MEMORIAS

I Congreso Internacional de Investigación en Administración Pública

CIIAP 2025

Escuela Superior de
Administración Pública

Organiza:

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Coorganizan:

cinep

programa por la paz

ean universidad

CAPAZ
Instituto Colombo-Alemán para la Paz

APC Colombia

Apoyan:

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL

CLAD

INPAE

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
CICAP
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

FACULTAD DE GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE

SAN MARTÍN
Fundación Universitaria

Vigilada MinEducación

MEMORIAS

I Congreso Internacional de Investigación en Administración Pública

CIIAP 2025

MEMORIAS CONGRESO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ® CIIAP - 2025

Subdirección Nacional de Investigaciones 2025

Correo electrónico: subnal.investigaciones@esap.edu.co

© Escuela Superior de Administración Pública

Jorge Ivan Bula Escobar

Director Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP

Johanna Hernández Moreno

Subdirectora Nacional de Investigaciones de la ESAP

Karina Martínez

Directora de la Territorial Bolívar, Córdoba, Sucre y San Andrés Islas.

Comité científico CIIAP-2025

Dagoberto Torres Flórez
Martha Lucía Márquez Restrepo
Yolanda Rodríguez Rincón
Diego Armando Jurado Zambrano
Hugo Daniel Ortiz Vanegas
Leidy Johana Ariza Marín
Carlos Moreno Ospina
Delio Alexander Balcázar Camacho
Herwin Eduardo Cardona Quitian
Carlos Hernán Fajardo Toro

Equipo y preparación editorial

Asistencia editorial Viviana Wilches
Corrección de estilo Daniela Mahecha Díaz
Diagramación Fabio Jiménez Martínez

Acompañamiento técnico de la ESAP

Juan Pablo Rozo Muñoz y Nine Yofana Ballesteros Albarracín

ISSN:

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
Calle 44 #53-37, Bogotá, D. C.
(+57) 601 795 6110
https://www.esap.edu.co/
https://libros.esap.edu.co/
https://revistas.esap.edu.co/

Bogotá, D. C., Colombia



El contenido de este libro cuenta con una licencia Creative Commons "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0".


ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESAP
@esapoficial
www.esap.edu.co

PRESENTACIÓN[1]

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) presenta las Memorias del Congreso Internacional de Investigación en Administración Pública (CIIAP 2025), realizado en Cartagena de Indias del 28 al 30 de octubre de 2025. Este evento fue posible gracias a la alianza estratégica con instituciones de reconocida trayectoria: el Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ), el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP), la Universidad Escuela de Administración de Negocios (EAN) y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC). La colaboración interinstitucional enriqueció sustancialmente el diálogo interdisciplinario y fortaleció la pertinencia de las reflexiones en torno a la Administración pública.

La presente publicación reúne, en forma de resúmenes, una selección de las contribuciones presentadas en el marco del espacio académico que congregó a 679 asistentes y contó con 60 ponencias, 13 pósteres, 3 conferencistas internacionales y 9 panelistas. Su organización sigue la lógica de los ejes y las mesas de trabajo realizadas, ofreciendo al lector una visión extensa y estructurada de los avances conceptuales, empíricos y metodológicos en el campo de la Administración pública. Se espera que estas memorias se constituyan en un referente para la comunidad académica nacional e internacional, así como que incentiven una reflexión crítica y proactiva sobre el futuro de la Administración pública.

La estructura académica del Congreso se articuló en torno a dos ejes temáticos axiales: "Gestión de organizaciones públicas" y "Gestión pública territorial", resultado pre-liminar de la Iniciativa 66 años de Investigación en la Esap, la cual tiene como objetivo dar cuenta de las líneas y proyecciones de investigación de la Escuela. Estos ejes se de-sarrollaron en 14 mesas de diálogo que agruparon las ponencias según sus afinidades temáticas y metodológicas. El abanico de análisis incluyó la transformación digital del Estado, los modelos de gobierno abierto, la innovación pública, la profesionalización del servicio civil, la gobernanza colaborativa, la sostenibilidad ambiental, los procesos de construcción de paz, derechos humanos y las dinámicas de desarrollo territorial. Las contribuciones aquí compiladas fueron sometidas a un proceso de evaluación por pares, lo que garantizó estándares de rigor científico, originalidad y pertinencia que ca-racterizan una publicación de esta envergadura.

1 Puede consultar el programa completo en: https://www.esap.edu.co/esap/organigrama/subdireccion-nacional-de-investigaciones/ciiap/

El evento contó con conferencistas internacionales magistrales que proporcionaron marcos interpretativos esenciales. Óscar Oszlak analizó la transición de un gobierno reactivo hacia modelos proactivos y personalizados, sustentado en la interoperabilidad, analítica de datos e inteligencia artificial. Asimismo, advirtió sobre los riesgos éticos y democráticos asociados, así como sobre la urgencia de atender las brechas tecnológicas existentes en las regiones. Por su parte, Nicolás Didier, a partir de la experiencia chilena, profundizó en las tensiones entre el diseño institucional de las reformas modernizadoras y la disposición de capital humano, demostrando que la capacidad administrativa sigue siendo un factor determinante frente al solucionismo tecnológico. En la conferencia de cierre, Marcelo Calabria reflexionó sobre la emergencia de una "nueva burocracIA", subrayando que la inteligencia artificial reconfigura, mas no reemplaza, los fundamentos weberianos de la administración, para lo cual se requieren marcos éticos sólidos, conducción estatal y un servicio civil capacitado para asumir roles emergentes.

Los paneles temáticos, organizados por las instituciones coauspiciadoras del Congreso, ampliaron estas perspectivas. El panel sobre gobernanza, paz y seguridad (CAPAZ) destacó la necesidad de articular capacidades militares con estrategias civiles orientadas a la estabilización y al desarrollo territorial. El panel sobre los retos del desarrollo territorial (Cinep/PPP) enfatizó la necesidad de fortalecer las capacidades locales mediante la descentralización efectiva y una participación ciudadana robusta. Finalmente, el panel sobre la situación fiscal del país (ESAP) subrayó la tensión estructural entre las aspiraciones sociales y la restricción presupuestal, abogando por una discusión pública informada sobre la tributación y la asignación del gasto.

Así, el Congreso se consolidó como una plataforma plural y crítica para debatir los desafíos contemporáneos de la Administración pública en Colombia y América Latina. Con esta publicación, la ESAP, reafirma su compromiso con la generación y divulgación de conocimiento público, la profesionalización del Estado, el fortalecimiento del servicio civil y la consolidación de una comunidad científica dedicada a los complejos desafíos y las necesidades de la gestión pública contemporánea.

Agradecemos especialmente al comité científico, a los pares evaluadores, a las instituciones socias y aliadas, a los conferencistas, panelistas, ponentes y a todos y todas las asistentes, cuya invaluable participación constituyó el pilar fundamental de este proyecto colectivo.

Subdirección Nacional de Investigaciones
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
Noviembre de 2025

CONFERENCISTAS PRINCIPALES
CIIAP 2025

Óscar Oszlak

PhD en Ciencia Política y Master of Arts in Public Administration por la Universidad de California, Berkeley; Doctor en Economía y Contador Público Nacional por la Universidad de Buenos Aires (UBA); graduado del International Tax Program de Harvard Law School. Creador y exdirector de la Maestría en Administración pública de la UBA, Investigador Superior del CONICET y expresidente de la Red INPAE (Inter-American Network for Public Administration Education). Se desempeñó como subsecretario de Reforma Administrativa y asesor presidencial durante el gobierno de Raúl Alfonsín.

Fue fundador y presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político entre 1983 y 1994. Es profesor titular en programas de posgrado de las universidades de San Andrés, FLACSO, Tres de Febrero, San Martín, Buenos Aires, entre otras, y profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

Ha recibido numerosos premios y becas, entre ellos: United Nations Fellow, Peter Odegard Award, Tinker Foundation, Rockefeller Foundation, Guggenheim Fellow, Ford Foundation y CLAD. Fue ganador del primer International Public Administration Award (American Society for Public Administration, 2003) y del "IPPA Transition and Developing Economies Award" de la International Public Policy Association (2021). Ha sido reconocido como Personalidad Destacada de las Ciencias Económicas, Políticas y Sociales por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Es Profesor Consulto de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y Doctor Honoris Causa por las universidades nacionales de Cuyo, Villa María, Mar del Plata, Córdoba, Río Negro y La Rioja. Recibió el Premio "Domingo F. Sarmiento" del Honorable Senado de la Nación Argentina (2017), la distinción "Investigador de la Nación Argentina" (2023), el Premio Houssay Trayectoria (2023) y el Premio LASA G. O'Donnell Lectureship (2024).

Es autor de *La formación del Estado argentino*, *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, *Proceso, crisis y transición democrática, Estado y sociedad: nuevas reglas de juego*, *Teoría de la burocracia estatal: ensayos críticos*, *La trama oculta*

del poder, *El Estado en la era exponencial*, *Desafíos de la Administración pública en el contexto de la Revolución 4.0*, *Abrir el Estado: ¿quién tiene la llave?*, además de unos 300 artículos y capítulos de libro publicados en Argentina, Estados Unidos, Europa y Asia.

Nicolás Osvaldo Didier Pino - Universidad de Chile

Es académico del departamento de Administración y Gestión Pública de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Es psicólogo Laboral/Organizacional por la Pontificia Universidad Católica de Chile, magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Chile y PhD in Public Administration and Policy por la Arizona State University.

Su trayectoria combina docencia, investigación y gestión universitaria, con especial énfasis en las relaciones entre educación, trabajo y tecnología. Ha liderado diversos proyectos de investigación y consultoría, orientados al fortalecimiento de las capacidades institucionales y a la generación de modelos innovadores de formación y de gobernanza. Sus líneas de trabajo abordan la intersección entre la Administración pública, el desarrollo económico y las políticas basadas en evidencia, con énfasis en el contexto latinoamericano.

Juan Marcelo Calabria – Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Marcelo Calabria es Licenciado en Ciencias Empresariales e Ingeniero en Administración de Empresas, con formación de posgrado en Gestión Pública y especialización en Estrategias de Gobierno Abierto en las Américas (OEA). Cuenta con más de dos décadas de experiencia docente en niveles medio, técnico y universitario, y actualmente se desempeña como profesor adjunto interino y docente efectivo en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración pública y en la Tecnicatura en Gestión de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Cuyo. También es docente titular interino en la Tecnicatura en Gestión de Empresas del Instituto Tecnológico Universitario y participa como profesor en programas de posgrado de la Universidad Champagnat.

Su trayectoria combina funciones académicas, investigación aplicada y responsabilidades de gestión pública. Desde 2011 ejerce como subdirector a cargo de la Secretaría General de Despacho de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Mendoza. Ha integrado el Comité Ejecutivo y Académico del Centro de Estudios de Estado e Innovación Pública, es director ejecutivo del Centro de Estudios de Desarrollo Sostenible y Turismo, y miembro fundador de la Red Académica de Gobierno Abierto.

Especialista en ética pública, transparencia, gobierno abierto, planificación estratégica e innovación, ha sido docente del INAP en programas para directivos estatales y autor de múltiples artículos y libros. Asimismo, coordina iniciativas de educación patrimonial y memoria histórica vinculadas al legado sanmartiniano.

CONFERENCIAS CIIAP 2025

DEL GOBIERNO REACTIVO AL GOBIERNO PERSONALIZADO: AVANCES Y RIESGOS[1]

En la conferencia se analizaron los avances y riesgos de la transición del gobierno reactivo al gobierno personalizado, evaluando sus potencialidades y contradicciones. Señaló que un gobierno proactivo se anticipa a las necesidades ciudadanas y, mediante el uso de TIC e inteligencia artificial, puede ofrecer servicios más personalizados. En cambio, un gobierno reactivo responde a las demandas conforme estas surgen, prestando bienes y servicios a medida que la ciudadanía los requiere. Actualmente, se observa un tránsito de lo reactivo —responder— hacia lo proactivo —anticipar—.

Oszlak subrayó que este cambio redefine las capacidades estatales y plantea desafíos éticos y tecnológicos que requieren un abordaje riguroso. Explicó que el paso del enfoque reactivo al proactivo busca anticipar necesidades y superar limitaciones persistentes, como trámites complejos o la débil coordinación interinstitucional. No obstante, advirtió sobre riesgos significativos: brechas de conectividad, vulnerabilidades en ciberseguridad, infraestructura tecnológica rezagada, y tensiones entre la gestión de datos y los principios democráticos.

La conferencia culminó planteando dos interrogantes cruciales que delimitan el debate futuro del gobierno digital: ¿qué datos está dispuesta a compartir la ciudadanía? y ¿cómo garantizar que la personalización no comprometa la democracia?

1 Óscar Oszlak - CEDES, Argentina

MODERNIZACIÓN, TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y EMPLEO PÚBLICO: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA CHILENA[2]

Mediante un análisis empírico, la conferencia evidenció que la implementación del Servicio Civil en Chile condujo a la profesionalización esperada del empleo público. Su investigación evidencia una tensión persistente entre el diseño institucional y la disponibilidad de capital humano, lo que limita la capacidad del Estado para absorber perfiles altamente calificados.

Los resultados revelan que la adopción de modelos de Nueva Gerencia Pública y de tecnologías digitales no fortalecen la demanda laboral por profesionales, lo que confirma que la capacidad administrativa sigue siendo un factor decisivo para mejorar el desempeño estatal. Se concluye que la profesionalización constituye un proceso adaptativo, condicionado por el mercado laboral, la regulación del empleo público y las brechas digitales que aún restringen la eficacia del Estado.

2 Nicolás Osvaldo Didier Pino - Universidad de Chile

La nueva burocracIA, la gestión pública que viene[3]

La conferencia analizó la relación entre burocracia e inteligencia artificial, señalando que la IA puede reforzar principios weberianos de la Administración pública —legalidad, eficiencia y profesionalización— siempre que exista conducción estatal y una gestión responsable de los datos. Se enfatizó que la capacidad administrativa mantiene su centralidad, pues la tecnología solo genera mejoras significativas cuando el capital humano posee la preparación necesaria para asumir nuevos roles y adaptarse a procesos de innovación acelerada.

En esta línea, se propuso el concepto de una "nueva burocracIA" capaz de sintetizar el desafío de construir una gestión pública personalizada y orientada hacia un Estado inteligente. No obstante, se advirtió sobre riesgos críticos como la concentración tecnológica, los sesgos algorítmicos y las tensiones con las garantías democráticas.

Como conclusión, se afirmó que la "nueva burocracIA" no reemplaza la tradición burocrática, sino que la reconfigura, exigiendo un servicio civil capacitado, marcos éticos sólidos y una orientación pública que evite el determinismo tecnológico. Como cierre, propuso articular a la Administración pública con la inteligencia artificial como condición para una mejor gobernanza más efectiva.

3 Juan Marcelo Calabria – Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

PANELES CIIAP 2025

GOBERNANZA, PAZ Y SEGURIDAD: RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

ORGANIZÓ: CAPAZ[4]

El Instituto CAPAZ es un Centro de Excelencia en Investigación y Docencia del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD), dedicado a promover el intercambio de conocimientos en construcción de paz entre Colombia, Alemania y otras regiones. A través de redes académicas, alianzas con organizaciones sociales y cooperación con instituciones públicas, impulsa proyectos de investigación, enseñanza y asesoría orientados a comprender el conflicto armado y los desafíos de una transición sostenible. Su labor interdisciplinaria fortalece capacidades en los territorios y amplía el acceso a formación e investigación en las regiones más afectadas por la violencia.

Participantes:

Luis Fernando Trejos: profesor e investigador de la Universidad del Norte

Paola Andrea Velásquez Cardona: directora de la Escuela de Derechos Humanos, DIH y Asuntos Jurídicos del Ejército Nacional.

Paola Acosta Sierra: vicerrectora de la Universidad Pedagógica Nacional

Moderador:

Andrés Hernández Cubides: colaborador Científico del Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ

El panel identificó una fragmentación institucional entre seguridad, gestión pública y dinámicas políticas. Para enfrentarla, se propuso articular las capacidades militares con estrategias de estabilización civil y desarrollo territorial, bajo enfoques flexibles y ajustados a las realidades sociales.

4 https://www.instituto-capaz.org/

Se destacó que la confianza y la legitimidad son condiciones para integrar paz y seguridad desde una perspectiva de derechos humanos. En materia de gobernanza, se subrayó la importancia de justicia social, participación ciudadana y educación, junto con la adopción de nuevos modelos de gestión pública y procesos de digitalización.

LOS RETOS DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN COLOMBIA DE CARA A LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS Y EJECUTIVAS DE 2026

Organizó: Cinep/PPP[5]

El Cinep/Programa por la Paz es un centro de investigación fundado en 1972, dedicado a la defensa de los Derechos Humanos y el fortalecimiento de procesos sociales y comunitarios en Colombia. Desde una opción preferencial por las poblaciones excluidas, impulsa iniciativas de construcción de paz, promueve la justicia agraria y actúa desde la ecología integral y la reconciliación. Como obra jesuita, articula producción de conocimiento, educación popular e incidencia pública. Cuenta con una sólida organización administrativa y con la certificación ISO 9001:2015, vigente hasta 2025.

Participantes:

Juan Carlos Rivera Rueda: director del programa de Economía. Escuela de Administración de Negocios – EAN.

Patricia Muñoz Yi: directora de Posgrados del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Javeriana.

Moderadora:

Martha Lucía Márquez Restrepo: profesora de planta Pontificia Universidad Javeriana / directora del Cinep/PPP

El panel analizó la relación entre gobernanza, paz y desarrollo territorial, señalando como problema central la persistencia de la pobreza, vinculada a inseguridad alimentaria y profundas desigualdades de género, etnia y territorio.

Para avanzar, se subrayó la necesidad de un compromiso político de los nuevos gobiernos, orientado a fortalecer capacidades locales mediante descentralización efectiva y participación ciudadana.

Asimismo, se resaltó que el acceso universal a datos y bienes públicos —que incluyen transparencia, lucha contra la corrupción y reducción de la brecha digital— es fundamental para tomar decisiones informadas. La conclusión fue clara: sin datos no hay decisiones y la gobernanza debe construirse desde y con los territorios.

5 https://cinep.org.co/

SITUACIÓN FISCAL DEL GOBIERNO NACIONAL (DEUDA, GASTOS Y TRIBUTACIÓN), IMPLICACIONES Y MECANISMOS DE AJUSTE

Organizó: ESAP[6]

La Escuela Superior de Administración Pública – ESAP tiene como objeto la formación, investigación y extensión académica en el campo de la Administración pública y el gobierno, en el contexto de la educación superior universitaria, la gestión del conocimiento y al apoyo técnico a las distintas instancias del Estado. Se centra en la investigación, innovación y creación en el campo de la Administración pública y el gobierno como centro de gestión académico para la asistencia técnica nacional y territorial.

Participantes:

Jorge Iván González Borrero: exdirector del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Jairo Alonso Bautista: exdirector de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

José Placido Silva: profesor titular de la ESAP

Moderador:

Fredy Eduardo Cante Maldonado: profesor titular de la ESAP

El panel subrayó que la ESAP debe asumir un rol activo en los debates fiscales, dada la tensión entre aspiraciones sociales y la necesidad de asegurar derechos. Se recordó que sin recursos públicos adecuados no es posible garantizar derechos ni fortalecer la capacidad estatal.

Se enfatizó que la calidad democrática depende de comprender cómo se recaudan los impuestos y cómo se asigna el gasto, así como de discutir los límites a la concentración de la riqueza. El presupuesto debe estar al servicio de la ciudadanía, condición para reducir corrupción y formas de violencia asociadas a la exclusión.

El panel concluyó reconociendo un problema fiscal estructural e invitó a una discusión pública sobre el servicio de la deuda, dado su impacto sobre el gasto social y la inversión pública.

6 https://www.esap.edu.co/


ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESAP
ESAP
Congreso
Internacional de
Investigación
en Administración Pública
CIIAP

PONENCIAS

GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE

EJE DOS: GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

EFECTOS DE LAS EXTERNALIDADES EN LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN LOS VALLES DE TUNDAMA Y SUGAMUXI

✦ **Henry Ernesto González Becerra**

Correo: henrye.gonzalez@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3988-0522

✦ **Jaime Trujillo Manrique**

Correo: jaime.trujillo@usantoto.edu.co

Afiliación institucional: Universidad Santo Tomás

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7437-0299

Objetivo: Efectuar un análisis de las externalidades negativas relacionadas con la producción agrícola en los valles de Tundama y Sugamuxi en el Departamento de Boyacá, generadas por el uso de fuentes hídricas contaminadas, y la acción que los diferentes actores públicos deben implementar para su solución.

Objetivos específicos:

1. Revisar desde la teoría económica los factores que afectan la formación del precio y las decisiones de oferta y demanda, tomadas por los agentes económicos individuales, así como las implicaciones sobre la salud pública, desde un punto de vista costo/beneficio social.
2. Analizar el papel de los distintos actores del sector público, con responsabilidad en la vigilancia, regulación y búsqueda de soluciones a la problemática, que satisfagan las necesidades de bienestar de las comunidades y el interés general de las personas.
3. Proponer esquemas concertados de solución, con el fin de desarrollar una producción limpia de alimentos, que mantengan la seguridad alimentaria y la salud de los consumidores, así como las posibilidades de subsistencia de los productores, bajo el liderazgo de los gobiernos municipales y los órganos ambientales de control.

Metodología: Se consideran dos fases de trabajo. La primera, de diagnóstico, para la cual se adelanta el levantamiento topográfico de las zonas de conflicto en el uso del suelo, se genera material fotográfico y de multimedia, se analiza la calidad de las fuentes hídricas utilizadas, y se identifican los mercados, productores y consumidores vinculados con las áreas de influencia de la investigación. La segunda, el trabajo de campo, con las comunidades y el apoyo de las administraciones locales y los órganos administrativos y de control medioambiental, incluyendo instituciones como la Corporación Autónoma de Boyacá, las secretarias de agricultura municipal y departamental, el distrito de riego del Alto Chicamocha, ICA y SENA/CEDEAGRO.

