, TURNITIN entre otros.

Otras recomendaciones para una publicación exitosa

Es muy importante tener en cuenta que cuando se postula un artículo académico con el fin de ser publicado en una revista científica, se debe hacer con el estricto cumplimiento de las directrices impartidas por el comité editorial de la revista.

Es por ello que resulta importante verificar siempre las mismas antes de la postulación del texto a fin de evitar rechazos por faltar a los aspectos de forma como extensión del texto o estilo de citación.

Recuerda que no deben ser postulados a las revistas aquellos textos que se encuentren en proceso de evaluación por partes, o que ya se encuentren publicados en otras revistas, capítulos de libros, memorias, ponencias, repositorios, etc.



Folleto educativo sobre la ética en la publicación de productos de investigación

Versión 1

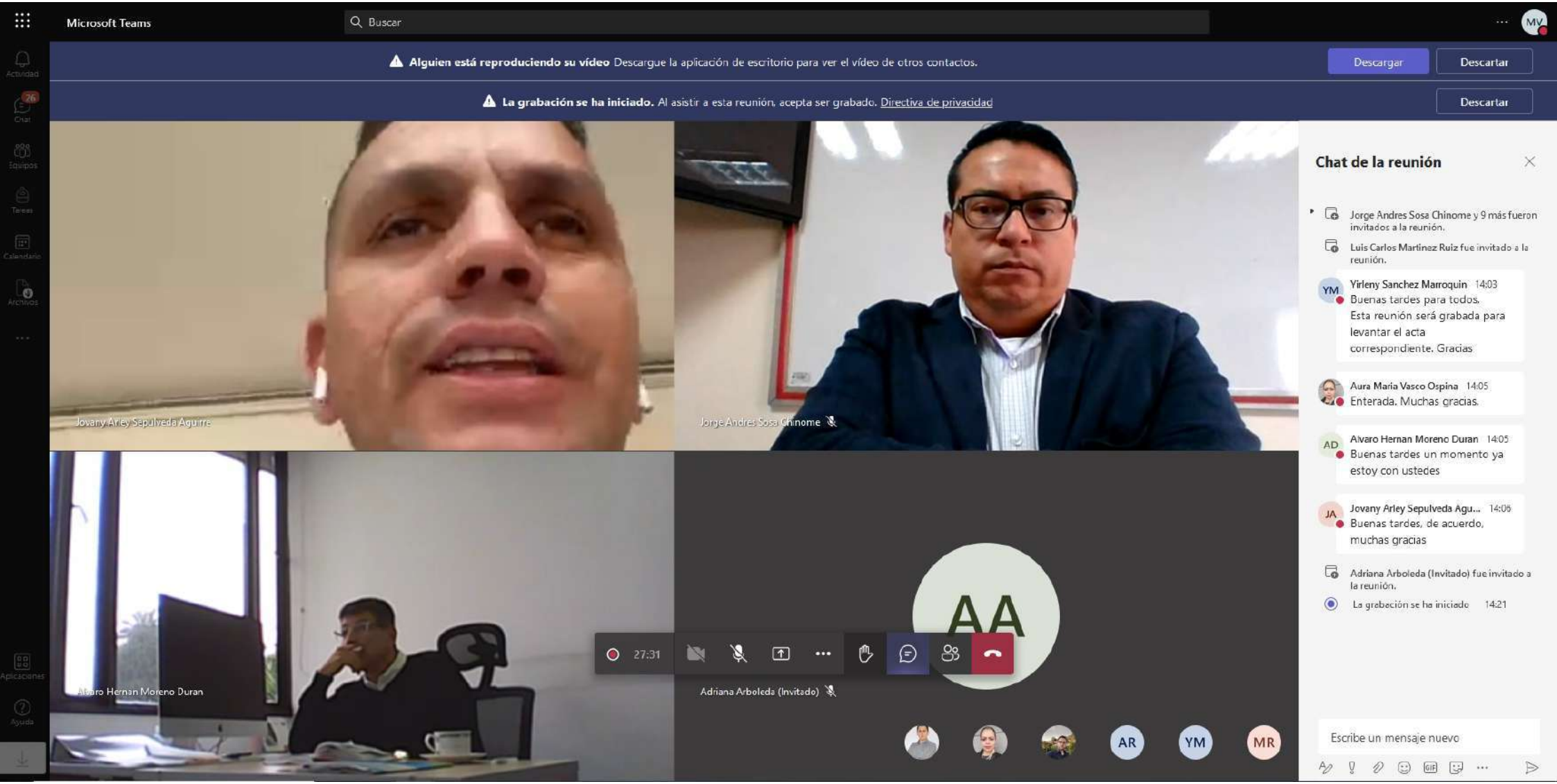


El plagio

Subdirección Nacional de Investigaciones

ESAP

Escuela Superior de Administración Pública


Microsoft Teams
Buscar
Alguien está reproduciendo su vídeo Descargue la aplicación de escritorio para ver el vídeo de otros contactos.
Descargar
Descartar
La grabación se ha iniciado. Al asistir a esta reunión, acepta ser grabado. Directiva de privacidad
Descartar
Jovany Arley Sepulveda Agurre
Jorge Andres Sosa Chinome
Alvaro Hernan Moreno Duran
27:31
Adriana Arboleda (Invitado)
AA
AR
YM
MR
Chat de la reunión
Jorge Andres Sosa Chinome y 9 más fueron invitados a la reunión.
Luis Carlos Martinez Ruiz fue invitado a la reunión.
Yirleny Sanchez Marroquin 14:03
Buenas tardes para todos.
Esta reunión será grabada para levantar el acta correspondiente. Gracias
Aura Maria Vasco Ospina 14:05
Enterada. Muchas gracias.
Alvaro Hernan Moreno Duran 14:05
Buenas tardes un momento ya estoy con ustedes
Jovany Arley Sepulveda Agu... 14:06
Buenas tardes, de acuerdo, muchas gracias
Adriana Arboleda (Invitado) fue invitado a la reunión.
La grabación se ha iniciado 14:21
Escribe un mensaje nuevo