El tipo de investigación es mixta, utilizando información estadística generada por las entidades del sector agrícola, el DANE, las secretarías de agricultura, los órganos de vigilancia y control, entre otros, e información primaria obtenida con el trabajo de campo con las comunidades y productores.

Se trabajarán varios grupos poblacionales específicos, correspondientes a comunidades ubicadas en la región del Alto Chicamocha, entre los municipios de Duitama, Nobsa y Sogamoso, localizadas a lo largo de este afluente hídrico.

Resultados: Como resultado de proyectos de investigación previos, se ha avanzado parcialmente en varios aspectos relacionados con la fase de diagnóstico, incluyendo la identificación de la problemática general, la toma de registros fotográficos e imágenes en altura (mediante el uso de drones y herramientas de georreferenciación), el trazado de polígonos de las zonas de conflicto, el análisis de potabilidad y calidad del recurso hídrico, entre otros.

De este diagnóstico, se ha evidenciado el uso de fuentes hídricas altamente contaminadas para la producción agrícola en la subregión del Alto Chicamocha (Valles de Tundama y Sugamuxi). El río Chicamocha es uno de los 10 ríos urbanos con mayor grado de contaminación en Colombia, el cual recibe las aguas del sistema de alcantarillado de las cuatro principales ciudades de Boyacá: Tunja, Sogamoso, Duitama y Paipa —con una población en su zona de influencia por encima de 800.000 personas—, las cuales son depositadas de forma directa en el cauce principal del rio, sus afluentes, los canales de desecación y otras fuentes hídricas que nacen de esta cuenca.

Aunque esta región del Departamento es altamente urbanizada, tiene actividades industriales, turísticas, comerciales y de otros servicios, también es fundamental en la producción de bienes agrícolas, que surten los mercados del centro, oriente y norte

del país, incluyendo legumbres, granos, cebolla, papa, entre otros, que se riegan con aguas contaminadas por metales pesados, insecticidas y materia orgánica de los sistemas de alcantarillado.

La afectación para la salud es muy alta, con una gran incidencia de enfermedades gástricas, cáncer y otras patologías relacionadas con el consumo de productos contaminados. No obstante, las administraciones municipales, los organismos relacionados con la actividad agrícola, la corporación autónoma, y las mismas comunidades afectadas, mantienen total silencio sobre las distintas problemáticas que se presentan: sobreexplotación de terrenos en zonas de conflicto, utilización de aguas contaminadas para la producción agrícola, problemas de salud derivados del consumo de productos no aptos para el consumo humano, entre otros.

En cuanto al análisis económico de las externalidades existentes, la intervención del Estado, a través de los distintos actores del sector público, puede llevar a un incremento del precio final para los consumidores, dado que las medidas de control y la reducción de los daños causan, generalmente, un aumento de los costos de producción. Este mayor costo, transferido del productor al consumidor, es el precio socialmente eficiente, por que reduce o elimina los efectos de las externalidades negativas, aunque para productores y, especialmente, consumidores signifique un mayor valor económico y, por lo tanto, no sea económicamente deseable.

De esta manera, el papel de la Administración pública es fundamental. Primero, para exigir de los productores la producción limpia de alimentos (y la incorporación de los mayores costos que esta representa). Segundo, para hacer entender a todos los actores implicados (especialmente productores y consumidores) los beneficios que se obtienen de un precio socialmente más alto, pero con menores costos sociales, esencialmente en términos de una mejor salud y un mayor bienestar general.

REFERENCIAS

Agencia de Desarrollo Rural (ADR), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), & Gobernación de Boyacá. (2019). *Plan integral de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial* — Boyacá. Bogotá, Colombia.

Chaparro Vargas, Y. J. (2020). *Informe del comportamiento de las enfermedades transmitidas por alimentos en Boyacá con corte a la semana epidemiológica* 40 de 2020.

Chicago Council on Global Affairs. (2019, February). *Mono-a-Mono: The threat of today's "green deserts" to tomorrow's food production.* https://www.nature.org/enus/what-we-do/our-insights/perspectives/todays-green-deserts-to-tomorrows-foodproduction/

Gobernación de Boyacá. (2019). *Cultivos boyacenses avanzan hacia la producción sostenible.* https://www.boyaca.gov.co/cultivos-boyacenses-avanzan-hacia-laproduccion-sostenible/

González, M., & Chiroles, S. (2011). Uso seguro y riesgos microbiológicos del agua residual para la agricultura. *Revista Cubana de Salud Pública,* 37(1), 61–73. http://scielo.sld.cu

González Velandia, K. D., & Galera Gelvez, K. C. (2014). Efectos del cambio climático sobre la producción de papa en el municipio de Villapinzón (Cundinamarca, Colombia) a partir del enfoque ricardiano. *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*, 5(1), 231. https://doi.org/10.22490/21456453.958

Guerrero, A. J., & Acevedo, K. S. (2021). *Efecto de la contaminación del río Chicamocha — sector Vado Castro, en el crecimiento de la lechuga (Lactuca sativa L.)* [Monografía, Universidad Nacional Abierta y a Distancia]. https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/41549/ajguerreroca.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Instituto Nacional de Salud (INS). (2015). *Perfil de riesgo de residuos de plaguicidas organoclorados en matrices de carne y leche de origen bovino.*

Leonel, L. P., & Tonetti, A. L. (2021). Wastewater reuse for crop irrigation: Crop yield, soil and human health implications based on giardiasis epidemiology. *Science of the Total Environment,* 775, 145833. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.145833

MinAgricultura. (2020). *Agronet. Agricultura urbana: Cultivos que provee la ciudad.* https://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/Agricultura-urbana-cultivos-queprovee-la-ciudad.aspx

Miranda, D., Carranza, C., Rojas, C. A., Jerez, C. M., Fischer, G., & Zurita, J. (2011). Acumulación de metales pesados en suelo y plantas de cuatro cultivos hortícolas regados con agua del río Bogotá. *Revista Colombiana de Ciencias Hortícolas,* 2(2), 180–191. https://doi.org/10.17584/rcch.2008v2i2.1186

Pesca, S. Y. (2015). *Seguimiento del comportamiento físico y químico de los agroquímicos más utilizados en el cultivo de cebolla larga en el entorno cercano del lago de Tota y aplicación del modelo CEPIS para evaluar su impacto* [Trabajo de grado, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia].

Reina Valera. (1960). *ESV Online*. https://www.biblegateway.com/passage/?search=G%C3%A9nesis%2041&version=rvr1960

Reyes, Y. C., Vergara, I., Torres, O. E., Díaz, M., & González, E. E. (2016). Contaminación por metales pesados: Implicaciones en salud, ambiente y seguridad alimentaria. *Ingeniería Investigación y Desarrollo*, 16(2), 66–77. https://doi.org/10.19053/1900771x.v16.n2.2016.5447

Villafán, K. B., & Ayala, D. A. (2014). Responsabilidad social de las empresas agrícolas y agroindustriales aguacateras de Uruapan, Michoacán, y sus implicaciones en la competitividad. *Contaduría y Administración*, 59(4).

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES DEL DISTRITO TURÍSTICO DE SANTA MARTA, ORIENTADA HACIA LA CONTAMINACIÓN EN LA CUENCA BAJA DEL RÍO MANZANARES (2016–2023)

✦ **María Fernanda Candelario Manjarres**

Correo: maria.candelario@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

Objetivo: Analizar la gestión y participación de las autoridades del Distrito de Santa Marta orientada hacia la contaminación de la cuenca baja del río Manzanares entre 2016 y 2023.

Metodología: La metodología usada es cualitativa, como forma de interpretación de las acciones de coordinación de la Administración pública del Distrito de Santa Marta, la autoridad ambiental regional (CORPAMAG) y la sociedad civil en la recuperación y conservación de la cuenca baja del río Manzanares de Santa Marta, Colombia. Para lo anterior, se usó el método de observación participante, el cual Burgos-Piza et al. (2019) define como "una técnica de utilización plena de los sentidos del investigador, pero de forma objetiva"

Así mismo, se utiliza el análisis documental cuya técnica es la revisión de documentos y registros, de forma minuciosa, que se consideren fundamentales para comprender una situación, incluso la transformación histórica de una comunidad (Dulzante & Molina, 2009).

En la recolección y análisis de los datos se contemplaron los Informes de Gestión entre 2016 y 2023 del Distrito de Santa Marta y CORPAMAG, así como los informes de prensa que detallan la situación de la cuenca baja del río Manzanares durante el mismo periodo.

Tomando la premisa de la Teoría de la complejidad contemporánea que debate la dicotomía entre un actor parte de la cadena ambiental y un generador de un ecosistema independiente. Por lo anterior, en la gestión ambiental, actor y generador deben encontrar puntos intermedios que permitan:

1. La coordinación político-administrativa entre las autoridades y agencias ambientales del orden nacional y territorial.
2. La sensibilización para integrar a todas las comunidades de la cuenca baja del río Manzanares en su descontaminación.
3. La presentación y articulación de proyectos de recuperación y control para evitar la acumulación de residuos en la ronda hídrica del río Manzanares.

Resultados: Se encontró que el POMCA 2020-2023 y actividades relacionadas tuvieron la participación de las autoridades del Distrito de Santa Marta. La sociedad civil también participó activamente en las mesas de trabajo y talleres, relacionados con la educación ambiental y con los compromisos pactados para evitar la acumulación de residuos contaminantes (basuras, escombros) tanto en la ronda hídrica como en la cuenca, específicamente en los sectores del barrio Manzanares, La Tenería y Los Cocos, donde se evidenció la mayor contaminación de la cuenca baja.

Sin embargo, los mayores informes sobre la gestión ambiental articulada se encontraron en informes de periódicos entre los periodos 2016 y 2023, cuya referencia es dada por el mismo portal de CORPAMAG.

Por otro lado, el proyecto más ambicioso y con mayor impacto en las comunidades de la cuenca baja del río Manzanares, ha sido el Proyecto Parque lineal del río, compromisos cumplidos por la Secretaría de Gobierno y Planeación y la intervención efectiva de CORPAMAG para el disfrute de un ambiente sano.

Las acciones de los privados también han sido fundamentales para la recuperación de parte de la cuenca baja, entre los que destacan la Fundación Santa Marta Sostenible y la Asociación de pescadores del río Manzanares, que por tradición se conserva, aunque la pesca actualmente no se practica por el deterioro del ecosistema río.

Conclusiones: Aunque los Informes de Gestión ambiental de parte de CORPAMAG son técnicos y se enfocan primordialmente en el grado de contaminación, deben considerarse fundamentales para la realización de proyectos de inversión ambiental de parte del Distrito de Santa Marta. Por otro lado, los detalles de cooperación son entregados por el periódico local, no por la misma entidad ambiental.

Por parte del Distrito de Santa Marta, los Informes de Gestión en medio ambiente no demostraron mayor avance y se basan en los informes de periódico, además no son amplios para determinar un avance en la política ambiental de Distrito.

Se hace importante usar los recursos técnicos, operativos y administrativos que ofrece la normatividad ambiental para la creación de actos administrativos que hagan seguimiento y sancionen de forma estricta a la mala disposición de basuras y a individuos que en forma consciente contaminen, vulnerando el derecho del resto de ciudadanos al disfrute de un ambiente sano.

Esto significa que la educación ambiental y la sensibilización a la comunidad no es suficiente. Quienes cohabitan con el río Manzanares exigen una intervención y acompañamiento constante de las autoridades medio ambientales, pues los esfuerzos de unos cuantos líderes y privados se consideran insuficientes para la magnitud de la problemática.

REFERENCIAS

Alarcón, A., & Montelléon, M. (2010). Teoría ecológica de las ciudades: Criterios de sostenibilidad para un modelo urbanístico alternativo. En M. Herce (Ed.), *Infraestructura y medio ambiente: Urbanismo, territorio y redes de servicios* (Vol. 1, pp. 13–xx). Editorial UOC. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=In-azunelt4C&oi=fnd&pg=PA16

Corpamag. (2018, abril 20). *Corpamag inició proceso de delimitación de ronda hídrica del río Manzanares.* http://www.corpamag.gov.co/index.php/es/sala-prensa/territorio-verde/79-contenido-espanol/noticias/632-ronda-hidrica-rio-manzanares

Corpamag. (2022, julio). *Deterioro hidráulico y ambiental en la cuenca media y baja del río Manzanares en el municipio de Santa Marta del departamento del Magdalena* [Informe].

Dulzaides, M., & Molina-Gómez, A. (2025, mayo 10). Análisis documental y de información: Dos componentes del análisis documental. http://www.scielo.sld.cu/pdf/aci/v12n2/aci11204.pdf

El Informador. (2020, marzo 9). *río Manzanares agoniza ante la sequía y la degradación humana.* https://www.elinformador.com.co/index.php/sociales/290-piensaverde/227055-rio-manzanares-agoniza-ante-la-sequia-y-la-degradacion-humana

Fundación Santa Marta Sostenible. (2021, agosto 3). *Problemática de contaminación del río Manzanares en Santa Marta.* https://santamartasostenible.org/problematica-contaminacion-rio-manzanares-santamarta/

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill.

Linares, A., Hernández, M., Gallardo, F., & Parada, P. (2024). Gobernanza ambiental: Valor intrínseco de los recursos naturales o camuflaje para la expansión del mercado. *HALAC — Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña,* 15(1), 136–167. https://doi.org/10.32991/2237-2717.2025v15i1.p136-167

Noguera F., J. L. (2015). *Parque Lineal río Manzanares: Proyecto de recuperación y regeneración de la ronda del río Manzanares como pieza urbana de Santa Marta* [Documento en línea]. Repositorio Universidad Javeriana. https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/18130

Plata, A. M., & Ibarra-Vega, D. (2016). Percepción local del estado ambiental en la cuenca baja del río Manzanares. *Revista Luna Azul*, 42, 235–255. https://doi.org/10.17151/luaz.2016.42.15

Piza-Burgos, N., Amaiquema-Márquez, F., & Beltrán-Banquerizo, G. (2025, mayo 10). Métodos y técnicas en la investigación cualitativa: Algunas precisiones necesarias. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1990-86442019000500455

SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ: RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SU POBLACIÓN

✦ **Eimer Alexis Barajas Román**

Correo: eimer.barajas@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3733-6424

✦ **Claudia Jurado Alvarán**

Correo: claudia.jurado@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0139-1715

La presente ponencia pretende presentar algunas de las problemáticas territoriales asociadas con soberanía y seguridad alimentaria en el departamento de Chocó, con el propósito de plantear recomendaciones y acciones orientadas a la formulación de políticas públicas para la atención a su población. Este trabajo parte de los resultados del estudio "Gestión de recursos naturales en cuencas del Chocó: rol de organizaciones étnicas en desarrollo socioeconómico y preservación ambiental, periodo 2023-2024", aprobado en la Convocatoria Institucional de Investigaciones de la ESAP. Esta es una investigación con enfoque cuantitativo-cualitativo, donde uno de los objetivos del proyecto era analizar actividades como la agricultura, minería, pesca o turismo, y el papel de las organizaciones étnicas en el desarrollo socioeconómico y la preservación del medio ambiente.

En el desarrollo de la investigación, el equipo realizó un diagnóstico departamental multidimensional sobre los aspectos político-institucional, social, económico y ambiental, con el propósito de indagar, estudiar y analizar la realidad del Chocó (Hernández, Fernández & Baptista, 2014). Este ejercicio investigativo compiló información estadística y entrevistas semiestructuradas con diversos actores y líderes de comunidades étnicas (Guevara, Verdesoto y Castro, 2020).

Uno de esos hallazgos significativos, fue conocer las difíciles condiciones de bienestar de sus pobladores en materia de salud, pues se encontraron altas tasas de mortalidad infantil y tasas de mortalidad materna a 42 días, baja cobertura en vacunación pentavalente, altas tasas de mortalidad infantil por desnutrición, altas tasas de muertes por infecciones respiratorias agudas y muertes por enfermedad diarreica aguda; en especial, es necesario señalar indicadores muy elevados frente a las tasas o indicadores del orden nacional, lo cual evidencia una gran brecha en el bienestar de la salud. (DNP, 2023; ONU, 2017; Ministerio de Salud y Protección Social, 2022, 2023; DANE, 2024).

De otra parte, el equipo de investigación en su ejercicio cuantitativo encontró posibles respuestas a la problemática ante la compleja situación de salud y bienestar de los pobladores, como: primero, indicadores muy bajos en materia de cobertura de servicios públicos como acueducto y alcantarillado y condiciones de vivienda; segundo, en lo económico, bajos niveles de ingreso, bajos niveles de producción alimentaria; tercero, afectaciones ambientales por actividades como la minería y deforestación; y cuarto, la presencia de actores armados ilegales sobre el territorio (Agronet, 2023; Cluster de Protección Colombia, 2024; Indepaz, 2025) Todos los elementos expuestos anteriormente están afectando la salud de la población e impactan negativamente los indicadores sociales.

Entre las conclusiones del proyecto se plantea la necesidad de garantizar los derechos fundamentales de la población infantil, primero por su condición de vulnerabilidad y, segundo, por ser fuente del cambio hacia el bienestar y condiciones de vida de los pobladores del Chocó en el futuro. Por ello, una de las acciones para iniciar ese proceso de bienestar es procurar garantías para la soberanía y seguridad alimentaria de las comunidades étnicas.

En ese sentido los autores proponen la presente ponencia, por considerar que la temática de seguridad y soberanía alimentaria corresponde a los intereses académicos del Congreso, siendo necesario plantear acciones para mejorar la gestión de las organizaciones públicas, en especial el planteamiento de atención a la inclusión social de las comunidades étnicas del Chocó y la importancia de sus procesos locales de sostenibilidad ambiental.

Es importante señalar que la soberanía alimentaria, y la necesidad de generar posibilidades para que las comunidades étnicas del Chocó puedan cultivar desde sistemas productivos que generen abastecimiento alimentario, tiene limitaciones relacionadas

con las condiciones climáticas de alta pluviosidad, inundaciones, suelos poco aptos y restricciones legales por zonas excluidas por protección ambiental (Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria, 2025).

De acuerdo con Betancourt (2019), el concepto de soberanía alimentaria se entiende como "el derecho de las persona a alimentos adecuados desde el punto de vista saludable y cultural, obtenidos a través de métodos sostenibles y ecológicos, y su derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas" el cual surge hacia finales de los año 90's en la Conferencia Internacional de la Vía Campesina, en un contexto neoliberal que afecta seriamente las producciones agropecuarias locales ante la avanzada neoliberal.

La soberanía alimentaria, en esencia, promulga defender y fomentar la producción agrícola local y el acceso a agua y la tierra; que las propias comunidades decidan qué y cómo producir, participen en la política pública agrícola y reconozcan la importancia de la mujer en la producción alimentaria. La seguridad alimentaria establece la importancia del derecho a la alimentación, el cual debe ser garantizado por el Estado (Betancourt, 2019).

Estos resultados se consideran un aporte a las transformaciones territoriales que pretende la presidencia actual y que están plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", dando así importancia a los actores diferenciales; es decir, reconocer el papel de las organizaciones étnico territoriales, también para desarrollar competencias adecuadas en cuanto a los roles administrativos que deben aplicarse conforme a lo que son, tienen, quieren y saben hacer en el territorio; entendiendo la importancia de oír a las comunidades como actores estratégicos que deben participar y ser parte activa de la planificación y el desarrollo del territorio (Congreso de Colombia, 2023).

REFERENCIAS

Agronet. (2023). *Estadísticas agropecuarias: Producción municipal*. https://www.agronet.gov.co/Paginas/inicio.aspx

Betancourt, M. (2019). *Política de seguridad alimentaria y nutricional nacional (SAN) y desarrollo territorial en Colombia*. Escuela Superior de Administración Pública.

Congreso de Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023: *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia potencia mundial de la vida"*.

Combariza, D., Daza, J., & Urrego Mendoza, Z. (2024). Plomo y mercurio en personas víctimas del conflicto armado en Bojayá, Chocó: Estudio descriptivo. *Revista Criminalidad,* 66(1), 25–46. https://doi.org/10.47741/17943108.556

Cluster de Protección Colombia. (2024). *Colombia: Análisis de protección*. https://globalprotectioncluster.org/sites/default/files/2024-11/pau24_protection_analysis_update_colombia_oct-24_espanol_revfinal.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024). *Estadísticas vitales: Defunciones no fetales, acumulado* 2023. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/eevv/bol-eevv-defuncionesiitrim2024.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Sistema de estadísticas territoriales: Terridata*. Fichas del departamento del Chocó y municipios.

Guevara, G., Verdesoto, A., & Castro, N. (2020). Metodologías de investigación educativa. *Recimundo: Revista Científica Mundo de la Investigación y el Conocimiento*, (4), xx–xx.

Hernández Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ). (2025). *Líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmantes del acuerdo asesinados en 2024 y 2025*. https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2024/

Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). *Indicadores básicos de salud 2022: Situación de salud en Colombia*. https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/ride/vs/ed/gcfi/indicadores-basicos-salud-2022.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social. (2023). *Programa nacional de prevención, manejo y control de la infección respiratoria aguda y la enfermedad diarreica aguda: Lineamientos técnicos y operativos*. https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/ride/vs/pp/et/programa-nacional-ira-eda-2023.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2017). *Asamblea General: Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (A/RES/71/313). https://ggim.un.org/documents/A_Res_71_313_s.pdf

Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA). (2025). *Estadísticas: Consulta general*. https://sipra.upra.gov.co/nacional

LOS MANGLARES: UN DESAFÍO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESTUDIO DE CASO SAN BERNARDO DEL VIENTO (CÓRDOBA)

✦ **Marcela Bibiana Guerrero Rojas**

Correo: marcela.guerrero@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP, Territorial Atlántico

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3015-9261

✦ **Miguel Ángel Díaz Salas**

Correo: miguel.diazs@docentes.umb.edu.co

Afiliación institucional: Universidad Manuela Beltrán, Bogotá

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0090-3587

Objetivo: Analizar el papel de los manglares en la prevención de inundaciones en el municipio de San Bernardo del Viento, identificando los posibles cambios de coberturas, las implicaciones en la vulnerabilidad del territorio y los retos para la Administración pública en materia de ordenamiento, conservación y regulación del territorio.

Metodología: Se descargaron tres imágenes de satélite Landsat 8, dos para los años 2015 y 2019 y una para el año 2025, con el fin de realizar el análisis de cambio en las coberturas de la tierra y las transformaciones que se han ocasionado. Se consultó información de las emergencias atendidas por la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) en el municipio de San Bernardo del Viento y se revisó el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado mediante acuerdo 031 de 2002, para relacionar las actuaciones asociadas a la determinación del uso del suelo y la concordancia con las condiciones del manglar en el municipio.

Resultados: En el periodo de tiempo analizado a partir de las imágenes descargadas, se observa la disminución del área de manglar entre los años 2015 y 2019, de 513.76 has, y entre los años 2019 y 2025 de 74.98 has, para un total de reducción en área de manglar de 588.74 has. Se observa que, en la zona estudiada, la cobertura de manglar en su mayoría fue reemplazada por cultivos de arroz y pastos para ganadería.

Conforme a los reportes de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), se observa que el territorio ha estado impactado por inundaciones periódicas desde el año 2003, así mismo, es posible establecer que para los años 2007, 2008, 2010 y 2017 aumentó la cantidad de personas afectadas, o sea, la vulnerabilidad de la población frente a las inundaciones creció. El Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio fue aprobado mediante acuerdo 031 de 2002, por lo tanto, este instrumento fue expedido hace 23 años y no ha sido actualizado acorde con las condiciones actuales del municipio y a la normatividad que establece su revisión y ajuste. En el documento se incorporan unas franjas de retiro de las zonas de playa, de los caños, de los ríos y de las ciénagas; no obstante, estas franjas de retiro no se respetaron en el territorio y según lo discutido con funcionarios de la alcaldía, es complejo que se respeten dichas franjas, por la situación de orden público del municipio. De igual manera, los propietarios de fincas de gran extensión identifican estos señalamientos respecto de las zonas de retiro como actos de expropiación de la propiedad privada. Así se establece que, en el desarrollo de la implementación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, no se han adelantado proyectos enfocados en la disminución de escenarios de riesgo, tampoco se han delimitado ni recuperado zonas de ronda y no se han implementado planes para la reubicación de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable, en este caso, familias localizadas en zonas de ronda o en zonas que coinciden con áreas aferentes a los caños, arroyos o ciénagas. Por lo tanto, las familias no tienen ninguna protección cuando estos arroyos, caños o ciénagas se desbordan de manera natural.

Conclusiones: Las transformaciones en la cobertura de manglar y los cambios en las coberturas naturales ocasionan mayor exposición en las comunidades y disminución de las barreras de protección frente a las inundaciones.

La ausencia de delimitación de zonas ronda de arroyos o ciénagas y de franjas de amortiguación de la zona de manglar, ha ocasionado que la propiedad privada ocupe zonas que son naturalmente de uso público y que funcionan como amortiguado-

res frente a las inundaciones. Adicional a lo anterior, las zonas ocupadas se utilizan en actividades ganaderas y de cultivos, las cuales favorecen la compactación del suelo y la disminución de la infiltración en el mismo.

Se recomienda que se adelanten estudios a nivel de detalle, con control de campo e imágenes con mayor resolución, que permitan tomar decisiones frente a los usos del suelo y decisiones que necesite emprender el municipio, para delimitar las zonas de ronda y las franjas de amortiguación de los manglares y que contribuyan a la disminución de las inundaciones.

REFERENCIAS

Alcaldía de San Bernardo del Viento. (2002). *Acuerdo 031: Plan Básico de Ordenamiento Territorial de San Bernardo del Viento.*

Argel Vega, Y. (2023). *Análisis multitemporal de la cobertura de manglar en la zona costera de los municipios Puerto Escondido, Moñitos, Turbo y Unguía desde el año 2001 hasta el 2019.*

Bartorila, M. Á., & Rosas-Lusett, M. (2021). *Biodiversidad y ordenamiento territorial: Tampico, posible reconversión de la ciudad industrial a la metrópoli de los manglares.*

Blanco-Libreros, J. F. (2016). *Cambios globales en los manglares del golfo de Urabá (Colombia): Entre la cambiante línea costera y la frontera agropecuaria en expansión.*

CVS. (2010). *Plan de manejo integral DMI Cispatá–La Balsa–Tinajones y sectores aledaños.*

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2025). *Consolidado de atención de emergencias*. Recuperado el 8 de julio de 2025, de https://lookerstudio.google.com/reporting/a850fdeb-1229-4623-8a35-13895d4ec484/page/DyhoD

Uribe Pérez, J., & Urrego Giraldo, L. E. (2009). Gestión ambiental de los ecosistemas de manglar: Aproximación al caso colombiano. *Gestión y Ambiente*, 12(2), 57–71.

Yances Torres, R. (2023). *San Bernardo del Viento: Su fundación y otras historias de la memoria oral.*

EL FANTASMA DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS

✶ **Fredy Eduardo Cante Maldonado**

Correo: fredy.cante@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6654-3206

Evocando las líneas iniciales del Manifiesto Comunista de Marx y Engels, pero con unas coordenadas históricas, geográficas y conceptuales marcadamente distintas, en esta ponencia se comienza afirmando: un fantasma recorre el mundo, el fantasma de las comunidades energéticas.

En el mundo, tanto en los países del norte global desarrollado (L. Neij, L. Palm et al., 2025) como en los del sur global (dependientes y subdesarrollados), y concretamente en el caso de Colombia (UPME, 2025), en aras de una transición energética justa (desde los combustibles fósiles hacia energías supuestamente limpias como las eólicas y las solares), hay algunos casos de comunidades locales que, a instancias de los Estados, se agrupan para captar y compartir flujos de energía solar. Estas comunidades energéticas, al menos por ahora, se reducen al manejo de un recurso tecnológico con algunas bases comunitarias: los Estados proporcionan dispositivos tecnológicos, con limitada vida útil, altamente intensivos en diversos minerales y en materias derivadas de combustibles fósiles (cemento, acero, y plásticos), que son los paneles solares y las turbinas eólicas; las diversas comunidades aportan un importante espacio de terreno disponible y colectivo (este espacio se relaciona con la baja intensidad energética de los flujos eólicos y solares), y sus relaciones y normas sociales propias de comunidades locales.

Objetivos y metodología: Desde el ámbito empírico y positivista, a través de lectura de informes técnicos, alguna literatura técnica, y contacto con técnicos del Ministerio de Minas y Energía, se responderá a la pregunta: ¿Cuáles son los mínimos requerimientos, en materia de espacio y de dispositivos de captación de flujos eólicos y/o solares, para que una comunidad energética sea técnicamente factible y con alguna autosuficiencia en materia energética?

Desde un enfoque más normativo y propositivo, a partir de una lectura crítica de enfoques y estudios sobre las instituciones, como los de Bookchin (2022) e Illich (2011) se dará alguna respuesta al siguiente interrogante: ¿cuáles son las transformaciones institucionales, posibles y necesarias, para recuperar el sentido de lo comunitario y de la ayuda mutua, que permitan avanzar hacia una transición energética justa, ambiental y socialmente?

Resultados: En esta ponencia, la cual es un insumo para un posible artículo en revista indexada y un policy *brief*, se avanzará en responder dos grandes interrogantes. Estos productos están relacionados, como resultados para el segundo semestre del 2025, en la investigación sobre transición energética justa, con énfasis en procesos institucionales, que estamos desarrollando con el apoyo de la ESAP (proyecto E6_2024_08).

Conclusiones: El fantasma, que con los mencionados y recientes procesos se puede despertar, es el de la cooperación directa de las colectividades locales, previa a los modernos Estados y a las actuales sociedades de mercado. La comuna aldeana, con una duración de más de un milenio, y otras instituciones cooperativas y solidarias locales, hermandades, confraternidades y gremios populares, recogen la prolongada y arraigada experiencia espontánea y libre de diversas sociedades, en torno al apoyo mutuo que, a su turno, es derivado de la evolución natural de las diversas especies de virus, bacterias, plantas y animales (incluidos los humanos), que han evolucionado más con la ayuda mutua y con la simbiosis, que con la guerra y la violenta competencia. Estos aportes a la evolución los han explicado, respectivamente, científicos de la talla de Kropotkin (2016) y Margulis (1999). Las auténticas comunidades, con propiedades en común y regidas por sus propias normas, son una rareza en un mundo en el que imperan el individualismo y la más violenta competencia, que emergió con los cercamientos y la violenta destrucción de comunidades (*commons*) para dar paso al Estado y al mercado, como lo mostró Polanyi (2001). Hoy, la extremada y omnipresente competencia en las sociedades de mercado evoca la auténtica tragedia original de Hobbes (una pugna de todos contra todos, y una guerra de la humanidad contra la naturaleza), como lo ha explicado Macpherson (1964).

REFERENCIAS

Bookchin, M. (1922). *Autogestión y nueva tecnología: La imaginación contra la máquina.* Cali: Imprenta Comunera.

Bookchin, M. (2022). *Ecología de la libertad: Surgimiento y disolución de la jerarquía.* Madrid: Capitán Swing.

Illich, I. (2011). Energía y equidad. En I. Illich, *Obras reunidas* (pp. 327–368). México: Fondo de Cultura Económica.

Kropotkin, P. (2016). *El apoyo mutuo: Un factor de evolución.* Madrid: Pepitas de Calabaza.

Neij, L., Palm, L., et al. (2025). *Energy communities—lessons learnt, challenges, and policy recommendations.* Oxford Open Energy, 2–23.

Macpherson, C. B. (1964). *The political theory of possessive individualism: Hobbes to Locke.* Oxford: Oxford University Press.

Margulis, L. (1999). *Symbiotic planet.* New York: Basic Books.

Polanyi, K. (2001). *The great transformation: The political and economic origins of our time.* Boston: Beacon Press.

Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). (2025, agosto 26). *Comunidades energéticas.* Recuperado de https://www.upme.gov.co/comunidades-energeticas/


ESCUELA SUPERIOR
DE ADMI CIÓN PÚBLICA
ESAP
www.e

PONENCIAS

DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL SOSTENIBLE

EJE DOS: GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL


SAP
dios
AP
tos

TRIPLE HÉLICE Y FINANCIACIÓN COLABORATIVA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LA AMAZONIA: APRENDIZAJES TICUNA

Oscar Mauricio Gómez Miranda

Correo: oscar_gomezm@cun.edu.co

Afiliación institucional: Corporación Unificada Nacional de Educación Superior — CUN

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6658-3403

Patricia Rodríguez Parra

Correo: patricia_rodriguez@cun.edu.co

Afiliación institucional: Corporación Unificada Nacional de Educación Superior — CUN

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3345-379X

Marco Antonio Ruiz Nieves

Correo: marco_ruiz@cun.edu.co

Afiliación institucional: Corporación Unificada Nacional de Educación Superior — CUN

ORCID: https://share.google/O96X041Ar31Si1v3a

El pueblo Ticuna es una comunidad indígena transfronteriza asentada en el Trapecio Amazónico —entre Colombia, Brasil y Perú— cuyo tejido social se organiza en torno a la maloca como centro político-ritual y a la chagra como sistema agrícola de policultivo (Guantiva Pinzón & Valencia Sánchez, 2019). Con transmisión intergeneracional de saberes, normas de reciprocidad y trabajo solidario, la comunidad preserva su lengua y ritualidad mientras enfrenta presiones de mercado, movilidad, variabilidad climática y brechas de conectividad.

Objetivo: Identificar un marco de acción público-privado-académico —la triple hélice— aplicado a instrumentos de financiación colaborativa (*fundraising y crowdfunding*) para el desarrollo regional y local sostenible. Se sostiene que, cuando Estado, universidades y actores económicos coproducen valor público con las comunidades, los dispositivos de recaudo dejan de ser simples canales de recursos y se transforman en plataformas de gobernanza territorial que fortalecen capacidades, derechos y patrimonios bioculturales (Boisier, 1997, 2004; González de la Fe, 2009). Conceptualmente, se involucra la noción de desarrollo territorial, que requiere arreglos institucionales policéntricos y participación efectiva (Boisier, 1997, 2004). La triple hélice —universidad, industria y Estado— se adopta aquí como heurística para articular saberes técnicos y locales, y como política práctica para incubar proyectos que vinculen conservación, economía del cuidado y diversificación productiva en territorios indígenas (González de la Fe, 2009; Pérez Mollinedo, 2024), sin desconocer la gobernanza y gestión pública en Colombia, que requiere tejer alianzas, abrir datos y orientar la acción hacia resultados con valor público (Zúñiga, 2024; Guerrero & Arias, 2022).

Metodología: Esta investigación combina una revisión de literatura sobre triple hélice, desarrollo territorial y financiación colaborativa en América Latina; seguida de un análisis de experiencias de *crowdfunding y fundraising* aplicadas a educación superior, artesanías y turismo de naturaleza, desde un enfoque etnográfico con visita a la comunidad estudio. Esto permitió aproximarse al fenómeno y contrastar observaciones con fuentes académicas sobre los Ticuna (Guantiva Pinzón & Valencia Sánchez, 2019), así como con estudios regionales sobre turismo y cadenas de valor en Amazonia (Ochoa-Zuluaga, 2019). La elección del caso parte del Proyecto de Internacionalización de Saberes Ancestrales (ISA), cofinanciado por ICETEX, que busca resaltar la trayectoria de organización comunitaria, liderazgo de mujeres artesanas, interacción con áreas protegidas y articulación con universidades y organizaciones de la sociedad civil.

Resultados: Se identifican tres constelaciones de proyectos donde los instrumentos de financiación colaborativa pueden ser palancas de desarrollo sostenible con enfoque territorial.

El primero es un abordaje desde la educación superior y la ciencia ciudadana, que evidencia que, cuando la universidad se asocia con gobiernos locales y aliados privados, la triple hélice reduce asimetrías de información y costos de transacción (González de la Fe, 2009). Se proponen becas indígenas con contrapartidas públicas (municipio, PDET), fondos semilla universitarios y micro becas ciudadanas canalizadas por pla-

taformas académicas o fundaciones, con rendición de cuentas abierta y tutoría docente. La evidencia regional sugiere que la financiación colectiva moviliza comunidades y aprendizajes más allá del dinero (Cicchiello et al., 2022; Jiménez-Cercado & Acosta-Véliz, 2018).

Un segundo enfoque se centra en artesanías, chagra y economías del cuidado. Considerando que el *crowdfunding* en América Latina crece favoreciendo productos con relato identitario y trazabilidad (Peñaranda Lagrava & Lazarte Arce, 2024; Hernández, 2024), se plantea la realización de campañas de *crowdfunding* de recompensas para fortalecer cadenas de valor artesanales en chambira y tintes naturales, combinadas con eventos solidarios —ferias, subastas culturales— y compras públicas locales con criterios de etnodiseño. Integradas a acuerdos público-privados de comercialización justa y certificaciones de origen, estas iniciativas vinculan el recaudo con metas de conservación y salvaguardia cultural (Bossa-Benavidez, 2023).

El último enfoque contempla turismo de naturaleza y monitoreo biocultural. Se pueden utilizar plataformas de donación recurrente para guardianes del bosque, kits de monitoreo y senderos interpretativos, cofinanciadas con tasas de turismo y aportes empresariales. Se considera la experiencia previa en Amazonia, donde las tensiones entre cadenas globales y agendas locales demandan diseños de gobernanza que aseguren control comunitario y reparto justo de beneficios (Ochoa-Zuluaga, 2019; Isaza et al., 2020). La financiación colectiva complementa, sin sustituir, la inversión pública, y su legitimidad descansa en la transparencia y corresponsabilidad entre las hélices (Isaza et al., 2020).

Transversalmente, y para implementar las tres estrategias, se proponen cuatro principios operativos: (a) consentimiento libre, previo e informado y gobierno propio en todas las etapas; (b) arquitecturas de datos abiertos de proyectos, metas, presupuestos e impactos interoperables con plataformas municipales y universitarias; (c) co-diseño narrativo —*storytelling* con lengua y símbolos ticuna— para comunicar lo que la comunidad desea ser, no solo lo que le falta; (d) mecanismos de trazabilidad y auditoría para minimizar riesgos de captura y "folclorización". Bajo estos principios, la triple hélice opera como infraestructura que alinea instrumentos de recaudo con planes de vida, ordenamiento territorial y políticas de transición ecológica.

Conclusiones: Este abordaje ofrece una comprensión territorial de la triple hélice para contextos indígenas amazónicos, articulando economía colaborativa con valor público y consolidando evidencia latinoamericana sobre crowdfunding —tipos, factores de éxito y regulación— en problemas de gestión pública territorial. Para futuras

investigaciones se propone diseñar una hoja de ruta institucional híbrida, incluyendo cláusulas de salvaguarda cultural, fondos rotatorios universitarios y presupuestos participativos digitales, que atenúan el centralismo y fortalecen capacidades locales. Así, donde el jaguar del mito guarda los senderos y la chagra convoca trabajo colectivo, la financiación colaborativa —bien gobernada— es más que recaudo: es política territorial al servicio del buen vivir Ticuna y de la sostenibilidad amazónica.

REFERENCIAS

Bossa-Benavidez, J., David Meza, J., Ramos-Franco, D., & Cohen-Padilla, H. (2023). *La sostenibilidad en Colombia frente al desarrollo sostenible en el mundo: Una revisión bibliométrica para el análisis del entorno.* Revista Universidad & Empresa, 25(44), 1–28. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/empresa

Boisier, S. (1997). *El vuelo de una cometa: Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial.* Revista EURE, 23(69). https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1159

Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente.* Revista EURE, 30(90), 27–40. https://doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003

Cicchiello, A. F., Kazemikhasragh, A., & Monferrà, S. (2022). Gender differences in new venture financing: Evidence from equity crowdfunding in Latin America. International Journal of Emerging Markets, 17(5), 1175–1197.

González de la Fe, T. (2009). *El modelo de triple hélice de relaciones universidad, industria y gobierno: Un análisis crítico.* Arbor, 185(738), 739–755. https://doi.org/10.3989/arbor.2009.738n1049

Guantiva Pinzón, D. L., & Valencia Sánchez, J. S. (2019). *Impacto de la globalización en las prácticas socioeconómicas de la comunidad tikuna del resguardo de Mocagua (Amazonas).* Revista FACCEA, 9(2), 70–85.

Guerrero, E. S., Bernal, O. L., & Casas, A. F. (2022). *Desafíos de la gestión territorial integral para la implementación de estrategias de adaptación al cambio climático.* Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 15, 35–35.

Hernández, M. Á. V. (2024). *Crowdfunding como método alternativo de financiación.* Proyecciones, Universidad Nacional de La Plata, 9(1), 1–18.

Isaza, P. F., López, I. D. L., & Medina, C. D. A. (2020). *Las Asociaciones Público Privadas (APP) para una educación de calidad en el marco de una Colombia en paz: Revisión de literatura.* Jurídicas, 17(2), 220–239.

Jiménez-Cercado, M. E., & Acosta-Véliz, M. (2018). *El crowdfunding como alternativa para el emprendedor del siglo XXI.* Fórum Empresarial, 23(2), 81–93. https://doi.org/10.33801/fe.v23i2.22473

Ochoa-Zuluaga, G. I. (2019). *Influencias del turismo global sobre el territorio amazónico: Estudios de caso en Colombia.* Estudios y Perspectivas en Turismo, 28(4), 1008–1033.

Peñaranda Lagrava, A. D., & Lazarte Arce, A. (2024). *Panorama del crowdfunding en América Latina: Desarrollo y tendencias hasta el primer trimestre de 2023.* Revista Compás Empresarial, 15(38), 51–83. https://doi.org/10.52428/20758960.v15i38.1128

Zúñiga, A. B. (2024). *Administración pública y gobernanza en Colombia: Aportes para una gestión transparente en clave dialéctica.* Administración & Desarrollo, 54(1), 1–25.

PONENCIAS

EQUIDAD TERRITORIAL Y REDUCCIÓN DE BRECHAS SOCIOECONÓMICAS

EJE DOS: GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

ANÁLISIS DE LAS ASIMETRÍAS EN EL DESEMPEÑO DEPARTAMENTAL ENTRE CUNDINAMARCA Y PUTUMAYO ENTRE 2020 Y 2022

✶ **Diego Alonso Pinilla Murcia**

Correo: diegopinilla4@gmail.com / diego.pinilla@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

Esta ponencia tiene como objetivo explicar las causas de las asimetrías entre los departamentos de Cundinamarca y Putumayo en relación con el desempeño departamental medido por el DNP entre 2020 y 2022. Se utiliza como base teórica el enfoque de capacidades de Amartya Sen, el Neoinstitucionalismo de Douglass North y los postulados de Orlando Fals Borda, entre otros.

Esta investigación emplea una metodología cualitativa con una perspectiva explicativa, basada en datos y reportes institucionales, la cual revela asimetrías significativas en el desempeño departamental entre Cundinamarca y Putumayo, identificando brechas territoriales, especialmente en la gestión, movilización y ejecución de recursos, así como en la planificación efectiva y la articulación interinstitucional e intersectorial. Se analizan los fenómenos que propician estas asimetrías, como la falta de capacidades económico-productivas, la concentración del poder político y económico en los polos de desarrollo, las diversas condiciones geográficas, sociales, demográficas y culturales, la competitividad departamental y el impacto del conflicto armado en los territorios, en donde se resalta la necesidad de considerar los contextos históricos, geográficos y sociales únicos de cada región para interpretar adecuadamente los resultados y formular políticas públicas adaptadas que reduzcan las brechas territoriales y promuevan un desarrollo equitativo y un equilibrio regional basado en las características diferenciales.

REFERENCIAS

Angarita, M. J. U. (2014). *La teoría de las capacidades en Amartya Sen*.

Barberena Nisimblat, V. (2021). Balance de la descentralización en Colombia: Propuestas para el desarrollo y equidad territorial. *RTR. Revista Territorios y Regionalismos*, 5(5), 1–12. https://doi.org/10.29393/rtr5-1bdvb10001

Consejo Privado de Competitividad. (2023). *Índice Departamental de Competitividad 2023. Colombia*.

Constitución Política de Colombia. (1991). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Contaduría General de la Nación. (2023). *Categorización por departamentos 2023*. https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). *PIB por departamentos Colombia — 2021*. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Sistema de ciudades: Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo.*

Departamento Nacional de Planeación. (2023a). *TerriData*. https://terridata.dnp.gov.co/indexapp.html#/comparaciones

Departamento Nacional de Planeación. (2023b). *Guía. Orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2022.*

Departamento Nacional de Planeación. (2024a). *Misión de Descentralización*. https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/ejes-tematicos/Paginas/que-son-los-componentes-tematicos.aspx

Departamento Nacional de Planeación. (2024b). *TerriData:* DNP. https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/86000

Erazo, L. A., & Coronado, F. (2022). La relación entre conflicto y desarrollo en Colombia a partir de un antecedente de política pública. *Revista Científica General José María Córdova,* 20(39), 489–503. https://doi.org/10.21830/19006586.890

Fals Borda, O. (1996). *Región e historia: Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia.*

Kalmanovitz, S. (2003). *El neoinstitucionalismo como escuela*, 5(9).

Ley 388 de 1997. Diario Oficial No. 43.091. (1997). http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/m/m_norma.jsp?i=339

Ley 1454 de 2011. (2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

Lozada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política* (1. ed.). Pontificia Universidad Javeriana.

Lozano, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Justicia Juris*, 7, 37–45.

Melo, L. A., & Ramos, J. E. (2019). El gasto público en Colombia: Comparaciones internacionales, evolución y estructura. *Revista de Economía Institucional,* 22(42), 211–239. https://doi.org/10.18601/01245996.v22n42.09

Nohlen, D. (2020). El método comparativo. En H. Sánchez (Ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política* (Vol. III, pp. 42–57).

Pemán, I., & Jiménez, G. (2013). *La gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural.*

Prieto, A. (2021). *Análisis multicriterio de viabilidad para un Esquema Asociativo Territorial (EAT) en la provincia del Guavio.*

Ramírez, M. C. (2022). Reconfiguración del conflicto armado en coyunturas de transición: Nuevas y viejas dinámicas de los grupos armados no estatales y su incidencia en la vida cotidiana de la población civil de Putumayo (Colombia). *Maguaré*, 36(2), 161–204. https://doi.org/10.15446/mag.v36n2.102864

Ruiz, N. A. C. (2019). *Los polos de desarrollo de François Perroux en el modelo de regionalización para Colombia (1969–1972).*

DESARROLLO DE IA PARA OPTIMIZAR LA POLÍTICA DE EMPLEO Y LA INCLUSIÓN LABORAL

✶ **John Augusto Romero Gutiérrez**

Correo: john.romero@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

Objetivo: Desarrollar un prototipo de inteligencia artificial (IA) orientada al análisis, evaluación e innovación de programas de empleo, que ofrezca alternativas de solución para mejorar la empleabilidad, la inclusión y la formalización laboral, especialmente para grupos vulnerables (alcance nivel territorial), a través de la identificación de tendencias emergentes en el mercado laboral.

Metodología: La investigación se desarrolló bajo los principios del *Design Thinking,* iniciando con la fase de empatía para comprender el contexto y las necesidades, que se establecen con los retos en materia de políticas públicas del área, seguida de la definición del problema (en este caso, la política pública que será impactada, el empleo). Luego, a través de la fase de ideación, se usó IA de forma iterativa para generar soluciones a los modelos que se van puliendo con la entrada de nuevas variables. La etapa de pruebas requiere de la implementación de la IA con la fase de prototipado para ajustar una solución viable y ajustada a las necesidades identificadas.

Resultados:

Análisis de datos del mercado laboral y tendencias emergentes: Modelo Predictivo / Análisis de Datos

La IA debe ser capaz de analizar grandes volúmenes de datos históricos y actuales del mercado laboral para identificar patrones y tendencias emergentes. Esto podría incluir la identificación de nuevas industrias o profesiones en crecimiento, así como la evolución de las habilidades requeridas. El uso de técnicas de aprendizaje automático, como la regresión, la clasificación o las redes neuronales profundas, puede ayudar a predecir las futuras necesidades de trabajo, lo que a su vez proporciona información valiosa para desarrollar nuevos programas de empleo.

Evaluación de la efectividad de los programas de empleo existentes: Modelo Predictivo / Sistema de Recomendación

Aquí la IA debe ser capaz de evaluar el impacto de los programas de empleo mediante el análisis predictivo, es decir, predecir el éxito de estos programas en función de datos previos y actuales. Esto puede incluir evaluar la tasa de colocación laboral, la retención de empleo, la satisfacción de los beneficiarios y otros indicadores relacionados. Un modelo predictivo puede usar aprendizaje supervisado para identificar qué factores afectan el éxito de los programas y qué ajustes pueden optimizar su rendimiento.

Optimización de la inclusión laboral para grupos vulnerables: Sistema Experto / Análisis de Texto / Sistema de Recomendación

Para abordar la inclusión laboral de grupos vulnerables, la IA puede desempeñar múltiples funciones, como personalizar políticas de formación técnica y empleo adaptadas a las características y necesidades específicas de cada grupo. Un sistema experto podría proporcionar recomendaciones sobre programas de formación y empleo, mientras que un análisis de texto podría explorar datos de encuestas, opiniones o retroalimentación de usuarios para entender las barreras específicas que enfrentan estos grupos. También, los sistemas de recomendación pueden ayudar a sugerir programas de formación que cierren la brecha entre las habilidades y demandas del mercado.

Alcances con el apoyo del DANE: En sinergia con el DANE se podrían superar las limitaciones de las IA actuales construyendo una IA especializada en políticas públicas que incluya:

1. Modelos predictivos y estadísticos entrenados con machine learning supervisado y no supervisado, utilizando datos estructurados del DANE.
2. Sistemas de simulación para evaluar escenarios futuros y el impacto potencial de diversas políticas públicas.
3. Herramientas para integrar datos en tiempo real y mantener actualizada la información.
4. Interfaces conversacionales que combinen análisis cuantitativos avanzados con explicaciones en lenguaje natural, facilitando el acceso a la información para distintos usuarios.
5. La combinación de estas tecnologías permitiría un análisis más completo, profundo y escalable, adaptable a diferentes áreas y políticas públicas.

Conclusiones: La implementación de IA especializada en políticas públicas representa una oportunidad estratégica para transformar la gestión estatal, especialmente en el ámbito laboral. La propuesta demuestra que es posible desarrollar soluciones tecnológicas adaptadas a las necesidades del sector público, capaces de mejorar la toma de decisiones, optimizar recursos y fomentar la inclusión. La IA puede ser una herramienta clave para superar los desafíos estructurales del mercado laboral colombiano, siempre que se integre con datos confiables, como los del DANE, y se diseñe con criterios éticos, legales y de gobernanza adecuados.

REFERENCIAS

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2021). *Informe de gestión 2021.* https://www.defensajuridica.gov.co

Arango, L., & Flórez, L. (2017). *Salario mínimo, informalidad y empleo en Colombia.* Banco de la República.

Banco Mundial. (2021). *Diagnóstico de empleo de Colombia: Desafíos estructurales para la creación de nuevos, mejores y más inclusivos empleos.* Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). *Predicción del IPM censal usando aprendizaje de máquinas e imágenes satelitales.* https://www.dane.gov.co

Departamento Nacional de Planeación & Universidad de los Andes. (2022). *Sistemas automatizados de toma de decisiones en el sector público de Colombia* (Vers. 2). https://www.dnp.gov.co

Departamento de Prosperidad Social. (2022). *Equidad digital: Informe de avances.* https://prosperidadsocial.gov.co

Función Pública. (2021). *Decreto 164 de 2021.* Bogotá, Colombia.

Revista Venezolana de Gerencia. (2021). *Inteligencia artificial (IA) aplicada a la gestión.* Zulia, Venezuela.

Gollin, D., Jedwab, R., & Vollrath, D. (2016). Urbanization with and without industrialization. *Journal of Economic Growth,* 21(1), 1–25.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2023). *Evaluación del sistema BETTO.* https://www.icbf.gov.co

Manyika, J., Lund, S., Chui, M., Bughin, J., Woetzel, J., Batra, P., Ko, R., & Sanghvi, S. (2017). *Jobs lost, jobs gained: Workforce transitions in a time of automation.* McKinsey Global Institute.

Merotto, D., Weber, M., & Aterido, R. (2018). *Pathways to better jobs in IDA countries: Findings from Jobs Diagnostics.* World Bank Group.

OECD & CAF. (2022). *Uso estratégico y responsable de la inteligencia artificial en el sector público de América Latina y el Caribe.* https://doi.org/10.1787/5b189cb4-es

OpenAI. (2025). *Desarrollo y limitaciones de IA para políticas públicas.*

Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth, 21*, 1–33.

Vogl, T. M., Seidelin, C., Ganesh, B., & Bright, J. (2019). *Algorithmic bureaucracy: Managing competence, complexity, and problem solving in the age of artificial intelligence.*

Zheng, Y., Yu, H., Cui, L., Miao, C., Leung, C., & Yang, Q. (2018). SmartHS: An AI platform for improving government service provision. In *Proceedings of the 32nd AAAI Conference on Artificial Intelligence.*



PONENCIAS

TRANSFORMACIONES Y RETOS DEL EMPLEO PÚBLICO (TALENTO HUMANO). HABILIDADES GERENCIALES EN EL SECTOR PÚBLICO

EJE UNO: GESTIÓN DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS

EL EMPLEO PÚBLICO Y LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN AMÉRICA LATINA: PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO

✦ **Omar Rey Anacona**

Correo: omar.rey@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1053-6944

Objetivo: El objetivo de la ponencia es analizar la evolución de la política y las acciones institucionales en materia de empleo, carrera administrativa y sistemas de talento humano en el sector público de Latinoamérica durante los últimos 35 años, a partir de nueve casos. Esto permite evaluar el cumplimiento normativo e institucional, así como los principios universales sobre el acceso al empleo y la carrera pública, y ofrecer propuestas de mejora relacionadas con la capacidad del Estado para vincular personal de carrera con perspectiva territorial, promover la participación e inclusión social, garantizar el mérito, la transparencia y el buen gobierno.

Metodología: La ponencia muestra resultados del proyecto de investigación titulado "La carrera administrativa y los sistemas de manejo de personal: estudio comparado de Colombia y Latinoamérica", que utiliza una metodología mixta. Combina perspectivas cuantitativas —analizando datos sobre empleo público y carrera administrativa en nueve países de América Latina para contrastar las hipótesis planteadas— y perspectivas cualitativas centradas en el análisis de los actores involucrados, mediante herramientas mixtas expresadas en cuatro instrumentos de recolección de información: fichas de resumen documental, entrevistas, trabajo de campo y discusiones de los temas del proyecto.

El proyecto se desarrolla en tres fases: una exploratoria, a manera de comparación entre países sobre un tema ampliamente estudiado en la región (ya completada); otra de carácter descriptivo —trabajo de campo, aún en curso— que aborda el contenido específico del tema de investigación; y una última fase con sentido explicativo-comprensivo, que constituye las unidades de análisis de la ponencia.

Por tanto, la ponencia es resultado de la revisión de la normatividad, la consulta y análisis de la literatura nacional e internacional y el trabajo de campo. Los resultados contribuyen a mejorar la manera en que en América Latina se provee el empleo público, se promueve el ingreso a la carrera administrativa y se fortalece el sistema de talento humano. En la ponencia se revisan los casos de México, Cuba, Colombia, Perú, Bolivia, Chile, Brasil, Uruguay y Argentina.

Resultados: La Constitución política de la mayoría de los países de América Latina, cuyas reformas ocurrieron entre 1989 y 1997, incorporó elementos relacionados con el mérito y el ingreso transparente al empleo público, y particularmente a la carrera administrativa, como parte del Estado social de derecho que los caracteriza como naciones democráticas. Esto obligó a ajustes institucionales y del aparato estatal en todos sus niveles para ponerlos en práctica, especialmente en las entidades territoriales, donde casi siempre están ausentes y rara vez se presentan convocatorias públicas.

Estos elementos son relevantes en el ordenamiento constitucional, legal e institucional, al punto que se crearon comisiones nacionales o instituciones de servicio civil encargadas del ingreso al empleo público y a la carrera administrativa, que representan la entidad por medio de la cual todas las demás del sector público de América Latina realizan sus procesos de acceso a la carrera administrativa por mérito.

Sin embargo, esto ha creado un gran reto para la Administración pública, pues en la práctica no todas las entidades recurren a sus servicios y se aplican mecanismos extraordinarios para proveer los cargos en el Estado, contraviniendo la legislación vigente. Un análisis más amplio de los países de América Latina con carrera administrativa muestra que estas reformas no fueron resultado de decisiones democráticas de los mandatarios de turno, sino de exigencias sociales, producto de grandes reformas al Estado en Colombia, México, Perú, Bolivia, Brasil, Chile y Argentina, en un contexto de transformaciones sociales, políticas y económicas, y de promoción del modelo neoliberal.

La necesidad de promover el empleo público e implementar la carrera administrativa en los países de Latinoamérica, bajo los principios de democracia, participación, inclusión social, mérito, transparencia y buen gobierno, ha implicado no solo proveer vacantes para el sector público frente a prácticas ajustadas a intereses partidistas o de clase, sino también contribuir a la construcción de Estados más democráticos.

No obstante, este propósito no ha garantizado el cumplimiento total del derecho de las personas a acceder al sector público por mérito, lo que evidencia incumplimientos legales, institucionales y éticos en casi todos los países de la región, según se desprende

del análisis realizado en ocho países. De allí surge la necesidad de proponer mecanismos y prácticas que mejoren la provisión de empleo público y el acceso por mérito a la carrera administrativa, incorporando enfoques de capacidad estatal, vinculación territorial, participación e inclusión social, mérito, transparencia y buen gobierno.

Conclusiones: América Latina cuenta con normas sobre carrera administrativa y reglamentación del ingreso al empleo público por mérito desde la primera mitad del siglo XX, resultado de medidas liberales, reformas estatales y presiones sociales derivadas de la consolidación del capitalismo y de ideas keynesianas (Bonilla, 2022). Sin embargo, en la práctica, el acceso al sector público sigue mediado por afinidades políticas y cercanías familiares con quienes detentan el poder, es decir, por mecanismos propios de un Estado burocrático y patrimonialista (Uricoechea, 1986).

Los nueve países revisados incorporaron entre 1989 y 2024 cambios legales e institucionales para promover el empleo y la carrera administrativa, pero esto aún no se refleja en un porcentaje significativo del empleo total, con excepción de Cuba. Tampoco se cuenta con procesos que evidencien un aumento de la capacidad estatal ni que integren perspectivas territoriales o promuevan la democracia, lo que evidencia la necesidad de una reforma integral para mejorar la provisión de empleo público y el acceso a la carrera administrativa en la región.

REFERENCIAS

Alegre, P. (2008). Democracia y reformas en el Uruguay: Un caso de gradualismo perverso. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 137–158. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2008000100006

Alegre, P., & Luna, J. (2005). ¿Un callejón sin salida? Trayectorias políticas y alternativas de reforma en Uruguay. *Revista Prisma*, 21.

Alvarado, C. (2022). *Reclutamiento de altos directivos públicos tras la reforma* 20.955 [Tesis de magíster, Universidad de Chile]. Repositorio UChile. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/192611

Asuntos del Sur. (2022). *Modelos de gobernanza digital en perspectiva comparada: Chile y Uruguay.* Fundación Asuntos del Sur.

Arellano, D. (2013). ¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano. *Andamios*, 10(21), 43–65. https://www.uacm.edu.mx/portals/5/num21/03%20dossier1.pdf

Asamblea Nacional Constituyente de Brasil. (1988). *Constitución de la República Federativa del Brasil.* https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/bdl/2001/0507.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Transformación digital y empleo público: El futuro del trabajo del gobierno.* https://publications.iadb.org/es/transformacion-digital-y-empleo-publico

Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). *Modernización del empleo público en América Latina.* https://www.iadb.org

Barraza de la Rocha, M., & Ruiz Alfonso, Y. N. (2020, noviembre). *Estudio comparativo del servicio civil de carrera en las entidades federativas de México.* Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa. https://iip.congresosinaloa.gob.mx/docs/estudios/19112020.pdf

Barros, L. C., & Marques, A. A. (2021). Avaliação de desempenho no serviço público: Como tem sido feita, quais os resultados e as principais dificuldades do processo. RACE — *Revista de Administração do Cesmac,* 10, 11–26. https://revistas.cesmac.edu.br/administracao/article/view/1411/1077

Barbosa, M. (2018a). Capacitación y posición social de los empleados públicos de la Ciudad de México a comienzos del siglo XX. *Historia Mexicana*, 68(2), 747–783. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60056882008

Barbosa, M. (2018b). Trabajo y empleo público en la Ciudad de México, siglos XIX y XX. *Historia Mexicana, 68*(2), 657–666. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60056882005

Barbosa, K., & Ferreira, F. V. (2021). *Occupy government: Democracy and the dynamics of personnel decisions and public sector performance* (NBER Working Paper No. 25501). National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w25501

Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México* (Nota Técnica IDB-TN-681, por L. Strazza). BID.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2024). *Informe sobre reformas al sistema político 1990–2024.* https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/36152/1/bcninforme_ReformasSistemaPolitico1990_2024.pdf

Bolaños, L. (2022). *Hacia un nuevo concepto de carrera administrativa en Colombia* [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia].

Bonilla, H. (1994). *Guano y burguesía en el Perú*. FLACSO.

Bonilla, H. (2022). *La formación del Estado peruano y la aparición de la carrera administrativa y el mérito en el sector público de Perú* (Ponencia presentada en el XXVII Congreso CLAD, Sucre, Bolivia).

Bresser, L.-C. (2002). Reforma de la nueva gestión pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3991589

Blutman, G., & Cao, O. (2016). Alimentando el debate de la gestión pública. En *Estado y Administración pública: Paradojas en América Latina* (pp. 10–15). http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ciap_v8_ne.pdf

Blutman, G., & Hoya, A. (2019). Reinventando la rueda cuadrada: El empleo público en la modernización del Estado argentino (2015–2019). https://doi.org/10.1590/1413-2311.244.90047

Campos Carrera, J. C. (2007). *Políticas públicas de empleo en Cuba.* Asociación Latinoamericana de Sociología. https://www.aacademica.org/000-066/1270

Cao, H., Levy, M., Pando, D., & Salas, E. (2014). *Avances y desafíos en la gestión de la carrera y la capacitación del personal del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina* (2015–2023). https://core.ac.uk/reader/640067053

Cartaya, V. F. (1990). *Venezuela: Empleo y condiciones de trabajo en el sector público.*

Córdova, J. (2006). Administración pública en Venezuela: Aproximaciones a los cambios y transformaciones. *Revista de Ciencias Sociales (RCS), XII*(3), 496–518.

Córdova Jaimes, E. (2019). *Democracia y Administración pública en Venezuela*. https://www.redalyc.org/articulo.oa

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública.* https://transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/2019/02/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Hacia la profesionalización del servicio civil en América Latina: Una estrategia para el desarrollo sostenible.* https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1000.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Panorama de la gestión pública en América Latina: Innovación y profesionalización.* https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6398eae9-6083-415c-be5e5d7136f26b8d/content

CEPAL. (2014). *La profesionalización del servicio civil en América Latina.*

Contreras, C. (2008). Buenos para la guerra, malos para la paz: El legado económico de los libertadores en el Perú. Ponencia presentada en las XXI Jornadas de Historia Económica, Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo de Perú. (1997). *Informe especial: El cese por la causal de excedencia.*

Echevarría León, D., Díaz Fernández, I., & Romero Almodóvar, M. (2015). Política de empleo en Cuba 2008–2014: Desafíos a la equidad en Artemisa. *Employment Policy in Cuba*, 18, 271–294.

Egaña, R. (2017). *Alta Dirección Pública: Camino a la profesionalización del Estado* (2003–2017). Dirección del Trabajo. https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articles-116255_recurso_11.pdf

Escuela Nacional de Administración Pública. (2023). *Plan de capacitación para funcionarios públicos.* Oficina Nacional del Servicio Civil.

García, A. (1984). *Bases de economía contemporánea.* Plaza & Janés.

Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia.* Universidad Jorge Tadeo Lozano & Taurus.

Luyo, M. (2019). La carrera administrativa: Su necesaria observancia para la regulación de negociación colectiva en materia remunerativa de los servidores públicos en el Perú. *Derecho y Sociedad*, 53, 171–182.

Mancebo, M., & Narbondo, P. (Coords.). (2010). *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez.* Editorial Fin de Siglo. https://www.redalyc.org/pdf/2973/297322681014.pdf

Maillard, P. (2024). *Breve ensayo sobre la función pública, carrera administrativa y servicio civil en Bolivia.* https://www.academia.edu/28143275

Martínez, E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión Pública,* 18, 107–126.

Martins, H. F. (2009). Burocracia e desenvolvimento: Uma análise da administração pública no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública,* 43(5), 1061–1084. https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000500005

Merino, M. (2013). Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México. En *Los grandes problemas de México: Administración pública* (pp. 407–431). CIDE.

Mordecki, G. (2018). Uruguay en democracia: Treinta años de evolución económica (1985–2015). *Revista Oikos Polis*, 3(1), 67–88. http://www.scielo.org.bo/pdf/rlces/v3n1/v3n1_a05.pdf

Monteiro, L. M. (2013). Reforma de la Administración pública y carreras de Estado: El caso de los expertos en políticas públicas y gestión gubernamental en Brasil. *Revista de Administração Pública, 47*(5), 1117–1143. https://www.scielo.br/j/rap/a/hdfh6c5ntrvwqcqm4Th9qdn/

Monzón Páez, F. (2020). Pertinencia y perspectiva de la implementación de la carrera administrativa en Cuba. *Información Jurídica Inteligente – VLex*. https://cuba.vlex.com/vid/pertinencia-perspectiva-implementacion-carrera-855221465

Oficina Nacional del Servicio Civil. (2023). *Estrategia de profesionalización del Estado 2023–2025*. Gobierno de Uruguay.

Organización Internacional del Trabajo. (2021). *El trabajo decente en el sector público: Estudios de caso en América Latina*. https://www.ilo.org

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Revisión del gobierno digital en América Latina y el Caribe*. https://www.oecd.org/gov/digitalgovernment

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos & Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile. (2023). *Estudio sobre la gestión de personas en el Estado chileno.*

Oszlak, O. (2009). *La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización.* Proyecto OEA–PNUD.

Oszlak, O. (2020). Los procesos de reforma y modernización estatal: Una caracterización desde la experiencia latinoamericana. *Administración & Desarrollo, 50*(1). https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/552

Poder Ejecutivo. (2024). *Informe al Parlamento sobre empleo público*. Gobierno de Uruguay.

Pujol, (1966). La carrera administrativa en América Latina. *Revista de Administración Pública*, 3(1), 47–65.

Queiroz, A. R., Romero, J. P., & Freitas, E. E. (2023). Complejidad económica y empleo en los estados del Brasil. *Revista CEPAL*, 139, 185–205. https://doi.org/10.18356/16820908-2023-139-9

Ramos Larraburu, C. (2019). Desafíos de la construcción de servicios civiles en Brasil y Uruguay. *Revista do Serviço Público*, 70(1), 157–187.

Ramió Matas, C., & Salvador, M. (2005). *Servicio civil en América Latina: Reflexiones y propuestas tentativas. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal,* 5(6). https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530211003

Reynaldo, L. P. (2020). *Los principios jurídicos de la potestad disciplinaria de la Administración pública en Cuba.*

Red de Gestión por Competencias y Organizaciones Sostenibles. (2023). *Desarrollando competencias para la generación de valor público: Experiencia uruguaya*. http://www.redcompetencias.org/uploads/2/7/9/5/27952317/onsc-uruguay.pdf

Reiner, L. (1997). *La reforma administrativa en Brasil: El proceso en la Cámara de Diputados*. https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa97/reiner.pdf

Rey, O. (2021). Aproximaciones a la situación y acceso a la carrera administrativa y el mérito en el sector público en municipios del Meta y Guaviare. En *Proteger la democracia: Textos sobre integridad y ciudadanía*. Universidad Nacional de Colombia.

Rey, O. (2022). *Aproximaciones históricas y actuales sobre el acceso a la carrera administrativa y el mérito en el sector público en Iberoamérica: Los casos de Colombia y Perú* (Ponencia presentada en el XXVII Congreso CLAD, Sucre, Bolivia).

Riaño, J., & Portillo, C. (2023). Carrera administrativa y su eficacia en Colombia. Repositorio Universidad Libre.

Romero Gómez, A. F. (2014). *Transformaciones económicas y cambios institucionales en Cuba.*

Sabbato, D. (2023). *Políticas de profesionalización y regularización del empleo público: El Plan de Regularización del Empleo Público en Argentina* (2021–2023).

Servicio Civil de Chile. (2021). *Sistema de Alta Dirección Pública: Antecedentes generales*. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32355/1/bcn_Chile

Tuesta, F. (1995). *Sistema de partidos políticos en el Perú*. Fundación Fescol.

Universidad Nacional de Colombia. (2021). *Mérito y profesionalización en América Latina: Retos y oportunidades*. https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/80600/9789587945355.pdf

Uricoechea, F. (1986). *Burocracia y Estado en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

Urquieta, C. (2016). Modelo de gestión pública plurinacional: Estado Plurinacional de Bolivia. En G. Blutman & H. Cao (Coords.), *Estado y Administración pública: Paradojas en América Latina* (pp. 26–55). http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ciap_v8_ne.pdf

Villoria, M. (2002). *Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil de Bolivia*. https://www.econbiz.de/Record/diagn%C3%B3stico-institucional-del-sistema-de-servicio-civil-de-bolivia-villoria-manuel/10009193622

Villoría Mendieta, M. (2016). *Ética pública y buen gobierno.* Tecnos.

PERSONAL DIRECTIVO EN MUNICIPIOS DE 2ª CATEGORÍA EN CUNDINAMARCA: PERFILES, SESGOS Y BRECHAS

✶ **Angélica Fabiola Bernal Olarte**

Correo: angelicaf.bernal@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP, Territorial Cundinamarca

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8068-2034

Los altos cargos en el nivel local o municipal, que incluyen alcaldes, secretarios, jefes de departamento y otros funcionarios de alto nivel, ejercen un papel estratégico en la fase de implementación de políticas públicas. Estos actores desempeñan un rol central en la coordinación de recursos y en la supervisión de procesos para garantizar la efectividad en la ejecución de las políticas públicas. La capacidad de liderazgo, la gestión de recursos y la toma de decisiones resultan determinantes en el éxito o fracaso de las intervenciones gubernamentales en el ámbito local. La gestión efectiva de estos cargos requiere conocimientos técnicos, habilidades de liderazgo y capacidad para movilizar actores internos y externos.

Como señalan múltiples estudios (Amastal, 2023; Aguilar, 1992; Fontaine, 2015; Fowler, 2019; Hill y Hupe, 2002), la efectividad de la implementación de políticas públicas en el ámbito municipal está ligada a la capacidad de liderazgo y gestión de los altos cargos administrativos, quienes toman decisiones clave en la fase de ejecución. En ocasiones, estos actores actúan como mediadores entre las políticas formuladas en niveles superiores —gubernamentales o legislativos— y su concreción en territorios específicos; además, deben asumir la responsabilidad de implementar políticas formuladas por gobiernos anteriores.

Así mismo, los altos cargos tienen la responsabilidad de coordinar los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para la operación de los programas sociales, de infraestructura, de educación o de salud, de modo que las acciones se desarrollen

conforme a lo establecido. La coordinación eficaz constituye un factor crucial, ya que permite integrar distintas áreas y niveles de gestión, y reducir la fragmentación en la oferta municipal de servicios.

Por último, los altos cargos deben realizar o facilitar la evaluación de los resultados, detectando posibles obstáculos y ajustando la implementación en función de las circunstancias. La evaluación y el monitoreo permiten identificar desviaciones y corregirlas oportunamente, garantizando que los objetivos de las políticas públicas sean alcanzados.

Objetivo: El objetivo de la ponencia es presentar un análisis de los perfiles profesionales de las personas que ocupan los principales cargos directivos de los ocho municipios de segunda categoría de Cundinamarca, de modo que se comprenda su grado de formación y trayectoria pública, y al mismo tiempo se ofrezca un análisis crítico sobre cómo estos perfiles evidencian sesgos de género, áreas profesionales y lugares de origen.

Metodología y resultados: El análisis cualitativo se llevó a cabo mediante la comparación de los perfiles de las personas que ocupan cargos de primer nivel, como alcaldes, secretarios y directores. Se encontró que persisten sesgos de género, ya que las mujeres son minoría en estos cargos; por ejemplo, solo hay una alcaldesa y la mayoría de las mujeres ocupan cargos en áreas sociales, educación u otras tradicionalmente asignadas a ellas. No hay secretarias de hacienda, y pocas ocupan cargos de gobierno o seguridad, lo que evidencia un sesgo de género persistente.

Así mismo, la mayoría de las personas tienen formación de pregrado en derecho o ingeniería, y muy pocos cuentan con estudios en políticas públicas. Además, pocos de los cargos son ocupados por personas nacidas en el municipio donde ejercen su función. Aunque estos resultados se complementarán con otras líneas de investigación que buscan establecer las experiencias de implementación de políticas públicas en municipios de segunda categoría de Cundinamarca, se puede adelantar que las personas que ocupan estos cargos son mayoritariamente varones, con estudios en derecho o ingeniería, procedentes de ciudades intermedias o incluso de Bogotá. Estas características podrían interpretarse como sesgos que inciden en la ejecución de políticas públicas a nivel municipal.

La ponencia es resultado de la investigación "Los desafíos de la implementación de políticas públicas: análisis comparativo de ocho municipios de Cundinamarca —2016-2024", realizada por el Grupo Conatus de la Territorial Cundinamarca.

REFERENCIAS

Aguilar, L. (1992). *Estudio introductorio*. En *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15–72). Miguel Ángel Porrúa.

Amastal, J. (2023). Determinantes de la efectividad de la implementación de las políticas públicas: Una aproximación analítica. *Perspectivas: Revista de Ciencias Sociales*, 8(15), enero–junio.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas.* Anthropos Editorial.

Fowler, L. (2019). Problems, politics, and policy streams in policy implementation. *Governance,* 32(3), 403–420. https://doi.org/10.1111/gove.12382

Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy: An introduction to the study of the implementation process*. SAGE Publications.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.* Russell Sage Foundation.

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy.* Scott, Foresman and Company.

Meier, K. J., & O'Toole, L. J., Jr. (2006). Political control versus bureaucratic expertise: The impact of administrative structure on performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 189–211.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation*. University of California Press.

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(4), 51–64.

ENCRUCIJADA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: GRANDES RETOS PARA EL FUTURO

✶ **María Eunice Quiñonez Varón**

Correo: maría.quinonez@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública— ESAP, Territorial Tolima

Objetivo: Identificar algunos de los retos observados en del desarrollo que ha tenido la educación superior a lo largo de la historia, a partir del cual se plantean alternativas para hacer frente desde las instituciones de educación superior.

Este trabajo se basa en la investigación que se lleva a cabo en la Territorial Tolima denominada "Vinculación en el ámbito laboral y el desempeño en el mercado de los egresados de Administración Pública Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Territorial Tolima 2016-2024".

Metodología:

1. Abordaje analítico desde diferentes perspectivas de cambios presentados en la modernidad, postmodernidad y posturas teóricas que determinan alternativas de cambio en el siglo XXI.
2. Lineamientos básicos de la metodología cuantitativa y cualitativa.
3. Fuentes, relacionadas directamente con los egresados de la Territorial Tolima en el periodo 2016-2024, que dan razón de los resultados propios del territorio y, a la vez, la disertación acerca de los resultados propios del territorio y la relación con las perspectivas de cambios por los retos derivados de cambios en lo social, político, económico, entre otros.
4. Análisis de la educación superior.
5. Presentación de las condiciones de los egresados de la Territorial Tolima de la ESAP durante el periodo 2016-2024.
6. Alternativas para la educación superior en el siglo XXI.

Resultados: Reflejan la situación real de los egresados en cuanto a vinculación laboral, desempeño profesional, competencias y formación, seguimiento y evaluación, así como impacto en la sociedad. Se destaca la importancia de adaptar continuamente los programas académicos a las necesidades del mercado laboral, promoviendo la adquisición de conocimientos pertinentes. En este contexto, se evidenciaron dificultades relacionadas con el seguimiento y la evaluación, las cuales se comprobaron mediante técnicas de recolección de información —encuestas y procesos de seguimiento y evaluación— que consideraron competencias de los egresados valoradas positivamente, las cuales les permiten desempeñarse eficazmente como profesionales.

Asimismo, se resalta la necesidad de mejorar la pertinencia curricular y fortalecer el perfil profesional de los egresados mediante la actualización del pensum hacia enfoques de gobiernos inteligentes y sostenibles, incorporando capacitaciones en nuevas herramientas tecnológicas. Esto permitirá generar un impacto positivo en la sociedad y en las organizaciones, contribuyendo a las transformaciones sociales que la región y el país requieren para asegurar el éxito de los egresados.

Desde el análisis histórico y la presentación de las alternativas para la educación superior en el siglo XXI se destacan las siguientes alternativas:

1. Formación en políticas competitivas que conllevan ajustes internos de los grupos gobernantes en donde coexiste la disparidad de conceptos.
2. Una nueva mirada a la enseñanza a partir de la crítica, el trabajo en equipo y el uso de la inteligencia artificial, teniendo en cuenta la ética en la formación y aplicación.
3. La enseñanza de lo micro y de lo macro o global dará al futuro profesional los elementos, factores y capacidades para entender, comprender y atender asuntos internos y externos.
4. La globalidad es un aspecto fundamental que requiere comprensión, lo que implica el dominio de idiomas que permitan el análisis crítico, no solo desde la perspectiva de ciertos autores, sino desde la propia. Por lo tanto, para el profesional del siglo XXI, el conocimiento de diversos idiomas resulta esencial.
5. La disertación a partir de la aplicación de la inteligencia artificial en diversos contextos y campos del conocimiento. Esta permitirá interactuar, comprender y aplicar nuevas formas de análisis, identificar distintas oportunidades y, al mis-

mo tiempo, evaluar los efectos positivos y negativos de las aplicaciones del conocimiento, lo que explica las tendencias que impactan la sociedad, la economía, la cultura y la política.

6. La educación para la paz es, quizá, uno de los aspectos que hoy y en el futuro debe fomentarse en la formación de la persona desde la educación. Implica una apertura y un cambio de paradigmas construidos en diversos contextos, además de considerar que los cambios permanentes en la sociedad líquida (Bauman) generan nuevas visiones y posturas frente al conflicto, el cual debe ser abordado y estudiado para ser comprendido desde perspectivas diferentes.
7. La revisión permanente de los programas educativos en las diferentes áreas del conocimiento, de la interacción y de las necesidades que se abordan en el campo laboral, de tal forma que haya no sólo compensación, sino perspectiva de los hallazgos y nuevas formas de aplicar el conocimiento, que surge desde la investigación realizada en las instituciones de educación superior.

REFERENCIAS

Bauman, Z. (2002). *Modernidad líquida*. Red Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales.

Beck, U. (1999). *La sociedad del riesgo global*. Paidós.

Carrasco, S., & De Corral, I. (2018, junio). *Docencia universitaria e innovación: Evolución y retos a través de los CIDUI*. Congreso Internacional de Docencia Universitaria e Innovación.

Delors, J. (1994). Los cuatro pilares de la educación. En *La educación encierra un tesoro*. UNESCO.

De Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del Sur: La reinvención del conocimiento y la emancipación social*. Siglo XXI Editores.

De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Siglo XXI Editores.

García Ancira, C., Treviño Cubero, A., & Banda Muñoz, F. (2019). Caracterización del seguimiento de egresados universitarios. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 7(1), 23–38. https://www.redalyc.org/journal/5523/552364016015/html/

García Duarte, R. (2020). *La educación superior en Colombia: Retos y perspectivas en el siglo XXI*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Hernández Niño, A. (2025). *Vinculación en el ámbito laboral y el desempeño en el mercado de los egresados de Administración Pública Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Territorial Tolima 2016–2024* (Trabajo de grado).

Kliksberg, B. (1984). *Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado*. Proyecto PNUD-CLAD.

Londoño, G. (2014). Algunos desafíos de la educación superior en torno al conflicto colombiano: Reflexiones a propósito de la relación entre educación y sociedad. *Itinerario Educativo,* 28(63), 197–214.

Melo-Becerra, L. A., Ramos Forero, J. E., & Hernández-Santamaría, P. O. (2017). La educación superior en Colombia: Situación actual y análisis de eficiencia. *Desarrollo y Sociedad,* (78), 59–111. https://www.cna.gov.co/1779/articles-401012_documento.pdf

Montano, J. (2023). *Regeneración*. https://lifeder.com

Ramió, C. (2018). *La Administración pública del futuro: Inteligencia artificial, big data y algoritmos en el sector público*. Editorial Catarata.

Ramió, C. (2021). *La inteligencia artificial en la Administración pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Tirant lo Blanch.

Rodríguez Gómez, R. (2001). *La universidad latinoamericana y el siglo XXI: Algunos retos estructurales*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Siguan, M. (1986). *Las antinomias del sistema educativo* (Ponencia). Seminario sobre el Futuro del Sistema Educativo, Salamanca.

LA DESERCIÓN ACADÉMICA EN LA ESAP COMO PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO PÚBLICO

✦ **Anderson José Linares Celis**

Correo: anderson.linares@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0009-0003-5796-8143

✦ **Diana Sofía Becerra Sapuy**

Correo: diana.becerra@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0009-0005-2017-0626

✦ **Luis Miguel Cabrera Gonzalez**

Correo: luis.cabrera@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1799-7575

Objetivos específicos:

1. Analizar cómo las expectativas laborales de los egresados influyen en la decisión de permanecer o abandonar la ESAP.
2. Evaluar si la formación académica de la ESAP se alinea con las necesidades reales del sector público.
3. Identificar la relación entre las expectativas salariales de los egresados y su percepción sobre el valor de la carrera.

Metodología: En esta investigación se empleó una metodología mixta, combinando enfoques cualitativos y cuantitativos para obtener una visión completa sobre la deserción en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). A través de entrevistas, se recopilaron las percepciones de funcionarios públicos egresados de la ESAP y otras universidades, con el fin de entender la influencia de la formación en Adminis-

tración pública en el desempeño profesional. Asimismo, se aplicaron encuestas y entrevistas a estudiantes activos y a desertores para explorar las razones de permanencia o abandono, prestando especial atención a quienes consideran retirarse. Complementando estos datos, se analizaron estadísticas previas de deserción y se evaluaron las expectativas laborales de los egresados, contrastándolas con la realidad del mercado laboral del sector público. Esta estrategia integral busca conectar la percepción del esfuerzo y la recompensa de los estudiantes con las oportunidades reales que ofrece el campo de la Administración pública.

Resultados: Los hallazgos de la investigación revelaron un cambio en la percepción del esfuerzo y sacrificio inicial con el que los estudiantes de la ESAP abordan su formación profesional. Al finalizar el proceso, esta percepción evolucionó hacia una lógica de necesidad y estabilidad, en la que los egresados priorizan la seguridad laboral y las oportunidades dentro del sector público.

Por un lado, quienes lograban ingresar al ámbito público contaban con la posibilidad de continuar su formación, capacitarse y acceder a los beneficios que ofrece el empleo estatal. Por otro lado, aquellos egresados de la ESAP sin vinculación estable en el sector enfrentaban barreras para ascender, debido a los problemas de contratación estatal —planta y prestación de servicios—. Aunque existen promociones, el tiempo de carrera exigido para ascender no tiene el mismo valor si el contrato no es de planta, generando frustración en algunos egresados.

Otro aspecto crítico identificado es la falta de sedes en los municipios, lo que dificulta el acceso a especializaciones o maestrías en Administración pública. Como resultado, muchos optan por iniciar una segunda carrera profesional para compensar la falta de especialización en su área. A pesar de estos desafíos, la oferta laboral y los salarios en el sector público son percibidos como competitivos, ya que no se registraron quejas relacionadas con la remuneración.

Durante la búsqueda de egresados de la ESAP, surgió un interrogante clave: ¿cuándo se es realmente administrador público? Algunos entrevistados respondían: "Sí, pero no estoy ejerciendo la carrera", refiriéndose a su tipo de contratación: "No soy de planta, solo hago trabajo auxiliar, archivo o secretaría". Esto contrasta con otras profesiones, como medicina, arquitectura o ingeniería, donde un egresado se identifica con su profesión desde el momento en que obtiene su diploma.

La pregunta que emerge entonces es: ¿se es administrador público solo al ejercer un cargo de alto nivel, como alcalde, ministro o concejal? ¿O la Administración pública se define por la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas? La presencia de otros profesionales en el sector público que no han pasado por la ESAP también alimenta esta reflexión sobre la identidad profesional del administrador público.

Si quieres, puedo hacer también una versión más concisa y directa, ideal para ponencia o artículo académico, manteniendo la argumentación sobre percepción, identidad profesional y barreras en el sector público.

Conclusiones:

1. De sacrificio/recompensa a codicia/necesidad: La percepción inicial de esfuerzo y sacrificio con la que los estudiantes ingresan a la ESAP cambia con el tiempo. Al finalizar sus estudios, su prioridad se transforma en una necesidad de estabilidad laboral y acceso a beneficios del sector público, lo que lleva a algunos a conformarse con cualquier tipo de empleo en la administración.
2. Desafío en la identidad del administrador público: La investigación abrió la pregunta sobre cuándo un administrador público realmente lo es. Mientras que en otras profesiones el título define la identidad profesional desde el momento de la graduación, en Administración pública parece depender de la capacidad de tomar decisiones y formular políticas. La presencia de otros profesionales en altos cargos públicos sin haber pasado por la ESAP refuerza este cuestionamiento.
3. La ESAP y su desconocimiento en la sociedad: Un problema recurrente es la falta de información sobre la ESAP en los colegios y en la sociedad en general. Muchos jóvenes desconocen la existencia de la Administración pública como una opción de carrera, lo que reduce la cantidad de estudiantes con verdadera vocación y contribuye a la deserción en los primeros semestres.
4. El impacto de la deserción en la ESAP: La disminución de la matrícula no solo afecta a los estudiantes, sino también a la institución. La pérdida de alumnos limita la inversión en sedes, docentes y programas académicos, reduciendo la capacidad de la ESAP para formar administradores públicos y debilitando su presencia en el país.

REFERENCIAS

Arboleda Hoyos, A. (2022). *Hay 44 sin diploma universitario: Así está el nivel de estudios del Congreso.* El Colombiano. https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/nivel-de-estudios-del-congreso-de-colombia-2022-informe-del-observatorio-de-la-universidad-colombiana-mk18743582

Beltrán Guzmán, A. (2021). *Permanencia en la ESAP: Análisis de datos y propuesta práctica*. Escuela Superior de Administración Pública. https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/26156/guzmán%20beltrán%20alexander.pdf?sequence=1&isAllowed=Y

Cepeda, M. F. (2025). *La deserción en la educación superior no solo es responsabilidad del Estado.* La Silla Vacía. https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-educacion/la-desercion-en-la-educacion-superior-no-solo-es-responsabilidad-del-gobierno/

Consejo Municipal de Pitalito. (2024). *Directorio de información de servidores públicos 2024.* Alcaldía Municipal de Pitalito–Huila. https://www.alcaldiapitalito.gov.co/publicaciones/290/directorio-de-funcionarios/

Giraldo Celedón, L. A. (2022). *Política de retención de estudiantes en la ESAP: Propuesta de un sistema institucional de tutorías*. Escuela Superior de Administración Pública. https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/27129/armando%20luis%20giraldo%20celedon.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Laboratorio de Economía de la Educación. (2023). *Informe No. 74: Deserción en la educación.* Pontificia Universidad Javeriana. https://lee.javeriana.edu.co/w/lee-informe-74

SPADIES 3.0. (2025). *Estadísticas de deserción y permanencia en educación superior: Indicadores 2022.* Ministerio de Educación Nacional. https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/spadies/secciones/Estadisticas-de-desercion/

Virgüez, M. (2013). *Proyecto de Ley No. 135 de 2013 Senado.* Congreso de la República de Colombia – Partido MIRA. https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/proyectos-de-ley-2013-2014/181-proyecto-de-ley-135-de-2013

RETORNOS SALARIALES DE LOS GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA ESAP

✶ **Ana Alejandra Alape Gámez**

Correo: ana.alape@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5685-2163

El propósito de esta investigación es identificar los factores que influyen en los retornos salariales de los egresados del programa de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Para ello, se realizó una caracterización de la estructura laboral con base en la Encuesta de Egresados 2021, analizando aspectos como nivel educativo, experiencia laboral, género y orden administrativo de las entidades donde laboran. El marco conceptual se fundamenta en la Teoría del Capital Humano (TCH), que sostiene que la educación constituye una inversión que incrementa la productividad de los individuos y, en consecuencia, sus ingresos. El análisis empírico se desarrolló a partir de una extensión de la ecuación de retornos salariales propuesta por Mincer (1974), utilizando el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO).

Los resultados evidencian que los egresados con niveles educativos más altos obtienen mayores ingresos medios. En particular, un graduado con especialización en Administración Pública gana en promedio un 4 % más que uno con pregrado, mientras que quienes poseen maestría perciben entre un 20 % y 26 % más. En valores monetarios, esto equivale a un diferencial de hasta $1.034.452 mensuales frente a los graduados con solo pregrado. Asimismo, se identificó una brecha de género: los hombres perciben, en promedio, ingresos entre 12 % y 13 % superiores a los de las mujeres, incluso con niveles educativos similares. También se observó un diferencial territorial: los graduados vinculados a entidades del orden nacional ganan, en promedio, 37 % más que aquellos en entidades del orden territorial. A nivel departamental, los egresados que laboran en Bogotá, Guainía, La Guajira, Vichada y Casanare presentan los mayores retornos salariales.

Estos hallazgos permiten concluir que los factores más determinantes en los retornos salariales de los egresados de la ESAP son: (i) el nivel educativo, (ii) el género, (iii) el nivel jerárquico y (iv) la localización geográfica de la entidad empleadora.

La investigación también plantea recomendaciones de política académica y laboral. Para la ESAP, se sugiere fortalecer la relación con sus graduados, mejorar los mecanismos de recolección de información sobre inserción laboral y diseñar estrategias de apoyo que contribuyan a reducir la brecha de género en el mercado laboral del sector público. En síntesis, esta ponencia aporta al debate sobre la pertinencia de la educación en Administración Pública, mostrando evidencia empírica de los retornos salariales de los egresados y los desafíos persistentes en términos de equidad de género y territorial.

Objetivo: El estudio tiene como propósito estimar y analizar los factores que determinan los retornos salariales de los graduados del programa de Administración Pública de la ESAP, a partir de la Encuesta de Egresados 2021. El análisis se fundamenta en la Teoría del Capital Humano y busca evidenciar cómo variables asociadas al nivel educativo, el género, la experiencia laboral y el orden institucional de vinculación inciden en las diferencias de ingresos observadas dentro del sector público.

Metodología: La investigación adopta un enfoque cuantitativo de carácter empírico–analítico.

1. Se emplearon los microdatos de la Encuesta de Egresados de Administración Pública (2021), con una muestra de 2.028 observaciones.
2. Se desarrolló un análisis descriptivo de la estructura laboral de los egresados, considerando nivel educativo, género, experiencia, jerarquía del cargo y orden administrativo de las entidades empleadoras.
3. Posteriormente, se estimaron modelos econométricos de tipo Minceriano mediante el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), con especificaciones log–nivel y nivel–nivel.
4. Se incorporaron variables de control como género, experiencia potencial, localización territorial y orden de la entidad (nacional vs. territorial).
5. Finalmente, se contrastaron los resultados con la literatura nacional e internacional sobre retornos a la educación y brechas salariales.

Resultados: Los hallazgos muestran evidencia empírica robusta de que la educación superior en Administración Pública genera retornos salariales diferenciados:

1. Los graduados con especialización perciben en promedio un 4 % más que quienes cuentan únicamente con título de pregrado.

2. Los graduados con maestría obtienen entre un 20 % y 26 % más de ingresos en comparación con los profesionales de pregrado, lo que equivale a un incremento mensual cercano a $1.034.452.
3. Se identificó una brecha de género persistente, donde los hombres perciben ingresos entre 12 % y 13 % superiores frente a sus pares mujeres, incluso en niveles educativos equivalentes.
4. El diferencial territorial evidencia que los egresados vinculados a entidades del orden nacional obtienen remuneraciones en promedio 37 % más altas que aquellos empleados en entidades territoriales.
5. A nivel departamental, Bogotá, Guainía y La Guajira concentran los retornos más elevados, lo que sugiere la existencia de desigualdades regionales en el acceso a mejores oportunidades laborales.

Conclusiones: Los resultados permiten establecer que la educación de posgrado constituye un factor determinante en el incremento de los retornos salariales de los egresados de la ESAP. Sin embargo, las brechas de género y territoriales persisten como desafíos estructurales del mercado laboral público en Colombia.

En este sentido, se hace necesario que la ESAP:

1. Fortalezca la pertinencia y calidad de sus programas académicos, alineándolos con las demandas reales del mercado laboral.
2. Mejore los mecanismos de seguimiento a egresados, a fin de contar con datos de mayor calidad para la formulación de políticas educativas y laborales.
3. Impulsen estrategias institucionales para reducir la brecha de género, garantizando condiciones más equitativas de inserción y ascenso en el sector público.
4. En suma, la investigación aporta evidencia empírica para la formulación de políticas de equidad y pertinencia educativa, reafirmando la importancia del nivel de formación como motor de movilidad laboral y social para los administradores públicos en Colombia.

REFERENCIAS

Ardila, K. (2013). *Caracterización del mercado laboral de los graduados de la educación superior: El caso de la Pontificia Universidad Javeriana*. Pontificia Universidad Javeriana.

Becker, G. S. (1975). *Human capital*. Alianza.

Ben-Porath, Y. (1967). The production of human capital and the life cycle of earnings. *Journal of Political Economy,* 75(4), 352–365. https://doi.org/10.1086/259291

Carneiro, P., & Heckman, J. (2003). *Human capital*. IZA. https://doi.org/10.2139/ssrn.434544

Castro, M. J. (2007). *Diferencias de ingresos y retornos a la educación entre trabajadores formales e informales en Colombia* (Documento de trabajo No. 012872). Fedesarrollo. https://ideas.repec.org/p/col/000486/012872.html

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022). *Decreto 473 de 2022*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=184786

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Informe de indicadores económicos*. https://www.dane.gov.co/index.php/indicadores-economicos

Del Pilar, F. M. (2006). Determinantes del diferencial salarial por género en Colombia, 1997–2003. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 58, 165–208. https://doi.org/10.13043/dys.58.5

Escobar, C., & Paternina, S. (2017). *Determinantes de los ingresos laborales de los economistas en Colombia para el tercer trimestre de los años 2010 y 2016* (Tesis de pregrado). Universidad de Sucre. https://repositorio.unisucre.edu.co/bitstream/handle/001/631/T331.12%20E%2074.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Fisher, I. (1906). *The nature of capital and income*. Macmillan. https://doi.org/10.1515/9783112351369

Forero, N. Y., & Ramírez, M. (2008). Determinantes de los ingresos laborales de los graduados universitarios en Colombia: Un análisis a partir de la Herramienta de Seguimiento a Graduados. *Revista de Economía del Rosario,* 11(1), 61–103. https://www.redalyc.org/pdf/5095/509555155003.pdf



PONENCIAS

INNOVACIÓN PÚBLICA Y MODELOS DE GESTIÓN SOSTENIBLE

EJE UNO: GESTIÓN DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS

TRANSFORMACIÓN DE SERVICIOS EN MONTERÍA: ADAPTACIÓN DE CLÍNICAS PARA ATENDER EL CRECIENTE TURISMO MÉDICO EXTRANJERO

✦ **Carlos Alfonso Márquez Ángel**

Correo: Carlos.marquez@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0009-0001-4963-7155

✦ **Vanesa Mestra Páez**

Correo: Vmestrapaez@gmail.com

Afiliación institucional: Universidad del Sinú

ORCID: https://orcid.org/0009-0001-5207-3012

La investigación tiene como propósito analizar el nivel de interés, compromiso y estrategias que las clínicas de Montería están dispuestas a implementar para atender la creciente demanda del turismo médico internacional. Este fenómeno, impulsado por la búsqueda de servicios de salud de calidad a costos competitivos, representa una oportunidad para que Montería se consolide como destino de referencia en la región Caribe.

El estudio se enfoca en identificar el grado de conocimiento y disposición de los administradores y gerentes de clínicas para adaptarse a estándares internacionales, así como en diagnosticar la existencia de estrategias previas o en curso para atraer pacientes extranjeros. Un aspecto clave consiste en evaluar la intención de las instituciones de obtener certificaciones internacionales, como la Joint Commission International, consideradas un factor diferenciador en la confianza del paciente global.

La metodología comprende el diseño y aplicación de encuestas dirigidas a directivos del sector salud en Montería, con el fin de recopilar información sobre infraestructura, capacitación del personal, experiencia previa con pacientes internacionales, alianzas estratégicas y barreras percibidas. Los resultados permitirán clasificar el nivel de preparación y compromiso de cada institución, así como identificar las áreas críticas que requieren fortalecimiento.

Entre las posibles áreas de adaptación se incluyen: la mejora de los procesos administrativos bilingües, la implementación de paquetes médicos turísticos, la modernización tecnológica, la adecuación de instalaciones según estándares internacionales y el fortalecimiento de la atención centrada en el paciente.

La investigación tiene como objetivo generar recomendaciones prácticas para que las clínicas desarrollen estrategias sostenibles de atracción de pacientes extranjeros, mejoren su competitividad y contribuyan al posicionamiento de Montería como hub de turismo médico en Colombia. En última instancia, este estudio busca constituir un insumo para la toma de decisiones estratégicas, promoviendo la cooperación entre el sector privado, entidades gubernamentales y actores del turismo.

Objetivo: Conocer el interés de adaptación de clínicas en Montería para atender el creciente turismo médico.

Objetivos específicos:

1. Evaluar el nivel de interés y compromiso de las clínicas de Montería en adaptarse para ofrecer servicios especializados en turismo médico.
2. Realizar un diagnóstico del conocimiento y disposición de los administradores y gerentes de clínicas en Montería hacia el turismo médico, para determinar el grado de interés y los posibles incentivos para su participación en este mercado.

Metodología: Tipo de investigación descriptiva con enfoque cuantitativo. Se aplico el muestreo probabilístico simple a la población de clínicas de Montería,

Resultados: Las clínicas encuestadas demuestran un alto interés en atender a pacientes internacionales y perciben el turismo médico como muy importante para su crecimiento a largo plazo. Sin embargo, esta intención no se ha materializado completamente, ya que la mayoría de ellas aún no ha implementado estrategias específicas para este fin, aunque están en planes de hacerlo. La percepción de preparación es moderada, lo que indica la necesidad de mejorar sus capacidades. Un punto débil clave es la falta de personal capacitado en idiomas y atención especializada, aunque existe una alta disposición para capacitarlo. Por otro lado, la encuesta revela un fuerte respaldo de los directivos para incursionar en este mercado, y una creencia generalizada de que una certificación internacional contribuiría "mucho" a su competitividad. Esta idea se refuerza con la unánime disposición a someterse a dicho proceso de certificación. Las clínicas también se muestran dispuestas a invertir en nuevas tecnologías y servicios, y a estable-

cer colaboraciones con instituciones locales, a pesar de que actualmente la mayoría no cuenta con estas alianzas. Finalmente, las principales barreras identificadas son la falta de recursos financieros y la falta de capacitación del personal.

Conclusiones: La encuesta revela un panorama prometedor para el turismo médico. Las clínicas muestran un alto interés y una fuerte disposición (tanto a nivel directivo como operativo) para incursionar en este mercado, reconociendo su importancia para el crecimiento a largo plazo. Además, valoran significativamente una certificación internacional como herramienta de competitividad, y están dispuestas a invertir en tecnologías para lograrla.

Sin embargo, para que este potencial se materialice, se deben superar obstáculos importantes. La falta de recursos financieros y de personal capacitado son las principales barreras identificadas. La mayoría de las clínicas aún no tienen estrategias en marcha ni alianzas con otros sectores (hoteles, agencias de viajes), lo que subraya la necesidad de un enfoque integral que incluya financiamiento, programas de capacitación y fomento de la colaboración intersectorial. La alta disposición a certificarse podría ser el motor para impulsar estas mejoras.

REFERENCIAS

Casallas, E. L. (2021). *Benchmarking del caso de Costa Rica para impulsar el turismo en Colombia.* Recuperado de https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/tursoc/article/view/7316/10950

Chávez, D. M. (2015, agosto 31). *Turismo médico: generalidades para su comprensión integral.* Recuperado de https://www.redalyc.org/journal/5762/576265105008/html/

Comercio, Industria y Turismo. (2024, febrero 10). *En 2023 más de 5,86 millones de turistas visitaron "El País de la Belleza".* Recuperado de https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/en-2023-mas-turistas-visitaroncolombia

Comercio, Industria y Turismo. (2024, abril 22). *Montería se prepara para recibir el primer Encuentro de Turismo Médico.* Recuperado de https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/primer-encuentro-de-turismomedico-monteria-2024

Corpart, G. (2024, mayo 29). *Un análisis más detallado del turismo médico en América Latina.* Recuperado de https://globalhealthintelligence.com/es/analisis-de-ghi/un-analisis-mas-detallado-del-turismo-medico-en-america-latina/

Gobernación de Córdoba. (2024, mayo 8). *Lo que debes saber sobre el Primer Encuentro de Turismo Médico en Montería.* Recuperado de https://www.cordoba.gov.co/publicaciones/895/lo-que-debes-saber-sobre-el-primerencuentro-de-turismo-medico-en-monteria/

Gobernación de Córdoba. (2024, mayo 15). *Lo que dejó el Encuentro Nacional de Turismo Médico para Córdoba y el país.* Recuperado de https://www.cordoba.gov.co/planeacion/publicaciones/915/lo-que-dejo-el-encuentronacional-de-turismo-medico-para-cordoba-y-el-pais/

González, D. M. (2024, marzo 29). *Turismo médico en Colombia: siguen aumentando los extranjeros que se hacen procedimientos de salud.* Recuperado de https://www.infobae.com/colombia/2024/03/29/turismo-medico-en-colombia-siguenaumentando-los-extranjeros-que-se-hacen-procedimientos-de-salud/

gov. (2014). *[Norma].* Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882

gov. (2020). *Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172558

gov. (2024, abril 22). *Montería se prepara para recibir el primer Encuentro de Turismo Médico.* Recuperado de https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/primerencuentro-de-turismo-medico-monteria-2024

La Razón. (2024, junio). *Nace en Montería la Mesa Nacional de Turismo Médico.* Recuperado de https://larazon.co/temas-del-dia/nace-en-monteria-la-mesa-nacional-deturismo-medico/

ONU Turismo. (2023, noviembre 10). *La importancia del turismo para el crecimiento se destaca en el informe Perspectivas de la Economía Mundial.* Recuperado de https://www.unwto.org/es/news/La-importancia-del-turismo-para-el-crecimiento-sedestaca-en-el-informe-Perspectivas-de-la-Econom%C3%ada-Mundial

Puente, M. D. (2015, julio 16). *Sector del turismo de salud: caso de Colombia.* Recuperado de https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/7226/8124

Revista Salud. (2023). *El boom del turismo en salud en Colombia.* Recuperado de https://www.revistasaluddigital.com/es/noticia/el-boom-del-turismo-en-salud-encolombia/

SciELO. (2018). *Análisis del perfil sociodemográfico y de las motivaciones del turista médico en Colombia.* Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid

SciELO. (2018). *Análisis del perfil sociodemográfico y de las motivaciones del turista médico en Colombia.* Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-50512018000200077

Septhano, M. (2020). *Top 10 destinos de turismo médico en el mundo.* Recuperado de https://www.magazine.medicaltourism.com/article/top-10-medical-tourismdestinationsworld



PONENCIAS

ESTADO Y GOBIERNO ABIERTO. ÉTICA Y BUEN GOBIERNO, TRANSPARENCIA, CORRUPCIÓN

EJE UNO: GESTIÓN DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS

SISTEMA HELIOS: EJEMPLO INNOVADOR DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA LA TRANSPARENCIA EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

✶ **Joaquín Leonardo Cassiani Cásseres**

Correo: joaquin.cassiani@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

Objetivo: Analizar cómo se ha implementado el Sistema Helios como una herramienta innovadora para controlar y vigilar la contratación pública en el sector Defensa, evaluando su impacto en la transparencia institucional, la detección temprana de irregularidades y su potencial contribución al inminente lanzamiento de SECOP III. Todo ello se realizará mediante la comparación con sistemas internacionales similares y la proyección de mejores prácticas globales aplicables al contexto colombiano.

Metodología: La investigación se desarrolló con un enfoque metodológico mixto, que combina el análisis cuantitativo de los datos procesados por el Sistema Helios con la evaluación cualitativa de estudios de caso. Este enfoque se complementó con un ejercicio de benchmarking internacional de sistemas similares orientados al control de la contratación pública.

La recolección de información se llevó a cabo mediante el análisis de los datos disponibles desde la implementación del Sistema Helios, incluyendo información relacionada con las plataformas SECOP y RUES, así como la identificación de patrones en los procesos contractuales y en las alertas tempranas generadas. Posteriormente, se realizó un análisis comparativo con sistemas internacionales como ProZorro (Ucrania), Comprasnet (Brasil) y diversas plataformas europeas de monitoreo de contratación pública, empleando criterios de eficiencia, transparencia y capacidad de detección de irregularidades.

En cuanto al estudio de casos, se abordaron situaciones complejas, como el impacto generado por el escándalo de los Papeles de Panamá en la creación y orientación del Sistema Helios. Se evaluó la capacidad del sistema para identificar redes de evasión fiscal

y flujos de capital irregulares. Para ello, se emplearon técnicas de análisis de redes que permitieron mapear las conexiones entre los oferentes e identificar patrones anómalos en procesos contractuales.

El impacto del sistema también se evaluó mediante indicadores de transparencia institucional, tiempos de detección de irregularidades, precisión en la generación de alertas y su contribución a la toma informada de decisiones. Para el análisis se utilizaron herramientas de análisis estadístico y software especializado en análisis de redes, con el fin de identificar patrones complejos.

Resultados: La implementación del Sistema Helios ha generado resultados significativos en diversas dimensiones del control contractual en el sector Defensa. En primer lugar, su capacidad para procesar automáticamente grandes volúmenes de datos ha permitido analizar información que sería inmanejable mediante métodos tradicionales, facilitando la identificación de patrones que habrían permanecido ocultos en análisis manuales.

El Ministerio de Defensa de Colombia ha señalado que el sistema presenta una elevada efectividad en la generación de alertas tempranas, con una tasa de precisión superior al 85 % en la identificación de procesos contractuales con riesgos de irregularidades. Asimismo, la implementación de modelos analíticos avanzados redujo notablemente los tiempos de detección de anomalías, pasando de semanas a pocos días en la identificación de patrones sospechosos.

En el análisis de casos complejos, como el derivado de los Papeles de Panamá, se evidenció que la creación de Helios se vio influenciada por la necesidad de fortalecer la transparencia en los procesos contractuales. A partir de esta experiencia, se estimó que el sistema podría mapear conexiones entre 127 entidades potencialmente involucradas en esquemas de evasión fiscal, identificando flujos de capital superiores a 2,3 billones de pesos que requerían mayor investigación. Esta capacidad analítica facilitó la coordinación interinstitucional y permitió adoptar medidas preventivas antes de que las irregularidades se consolidaran.

El benchmarking internacional evidenció que Helios posee características técnicas competitivas, especialmente en la integración de diversas fuentes de datos y en la aplicación de análisis predictivo. La comparación con ProZorro mostró similitudes en la capacidad de monitoreo en tiempo real, mientras que el contraste con Comprasnet resaltó ventajas en la trazabilidad de operaciones complejas y en la detección de comportamientos anómalos. De cara al lanzamiento de SECOP III, se identificaron opor-

tunidades de mejora, entre ellas la implementación de interfaces de programación de aplicaciones (API) que permitan una mayor interoperabilidad, el uso de algoritmos de *machine learning* más avanzados y el desarrollo de *dashboards* ejecutivos para optimizar la visualización de riesgos y tendencias.

Conclusiones: El Sistema Helios se ha consolidado como una herramienta estratégica para reforzar la transparencia y el control en la contratación pública del sector Defensa. La implementación de tecnología avanzada ha demostrado su capacidad para transformar la efectividad de los mecanismos de vigilancia gubernamental. Su habilidad para procesar grandes volúmenes de información y generar alertas tempranas representa un avance significativo en la prevención de irregularidades contractuales.

Finalmente, la investigación evidencia que sistemas como Helios contribuyen de manera sustantiva a la construcción de confianza ciudadana, a la optimización de los recursos públicos y al fortalecimiento de la seguridad nacional mediante mecanismos de control tecnológicamente robustos. En definitiva, los resultados destacan que la vigilancia tecnológica en la contratación pública constituye una inversión estratégica para la estabilidad institucional y la seguridad del Estado.

REFERENCIAS

Herramientas para combatir la corrupción en el Sector Defensa: sistema Helios, chatbots y más. (s. f.). *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=pU9pzDpdpym

Corena Urueta, T. M. (2024). *Aplicación del principio de transparencia como mecanismo de control en la contratación estatal en Colombia, en la jurisprudencia del Consejo de Estado entre los años 2017 a 2019.*

Transparency International. (2024). *Corruption Perceptions Index 2023*. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/Report_cpi2023_English.pdf

Estrategia nacional de lucha contra la corrupción. (s. f.). Secretaría de Transparencia. https://www.secretariatransparencia.gov.co/politica-publica/estrategia-nacional-delucha-contra-la-corrup-ci%C3%B3n

Solano Cala, F. H., & Jiménez Gutiérrez, D. (2024). *Implementación de la tecnología en las entidades estatales "Expediente Electrónico": Sistema electrónico de contratación pública SECOP II.*

Ortiz Rodríguez, J., & Hernández Sandoval, F. A. (2024). *Desarrollar un protocolo estandarizado y eficiente para la presentación de las licitaciones a través del sistema electrónico de contratación pública (SECOP II) con el fin de mejorar la transparencia, eficiencia y equidad en los procesos de contratación pública en proyectos de construcción en Colombia.*



PONENCIAS

ECONOMÍA PÚBLICA, FINANZAS Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

EJE UNO: GESTIÓN DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS

EL DINERO, UN RECUENTO INCONCLUSO DE LA USURPACIÓN ESTATAL

✦ **Orlando Velasco Ulloa**

Correo: orlando.velasco2@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0009-0004-7340-8661

✦ **Jeimmy Velasco Calvo**

Correo: jeimmy.velasco@gmail.com

Afiliación institucional: Universidad El Bosque

Objetivo: El estudio expone el tránsito del peso colombiano y del dólar estadounidense como instrumentos de poder estatal, es decir, como expresiones de la sobrevivencia financiera del soberano. Aunque ambos conservan funciones básicas y propiedades reconocidas, han experimentado transformaciones profundas hasta llegar a su control centralizado. Como se concluye, se han convertido en ejes instrumentales de la geopolítica contemporánea, tras una evolución que partió del dinero mercancía y avanzó hacia el dinero fiduciario. Este proceso es resultado del entramado histórico en el que confluyen iniciativas tanto de agentes de mercado como de actores estatales capaces de apropiarse, de manera monopólica, de la emisión, del quantum y de las formas del dinero. En articulación con el sistema bancario, estos actores han logrado manipular las funciones esenciales del dinero —medio de pago, depósito de valor y unidad de cuenta— incluso frente a los desafíos emergentes que plantean las monedas descentralizadas impulsadas por la inteligencia artificial.

Metodología: Bajo el entendido de que la institución del dinero es una construcción histórica y, por tanto, de naturaleza subjetiva, se adopta un enfoque inductivo orientado a descubrir y comprender las lógicas de su funcionamiento. El estudio se desarrolla desde una perspectiva cualitativa, centrada en la interpretación de las dinámicas históricas, institucionales y geopolíticas que han configurado las distintas formas del dinero.

Resultados: Con base en la síntesis de las funciones y condiciones del dinero, se expone la lenta transición del dinero mercancía hacia el dinero fiduciario contemporáneo, caracterizado por su progresiva centralización estatal y su correspondencia con la fortaleza del poder soberano. Esta evolución se ilustra mediante la observación del caso del peso colombiano y, especialmente, del dólar estadounidense, el cual se ha consolidado como la moneda más utilizada a escala global, incluso en medio del avance de los ecosistemas monetarios digitales.

Conclusiones: El dinero constituye un mecanismo natural de las interacciones humanas, pero, a lo largo de su desarrollo, fue apropiado por el soberano. En el mercantilismo, el banquero particular ni siquiera estaba obligado a financiar al gobernante; sin embargo, con la emergencia del Estado-nación surgió el monopolio de la emisión y del manejo de la moneda. En la actualidad, bajo la creciente influencia de la inteligencia artificial, emergen nuevos artefactos de intercambio cuya configuración los Estados intentan modelar mediante diversas restricciones. La libra esterlina dominó el comercio internacional hasta el ascenso del dólar estadounidense, cuya aceptación global se afianza en su riqueza, su escala económica y su poder militar.

El dinero se encuentra estrechamente vinculado a la volátil geopolítica. El nuevo "oro de referencia" es el poder militar y económico de las potencias, del cual depende la pervivencia, el liderazgo y la adaptación de los instrumentos monetarios hacia formas no tradicionales. Del mismo modo, el peso colombiano, surgido en el contexto colonial, evoluciona entre las presiones de los agentes del mercado y la fuerza de quienes, desde el Estado, decretan su circulación. Así se ha conformado un monopolio monetario robusto, un hiperaparato que crece de manera constante siguiendo las metarreglas globales.

En definitiva, la dependencia del dinero se impone sobre el mundo con la contundencia de la gravedad, lo que hace imprescindible descifrar las normas que rigen su dinámica. Anticipar el horizonte resulta esencial ante la proliferación de criptoactivos y la eventual irrupción de sistemas algorítmicos avanzados que podrían transformar nuevamente la arquitectura monetaria internacional.

REFERENCIAS

Bastiat, F. (2018) [1845]. *La petición. Economía y Sociedad,* (97). https://www.economiaysociedad.cl/la-peticion

Calzada, G. (2011). Solo ante la inflación: Juan de Mariana y su lucha contra los desmanes monetarios. En A. Benegas Lynch & G. Ibargüen (Eds.), *Facetas liberales. Ensayos en honor de Manuel F. Ayau* (pp. 79–101). Universidad Francisco Marroquín.

Coase, R. H. (1960). *El problema del costo social.* Universidad de Chicago. https://www.law.uchicago.edu/sites/default/files/file/coase-problem.pdf

Currie, L. (1983). *Moneda en Colombia. Comportamiento y control.* Fondo Cultural Cafetero.

Fernández, D. (2025). *Un viaje desde Mesopotamia hasta el bitcoin.* Deusto.

Fisher, I. (1911). *The purchasing power of money.* Macmillan.

Friedman, M., & Schwartz, A. (1963). *A monetary history of the United States, 1867–1960.* Princeton University Press.

FMI. (2022). *Currency composition of official foreign exchange reserves.*

Friedman, M., & Schwartz, A. J. (1982). *Monetary trends in the United States and the United Kingdom: Their relation to income, prices, and interest rates 1867–1975.* University of Chicago Press.

Friedman, M., & Schwartz, A. J. (1987). *Has government any role in money?* https://www.nber.org/books-and-chapters/money-historical-perspective/has-government-any-role-money

Harari, Y. N. (2021) [2015]. *Homo Deus* (J. Ros, Trad.). Penguin Random House.

Harari, Y. N. (2014). *Sapiens: De animales a dioses.* Debate.

Hayek, F. (2001) [1976]. *La desnacionalización del dinero.* Obras completas (Vol. 6).

Hesíodo. (1997). *Obras y fragmentos: Teogonía y días, Escudo, fragmentos* (A. Guzmán Guerra, Trad.). Editorial Gredos.

Huerta de Soto, J. (2023). *Dinero, crédito bancario y ciclos económicos* (8.ª ed.). Unión Editorial.

Jessop, B. (2021) [2016]. *El Estado. Pasado, presente y futuro.* Editorial Catarata.

Mankiw, N. G. (2014). *Macroeconomía* (8.ª ed.). Antoni Bosch Editor.

Martínez, A., & Pontón, R. T. (1997). Recordando a Henry Thornton, economista evangélico. Invenio: *Revista de Investigación Académica*, (1), 85–90.

Menger, C. (1997) [1871]. *Principios de economía política* (2.ª ed.). Unión Editorial.

Menger, C. (2013) [1892]. *El dinero.* Unión Editorial.

Mises, L. (1997) [1912]. *La teoría del dinero y el crédito.* Unión Editorial.

Novoa, A. (2025). B*itcoin y criptomonedas como alternativas de financiamiento público.* ESAP.

Kester, A. (2001). *Reservas internacionales y liquidez en moneda extranjera.* FMI.

Keynes, J. M. (2013). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (3.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.

Ocampo, J. (1994). Regímenes monetarios variables en una economía preindustrial: Colombia, 1850–1933. En F. Sánchez (Comp.), *Ensayos de historia monetaria y cambiaria de Colombia.*

Read, C. (2022). *The Great Famine in Ireland and Britain's financial crisis* (p. 71). Woodbridge.

Rothbard, M. (2005) [1962]. *Hombre, economía y Estado.* Unión Editorial.

Sánchez, F. (Comp.). (1994). *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia.* TM Editores.

Sánchez, F., Fernández, A., & Armenta, A. (2005). *Historia monetaria de Colombia en el siglo XX: Grandes tenencias y episodios recientes.* Documento CEDE.

Selgin, G. (2011) [1988]. *La libertad de emisión del dinero bancario.* Ediciones Aosta.

Smith, A. (2007) [1776]. *La riqueza de las naciones.* Alianza Editorial.

Velasco, O. (2024). *La epigenética secular del presupuesto colombiano* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Córdoba. https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/554017

Villalva, J., & Cantillo, R. (1982). *Breve historia del dinero en Colombia*. Ediciones Universidad Simón Bolívar.

Weber, M. (1964) [1922]. *Economía y sociedad.* Fondo de Cultura Económica.

RESPONSABILIDAD ESTATAL POR ACTOS TERRORISTAS E INCIDENCIA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

✶ **José Samuel Soto Ospino**

Correo: jose.soto@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

En el transcurso de la presente investigación se abordará la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia, con especial énfasis en los regímenes de imputación aplicables frente a ataques terroristas y en el impacto que estos generan en el gasto público al materializarse las condenas en contra de las entidades estatales. Lo anterior se analiza desde la perspectiva jurisprudencial del Consejo de Estado, instancia que ha fijado reglas sobre el alcance de la reparación de los daños imputables a la actuación u omisión estatal, conforme al artículo 90 de la Constitución Política. En la actualidad, múltiples factores han sido incorporados a la teoría de la responsabilidad estatal para determinar cuándo existe un daño antijurídico atribuible al Estado, según las tendencias jurisprudenciales recientes.

De igual modo, se estudiará el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado frente a actos terroristas a partir del desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado y su incidencia en las finanzas públicas. Resulta crucial profundizar en esta temática debido al conflicto interpretativo sobre la exoneración de responsabilidad por hechos de terceros y la aplicación de los distintos regímenes de imputación, que en ocasiones han derivado en condenas económicas de gran magnitud para la Administración pública.

Lo anterior evidencia la necesidad de comprender las situaciones que comprometen la responsabilidad del Estado, dado que en la práctica se observan decisiones divergentes entre los operadores judiciales: en algunos casos se declara la responsabilidad estatal frente a hechos u omisiones similares, mientras que en otros no se considera imputable. Esto genera confusión e incertidumbre al momento de aplicar la normatividad administrativa correspondiente.

Asimismo, dicha inconsistencia ha provocado condenas en contra de la administración en situaciones donde no le corresponde responder, producto de vacíos en el derecho administrativo para resolver de manera eficaz y objetiva los conflictos jurídicos. Este fenómeno también afecta a las víctimas del conflicto armado, quienes habitan territorios especialmente vulnerables y soportan hechos como masacres, atentados o lesiones personales que, conforme al derecho internacional de los derechos humanos, no están obligados a soportar. En dichos contextos, el Estado —como garante supremo— tiene el deber de proteger a esta población históricamente afectada.

En esta línea, la investigación analizará igualmente la responsabilidad del Estado representado por la fuerza pública, desde la perspectiva jurisprudencial del Consejo de Estado, con el apoyo de referentes doctrinales del derecho administrativo como Libardo Rodríguez y William Guillermo Jiménez Benítez. También se tendrá en cuenta la incidencia del derecho internacional humanitario en el ordenamiento jurídico colombiano, especialmente las normas derivadas de la Convención de Ginebra y del Protocolo II adicional, instrumentos utilizados por el Consejo de Estado para resolver asuntos relacionados con el conflicto armado.

Es pertinente resaltar que este estudio se enmarca en la línea de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) sobre capacidad institucional en la Administración pública, en su componente normativo y de desempeño institucional. Ello debido a que se examinará la responsabilidad patrimonial del Estado por actos terroristas contra la población civil y el incremento de los créditos judiciales que afectan el gasto de las entidades públicas. La investigación busca, así, establecer los límites de dicha responsabilidad frente a los actos desplegados por Grupos Armados Organizados, de acuerdo con los títulos de imputación reconocidos por la jurisdicción contencioso-administrativa. A la vez, se articula con la línea de investigación en Derechos Humanos de la ESAP, al analizar las afectaciones a derechos y libertades fundamentales en el marco del conflicto armado interno, donde la Administración pública actúa como garante.

Finalmente, el análisis se centrará en uno de los temas de mayor controversia actual: la responsabilidad de la Administración pública, principal sujeto pasivo en los procesos de reparación directa derivados de actos terroristas. Resulta indispensable identificar las circunstancias en que la administración está obligada a responder por hechos u omisiones en el desarrollo de sus funciones, con el fin de determinar cuándo procede

acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para reclamar la reparación integral. Lo anterior es especialmente relevante ante recientes casos de abuso de poder, particularmente por parte de la fuerza pública, que han generado preocupación ciudadana y han planteado nuevos retos al Consejo de Estado en la delimitación del alcance de la responsabilidad de las entidades públicas.

REFERENCIAS

Andrade, J. (2019). *Derechos humanos en Colombia: Una revisión de los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003–2015).*

Álzate, E. (2018). *Responsabilidad estatal por actos terroristas: Estudio de derecho comparado entre Colombia y España.* https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/caf691b8-7caf-440f-9fb2-38745bb2286e/content

Baher, D. (2008). *Metodología de la investigación.* http://187.191.86.244/rceis/wp-content/uploads/2015/07/Metodología-de-la-Investigación-daniel-S.-behar-rivero.pdf

Bermejo, et al. (2016). *Evolución jurídica de la responsabilidad del Estado por actos terroristas en Colombia.*

Calvete, I. (2021). *Responsabilidad estatal y conflicto armado: El derecho a la reparación en la construcción de paz.* http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2145-77192021000200064

Consejo de Estado. (2014). *Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C. P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.* http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/didh/Despacho%20Ramiro%20Pazos/Caso%20Homicidio%20por%20infracción%20del%20deber%20de%20protección.pdf

Consejo de Estado. (2012). *Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C. P. Hernán Andrade Rincón.* http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/pdf/19001-23-31-000-1999-00815-01(21515).pdf

Consejo de Estado. (2015). *Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C. P. Hernán Andrade Rincón.* http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/52001233100019980058001.pdf

Consejo de Estado. (2017). *Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.* http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/15-03-201752001233100020_010096001.pdf

Consejo de Estado. (2018). *Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C. P. Stella Conto Díaz.* http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/54001233100020040112701.pdf

Convención Interamericana contra el Terrorismo. (2002). *Convención Interamericana contra el Terrorismo.* https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-66.html

Corona, J. (2018). *Investigación cualitativa: Fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos.* https://www.redalyc.org/journal/5257/525762351005/

Duque, J. (2015). *Responsabilidad del Estado frente a los miembros de la fuerza pública por los hechos de la guerra y el terrorismo: Análisis de la política pública de seguridad integral para la prosperidad.* https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/9b14e2d6-087c-4d89-b8e4-6e6ac37cf82e/content

Echeverria, M. (2014). *Actuaciones de las fuerzas militares generadoras de responsabilidad estatal a partir de la Constitución Política de 1991.*

Gonzales, R. (2012). *Responsabilidad extracontractual y contractual: Barrera entre ambas.*

Jiménez, J. (2019). *Derecho procesal transformador en la reparación de las nuevas víctimas del conflicto armado en Colombia: Desafíos para el proceso de responsabilidad del Estado.* https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372019000100129

Jiménez, W. (2017). *Origen y evolución de las teorías sobre la responsabilidad estatal.*

López, N. (2002). *El concepto de terrorismo: ¿Qué terrorismo? ¿Por qué el terrorismo? ¿Hasta cuándo el terrorismo?*

Mejía, C., et al. (2021). *Colombia ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU: Descripción del mecanismo de queja.* Recuperado el 2 de noviembre de 2024 de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2422-42002022000100133

Mestizo, M. (2015). *La responsabilidad internacional del Estado colombiano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la inoperancia de la justicia interna.*

Naranjo, V. (2018). *Teoría constitucional e instituciones políticas* (13.ª ed.). Editorial Temis.

Ocampo, Y. (2020). *Deconstruyendo el origen del daño especial en Colombia: Análisis del caso "El Siglo"*. https://www.redalyc.org/journal/720/72071423005/html/

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s. f.). *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo.* https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet32sp.pdf

Patiño, H. (2011). *Las causales exonerativas de la responsabilidad extracontractual: ¿Por qué y cómo impiden la declaratoria de responsabilidad? Aproximación a la jurisprudencia del Consejo de Estado.* https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=417537594013

Quintana, A., & Hermida, C. (2019). *La hermenéutica como método de interpretación de textos en la investigación psicoanalítica.* https://www.redalyc.org/journal/4835/483568603007/

Ramírez, J. (2017). *Balance de los 15 años del Plan Colombia: Recuperación de la institucionalidad colombiana y consolidación de la presencia del Estado colombiano.* https://www.researchgate.net/publication/315694359

Romano, F., & Echeverría, M. (2023). *La responsabilidad del Estado frente a los derechos humanos en el escenario de una neolegitimación desde los escenarios digitales en el marco del posconflicto.*

Rodríguez, G., & Arroyo, (2008). *Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo: ¿Amenazas para México?* https://www.researchgate.net/profile/Gerardo-Rodriguez-Sanchez-Lara/publication/280923836Terrorismo__guerrilla_y_narcoterrorismoAmenazas_paraMexico__ForeignAff_airsen__EspanolVol8No1_____January-March2008/links/55cb70b308aebc967dfe1627/_Terrorismo-guerrilla-y-narcoterrorismo-Amenazas-para-Mexico-Foreign-Affairs-en-Espanol-Vol-8-No-1-January-March-2008.pdf

Ruiz, W. (2016). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes* (3.ª ed.). Ecoe Ediciones.

Rodríguez, L. (2021). *Derecho administrativo general y colombiano* (Tomo II, 21.ª ed.). Editorial Temis.

Restrepo et al. (2024). *Responsabilidad del Estado por daño antijurídico: Desarrollo, evolución y alcances en el contexto colombiano.* https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10012891.pdf

Schmidt-Assmann, E. (2003). *La teoría general del derecho administrativo como sistema.* Ediciones Jurídicas y Sociales.

Sánchez, M. (1999). *La reparación del daño.* https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/6466e49c-9349-4690-99a4-d19869ee71e1/content

Valcárcel, J. (2005). *Responsabilidad internacional del Estado colombiano por violaciones al Derecho Internacional Humanitario.* https://www.redalyc.org/pdf/876/87616809.pdf

Zamora, & Gil. (2017). *Razones jurídicas de considerar al delito de narcoterrorismo como un delito de crimen organizado en el Perú.* http://repositorio.upagu.edu.pe/bitstream/handle/upagu/290/revisado-%20narcoterrorismo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

PONENCIAS

EL ESTADO EN LOS TERRITORIOS Y LOS DESAFÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EJE DOS: GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL



POLÍTICAS PÚBLICAS DE SALUD EN POPAYÁN: LOS ENFERMOS, ENTRE LAS ÓRDENES RELIGIOSAS Y EL ESTADO

✶ **José Enrique Urreste Campo**

Correo: jose.urreste@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0009-0000-5468-0521

Guardando una distancia crítica frente a una tradición historiográfica continuista, finalista y secuencial —que presenta el tránsito de los hospitales de caridad, sostenidos por órdenes religiosas desde la época colonial, hacia los hospitales modernos dirigidos por médicos positivistas como un proceso lineal y sin mayores tensiones—, nuestra investigación busca demostrar que, a nivel territorial, dicho tránsito no ocurrió de manera armónica.

Si bien la creación de las beneficencias por parte del Estado desde 1869 pretendió reemplazar a las órdenes religiosas en la atención a los pobres, sus resultados fueron limitados, dado que se trataba de una institución en proceso de consolidación. Para este periodo, su capacidad institucional era reducida: no contaban con recursos económicos suficientes, ni con personal burocrático, ni con experiencia administrativa, ni con respaldo social. Por ello, la atención a los enfermos pobres continuó siendo brindada por las órdenes religiosas, como ocurrió con las Hermanas de la Caridad en Popayán (Cauca).

A partir de 1920, el Estado intentó sustituir las beneficencias —aún permeadas por el espíritu religioso— mediante la institucionalización de la Asistencia Social y la creación de una red hospitalaria nacional, proceso logrado en la mayoría de grandes ciudades. Sin embargo, esta transición fue más lenta en los municipios pequeños debido, entre otros factores, a que el Estado delegó la responsabilidad de la Asistencia Social en las administraciones locales sin proveer los recursos económicos requeridos. En este

sentido, nuestro objetivo es demostrar el fracaso de las políticas públicas estatales de salud a nivel territorial, mediante la recuperación arqueológico-genealógica del papel de esta orden religiosa.

Nuestra hipótesis plantea que las Hermanas de la Caridad ejercían lo que denominamos biopolítica celestial, en tanto concebían como natural que los pobres sirvieran como vehículos para la salvación de su alma, en contravía de un proyecto gubernamental que buscaba transformar a dichos sujetos en cuerpos productivos, tal como ocurrió en buena parte del mundo occidental.

Metodología: La presente investigación, inscrita en la tradición académica iniciada por Michel Foucault, adopta el método arqueológico-genealógico, el cual permite indagar por las condiciones de posibilidad que hicieron emerger un saber que, simultáneamente, implicaba relaciones de poder. En este marco, se rastreó inicialmente la aparición del concepto de beneficencia, y posteriormente el de Asistencia Social, con el propósito de identificar los enfrentamientos y/o articulaciones entre el saber/poder médico y el saber/poder de las Hermanas de la Caridad. Para ello se utilizó como fuente histórica el Archivo Histórico de la Universidad del Cauca, específicamente el Fondo Inactivo, donde reposan los documentos referentes a Popayán en el periodo estudiado.

Resultados: A pesar del intento estatal de asumir los hospitales de caridad desde 1869, en el ámbito territorial las órdenes religiosas continuaron desempeñando un papel protagónico en su administración y funcionamiento, como sucedió en Popayán. Esta ciudad propuso traer a las Hermanas de la Caridad desde 1872 para hacerse cargo del establecimiento, dadas las precarias condiciones en las que se encontraba. Sin embargo, la falta de recursos económicos retrasó su llegada durante diez años, hasta 1882, cuando finalmente arribaron desde Bogotá para administrar el hospital mediante un contrato de prestación de servicios firmado con la municipalidad. La evaluación realizada por las autoridades consideró su presencia como un acierto, debido al orden que lograron instaurar, especialmente en un contexto donde los médicos estaban formados para la práctica privada y mantenían poca relación con estos establecimientos destinados a los llamados "enfermos de solemnidad", es decir, los enfermos pobres.

La situación se agravó cuando, en 1890, se clausuró la Facultad de Medicina de la Universidad del Cauca, lo que profundizó la dependencia del saber religioso en la administración hospitalaria.

Con la Ordenanza n.º 51 de 1920 se introdujo en Colombia el concepto de Asistencia Pública, y con la Ley 15 de 1925 se creó la Dirección Nacional de Higiene y Asistencia Pública, la cual permitía que las órdenes religiosas visitaran las instituciones estatales, aunque su intervención se restringía a aspectos de moralidad. Esta normatividad buscó que el Estado retomara el control del sistema hospitalario, proceso que se consolidó en las principales ciudades, pero que no logró materializarse en el caso de Popayán, donde las Hermanas de la Caridad continuaron dirigiendo el Hospital de Caridad.

En 1937, con ocasión del IV centenario de la fundación de Popayán, el Estado se comprometió a construir un nuevo hospital, inaugurado en 1951. Durante todo este periodo, las Hermanas de la Caridad mantuvieron la administración del establecimiento y, tras su apertura, continuaron vinculadas al nuevo Hospital San José hasta 1999, tiempo durante el cual también fundaron y administraron la Escuela de Enfermeras.

Conclusiones: A nivel territorial, las beneficencias fracasaron en su intento de reemplazar a las órdenes religiosas en la atención prestada en los hospitales de caridad. La Asistencia Social no logró consolidarse en todo el territorio nacional, debido a la delegación de responsabilidades en los municipios sin la asignación de los recursos necesarios, lo que favoreció la continuidad del protagonismo de las órdenes religiosas en la formulación y ejecución de las políticas públicas de salud.

Asimismo, se evidenció una articulación entre el saber/poder médico y el saber/poder de las Hermanas de la Caridad, lo que explica que durante 117 años estas religiosas prestaran sus servicios en los hospitales de Popayán, configurándose como un actor fundamental en la historia de la salud pública local.

REFERENCIAS

Urreste Campo, J. E. (en preparación). *[Título provisional del libro]*. Libro en construcción con un avance del 80 %, resultado del proyecto "Biopolítica en Colombia II. De la salvación de las almas a la salvación de los cuerpos", seleccionado en la convocatoria de proyectos de investigación 2024–2025 de la ESAP, reconocido mediante la Resolución N.º SC-2041 del 28 de septiembre de 2024, identificación E2_2024_10


ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Congreso
Internacional de
Investigación
en Administración Pública
CIIAP
Conoce el sitio

PONENCIAS

PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE TEJIDO SOCIAL: RESISTENCIAS Y ACCIONES CON COMUNIDADES Y GRUPOS SOCIALES

EJE DOS: GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

NARRATIVAS DE CIUDADANÍA Y CONSTRUCCIÓN DE TEJIDO SOCIAL: RESISTENCIAS, REDES Y ACCIÓN COLECTIVA DE VETERANOS(AS) DE LAS FUERZAS MILITARES EN USO DE BUEN RETIRO EN COLOMBIA

✦ **Leidi Yoana Soler Daza**

Correo: lysoler@universidadmayor.edu.co

Afiliación institucional: Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

✦ **Maritza Yulieth Tovar Acuña**

Correo: myuliethtovar@universidadmayor.edu.co

Afiliación institucional: Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

La investigación analiza cómo los veteranos(as) de las Fuerzas Militares de Colombia en uso de buen retiro construyen ciudadanía y tejido social a partir de sus experiencias, resistencias y prácticas cotidianas. Con un enfoque cualitativo e interpretativo-comprensivo, se utilizaron entrevistas semiestructuradas, grupos de discusión con técnicas participativas, cartografía social, observación y revisión documental para comprender sus narrativas.

Los hallazgos muestran que, más allá del estatus legal, la ciudadanía se configura como una práctica política situada, atravesada por exclusión, resiliencia y acción colectiva. Las narrativas revelan la construcción de redes de apoyo, la reivindicación de derechos y la participación comunitaria e institucional, configurando nuevas ciudadanías más inclusivas. Desde el trabajo social, se destaca la necesidad de fortalecer capacidades colectivas y espacios de diálogo que promuevan la inclusión activa de los veteranos en la vida civil.

Objetivo: Comprender, en las narrativas de los veteranos que asisten al DIVRI, qué reconocen como ciudadanía, identificando los elementos que componen las nuevas ciudadanías.

Objetivos específicos:

1. Describir desde las narrativas de los veteranos las dimensiones constitutivas de la ciudadanía.

2. Identificar en las narrativas de los veteranos los elementos constitutivos de las nuevas ciudadanías.
3. Describir desde la experiencia de los veteranos la forma como estos construyen la ciudadanía.

Metodología: La investigación adopta un enfoque interpretativo-comprensivo (Cifuentes Gil, 2011) para comprender cómo los veteranos(as) construyen ciudadanía, tejido social y resistencias a partir de sus experiencias. Se ubica en un nivel exploratorio, buscando aproximarse a significados y prácticas sin pretender generalizaciones.

La estrategia metodológica es el análisis de narrativas, centrado en las historias de vida para identificar significados, emociones y subjetividades. Se sigue un análisis paradigmático de contenido (Lieblich et al., 1998), que fragmenta los relatos para su interpretación.

Se utilizó triangulación de técnicas para mayor confiabilidad:

1. Entrevistas semiestructuradas para recoger experiencias, resistencias y percepciones.
2. Revisión documental para contextualizar el tema.
3. Observación de interacciones, dinámicas comunitarias y redes sociales.

Este diseño permitió integrar diferentes perspectivas y comprender la construcción de ciudadanía, tejido social y resistencias en los veteranos(as) desde sus propias narrativas.

Resultados: Los hallazgos evidencian que los veteranos no se reconocen plenamente en los modelos tradicionales de ciudadanía, definidos por el estatus legal o el acceso a derechos formales (Marshall, 1992). Si bien valoran el reconocimiento institucional que reciben como miembros retirados de la Fuerza Pública, también expresan tensiones frente a la exclusión social, la estigmatización y la falta de participación efectiva en decisiones que afectan sus vidas. Emergen elementos clave de nuevas ciudadanías y construcción de tejido social (Dagnino, 2005; Leguizamón, 2016) al observar cómo los veteranos(as):

Construyen redes de apoyo mutuo como forma de resiliencia y resistencia colectiva.

Reivindican derechos desde lo cotidiano, especialmente en salud, vivienda, empleo y reconocimiento simbólico.

Participan en dinámicas comunitarias e institucionales, no solo como beneficiarios, sino como actores con agencia política y organizativa.

Conclusiones: Las conclusiones del presente trabajo investigativo evidencian que las narrativas de los veteranos configuran una ciudadanía situada, marcada por experiencias de exclusión, resiliencia, resistencias y búsqueda de reconocimiento. Estas vivencias muestran que la ciudadanía y la construcción de tejido social trascienden el estatus legal para convertirse en prácticas políticas que se tejen desde la memoria, el territorio, las redes de apoyo y la acción colectiva. Desde el Trabajo Social, se plantea la necesidad de promover intervenciones que fortalezcan espacios de diálogo, organización comunitaria y participación política, para acompañar procesos de inclusión activa de los veteranos en la vida civil. Visibilizar estas narrativas en escenarios académicos, institucionales y sociales es fundamental para reconfigurar los imaginarios colectivos sobre quienes transitaron por la guerra y hoy resisten, construyen comunidad y luchan por habitar la paz.

REFERENCIAS

Bonilla-Castro, E., & Rodríguez Sehk, P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos: La investigación en ciencias sociales.* Grupo Editorial Norma.

Cifuentes Gil, R. M. (2011). *Diseño de proyectos de investigación cualitativa.* Editorial Universidad de Antioquia.

Dagnino, E. (2005). Citizenship: A perverse confluence. *Development*, 48(3), 36–40. https://doi.org/10.1057/palgrave.development.1100167

Habermas, J. (1981). *Teoría de la acción comunicativa.* Taurus.

Leguizamón García, A. (2016). Nuevas ciudadanías y conflicto social en América Latina. *Revista Colombiana de Sociología*, 39(2), 83–102. https://doi.org/10.15446/rcs.v39n2.59869

Lieblich, A., Tuval-Mashiach, R., & Zilber, T. (1998). *Narrative research: Reading, analysis and interpretation.* Sage Publications.

Marshall, T. H. (1992). *Ciudadanía y clase social.* Alianza Editorial.

Polkinghorne, D. (1995). Narrative configuration in qualitative analysis. *International Journal of Qualitative Studies in Education,* 8(1), 5–23. https://doi.org/10.1080/0951839950080103

Sojo, C. (2002). *La ciudadanía: Un enfoque desde la exclusión social.* FLACSO — Sede Académica de Costa Rica.

LAS MUJERES NEGRAS Y SUS PROCESOS DE RESISTENCIA EN EL CHOCÓ: CUERPO, TERRITORIO Y DIGNIDAD

✶ **Merlín Ovidia Padilla Mosquera**

Correo: merlin.padilla@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0009-0006-1781-3026

La narrativa del departamento del Chocó es la historia de un territorio bendecido con una enorme diversidad de recursos naturales, pero profundamente afectado por la negligencia institucional, las políticas de abandono estatal, el racismo estructural y un conflicto armado persistente. No obstante, también es la historia de una resistencia sostenida y encarnada en los cuerpos, experiencias y luchas diarias de las mujeres negras. En este contexto, ellas no solo han sido víctimas del conflicto armado y de la exclusión histórica, sino también creadoras de procesos constantes de resistencia, organización y transformación territorial.

La Defensoría del Pueblo (2022), con el apoyo de la Embajada de Noruega y ONU Mujeres, en el marco de la iniciativa Predecesoras, ratifica en su Informe Defensorial sobre los riesgos colectivos de lideresas y defensoras de derechos humanos en el departamento del Chocó lo que desde hace tiempo se ha denunciado desde los territorios: que las mujeres de las comunidades NARP requieren una ejecución efectiva de las políticas públicas con enfoque étnico-diferencial. Si bien en el departamento existen políticas públicas vigentes con enfoque étnico y de género en municipios como Bojayá, Tadó, Medio Atrato y Quibdó —y avances incipientes en otros planes municipales—, a nivel regional la implementación derivada del Acuerdo de Paz sigue siendo limitada. Ello se debe, principalmente, a la negligencia política, la falta de presupuesto y la ausencia de seguimiento institucional. De igual manera, la Defensoría del Pueblo, con el apoyo de ProDefensoras, da cuenta de las condiciones de riesgo a las que están expuestas las lide-

resas y defensoras de derechos humanos en el Chocó, quienes enfrentan vulneraciones de sus derechos fundamentales y frecuentes incumplimientos al Derecho Internacional Humanitario (DIH).

La indagación y recolección de información para este trabajo se realizó mediante la integración de métodos cuantitativos y cualitativos, articulados a una metodología cualitativa con enfoque etnográfico y participativo. Esto permitió abordar la problemática desde su dimensión histórica y recoger información proveniente de documentales, libros, artículos especializados y experiencias cotidianas de las mujeres del territorio. A partir de esta metodología, se argumenta que las mujeres negras del Chocó han desarrollado estrategias de resistencia profundamente vinculadas a su trayectoria territorial, cultural y comunitaria. Estas estrategias se han convertido en elementos centrales en la defensa de la vida, el territorio y la dignidad frente a diversos mecanismos de coacción: el racismo, el patriarcado, el capitalismo extractivo y la violencia armada.

Estas formas de resistencia —que van desde lo cotidiano hasta lo organizativo— no siempre han sido reconocidas como tales, entre otras razones porque desbordan los marcos tradicionales del poder político y del conflicto armado. Se trata de resistencias que se articulan desde la cocina, la narrativa oral, los alabados, la minería artesanal, el baile, las redes comunitarias y la memoria. Uno de los aportes fundamentales de estas mujeres ha sido la reinterpretación del cuerpo como territorio: "el cuerpo de la mujer negra ha sido históricamente un territorio colonizado, y también el primero en levantarse". Esta afirmación permite comprender que las prácticas de autocuidado, la sanación ancestral, la partería y la espiritualidad afrodescendiente son también expresiones de resistencia política. En este marco han surgido múltiples espacios organizativos, tanto a nivel local como regional. Ejemplos de ello son la Asociación de Mujeres del Medio Atrato (AMMA), la Red Departamental de Mujeres Chocoanas y las lideresas de la Ruta Pacífica de las Mujeres, cuya labor ha sido decisiva en la articulación de luchas por la paz, la justicia de género y la defensa territorial.

Estas organizaciones han desempeñado un papel fundamental en los procesos de denuncia de la violencia sexual en el conflicto armado, en la exigencia de verdad y reparación, en el acompañamiento psicosocial, en la educación autónoma y en la participación política. Su trabajo es, asimismo, una apuesta por la vida y el futuro. Las mujeres han impulsado casas de la memoria, escuelas comunitarias, radios populares, redes de

economía solidaria, así como espacios de autocuidado y espiritualidad. De este modo, resisten no solo al conflicto armado, sino también al racismo estructural y al modelo de desarrollo extractivista que amenaza con destruir su forma de vida.

Finalmente, es posible afirmar que la resistencia como forma de vida en las mujeres negras del Chocó demuestra que no siempre se manifiesta de manera extraordinaria. Con frecuencia se expresa en lo cotidiano: en la defensa de los ríos, en el cuidado familiar, en la gastronomía, en los cantos fúnebres, en la siembra de la tierra. Lejos de ser una lucha marginal, su resistencia constituye una apuesta radical por otra forma de vida: más digna, más justa, más comunitaria y más libre. Reconocer y visibilizar estas luchas no es un acto de solidaridad simbólica, sino una necesidad política urgente en un país profundamente atravesado por desigualdades raciales y de género. En tiempos de crisis climática, violencia social y despojo territorial, el mundo tiene mucho que aprender de estas mujeres que resisten, sueñan y construyen futuro desde uno de los rincones más olvidados e infravalorados por las políticas públicas nacionales.

REFERENCIAS

Defensoría del Pueblo. (2022, noviembre). *Informe defensorial sobre los riesgos colectivos de lideresas y defensoras de derechos humanos en Chocó* [PDF]. Defensoría del Pueblo. https://hdl.handle.net/20.500.13061/553 repositorio.defensoria.gov.co

Rdemucho.org. (s. f.). *R de Mucho.* Recuperado de https://rdemucho.org/

El País. (2024, 25 de septiembre). *El enfoque de género, otro pendiente de la paz total.* Recuperado de https://elpais.com/america-colombia/2024-09-25/el-enfoque-de-genero-otro-pendiente-de-la-paz-total.html

DANE. (2023, abril). *Mercado laboral de los grupos étnico-raciales en Colombia antes y después de los confinamientos por el COVID-19* [PDF]. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. https://www.sen.gov.co/noticias/mercado-laboral-de-los-grupos-etnico-raciales-en-colombia-antes-y-despues-de-los-0 sen.gov.co

Insight Crime. (s. f.). *Historia de violencia se repite en Chocó, departamento estratégico de Colombia.* Recuperado de https://insightcrime.org/es/noticias/analisis/historia-de-violencia-se-repite-en-choco-departamento-estrategico-de-colombia/

Foro Interétnico. (s. f.). *Balance de la implementación del capítulo étnico en el Chocó a los 5 años de la firma del Acuerdo de Paz.* Recuperado de https://www.forointeretnico.com.co/balance-de-la-implementacion-del-capitulo-etnico-en-el-choco-a-los-5-anos-de-la-firma-del-acuerdo-de-paz/?utm


ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESAP

PONENCIAS

GOBERNANZA TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

EJE DOS: GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL



TERMODINÁMICA NO LINEAL EN LA AUTOORGANIZACIÓN DE SISTEMAS DISIPATIVOS DEL ESPACIO PÚBLICO. UNA INTRODUCCIÓN EN MEDELLÍN Y EL SANTUARIO

✶ **José Miguel Mayorga González**

Correo: jose.mayorga@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP, Territorial Antioquia

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0326-4824

El objetivo de esta investigación es comprender las experiencias, significados y comportamientos asociados a la autoorganización en sistemas disipativos del espacio público, en los municipios de Medellín y El Santuario, desde la perspectiva de la Termodinámica No Lineal de los Sistemas Sociales. Se busca analizar cómo el desorden aparente y la ocupación informal del espacio constituyen, en realidad, formas de reorganización adaptativa que permiten la supervivencia, el reconocimiento y la resignificación de los actores sociales en contextos urbanos complejos. Esta propuesta parte de reconocer que el espacio público es más que un lugar físico, es un sistema abierto donde confluyen tensiones institucionales, recursos escasos, dinámicas ciudadanas y procesos de reorganización simbólica que expresan la vitalidad de lo social.

El estudio se desarrolla bajo un enfoque cualitativo de carácter fenomenológico-hermenéutico, que permite explorar el sentido que los actores atribuyen a sus prácticas cotidianas en el espacio público. Desde esta mirada, no solo interesa describir lo que ocurre, sino también interpretar el significado existencial y relacional de dichas prácticas. Los instrumentos de recolección de información contemplan entrevistas en profundidad a actores clave, como ciudadanos, autoridades locales y académicos; la observación participante para registrar comportamientos y dinámicas relacionales en Medellín y El Santuario; y la cartografía social para identificar espacialidades en tensión, recursos escasos y formas de autoorganización. El análisis se plantea desde la construcción de categorías temáticas y el diálogo interpretativo entre la teoría de

sistemas disipativos de Ilya Prigogine y el análisis existencial de la vida cotidiana, buscando comprender cómo los procesos entrópicos urbanos se reorganizan simbólicamente a través de narrativas de valor.

Los hallazgos preliminares evidencian que el espacio público funciona como un sistema disipativo, en el que las tensiones entre la institucionalidad y las prácticas informales generan constantes procesos de autoorganización. En Medellín, la ocupación de aceras y calles por vendedores ambulantes, motociclistas o colectivos comunitarios no puede comprenderse únicamente como un problema de ilegalidad o desorden, sino como una reorganización adaptativa frente a la escasez de empleo formal, la falta de recursos económicos y la ausencia parcial de control institucional. La informalidad constituye, en este contexto, una estrategia de subsistencia y un espacio de reconocimiento social, donde el caos urbano se transforma en microestructuras de orden sostenidas por la energía simbólica y relacional de los actores.

En el municipio de El Santuario, las dinámicas comunitarias muestran una apropiación colectiva del espacio, donde la autoorganización emerge como estrategia frente a la limitación de escenarios públicos formales. Los habitantes desarrollan formas de regulación y cuidado del espacio que no siempre están mediadas por la institucionalidad, sino por redes sociales, solidaridades locales y memorias compartidas. Estas dinámicas son ejemplos claros de estructuras disipativas: configuraciones de orden que emergen del caos y se sostienen en el tiempo gracias a la constante inyección de energía social y cultural. De esta manera, el espacio público se convierte en un laboratorio vivo de reorganización simbólica, en el que lo comunitario y lo informal construyen alternativas a la rigidez institucional.

Un aporte central de esta investigación es mostrar que la espacialidad no se limita a coordenadas físicas, sino que constituye una experiencia vital de confirmación, resistencia y resignificación. Los actores sociales producen narrativas que legitiman su presencia y dotan de sentido a los lugares que ocupan, resignificando la ciudad como campo de vida y no solo como escenario de control normativo. Esto se vincula con la noción de entropía existencial, entendida como el desgaste simbólico y relacional que atraviesa a las personas en contextos de precariedad. Lejos de significar un destino de deterioro inevitable, la entropía abre la posibilidad de reorganizar la vida mediante nuevas configuraciones de sentido, emergiendo lo que se ha llamado estructuras simbólicas disipativas.

En Medellín y El Santuario, los procesos observados muestran que el aparente desorden es en realidad un modo de producción de orden, sostenido en la interacción de actores, en la gestión de recursos escasos y en la negociación simbólica de la espacialidad. Estas dinámicas confirman que el espacio público, como sistema disipativo, se encuentra en permanente reorganización, y que los conflictos visibles son también expresiones de la vitalidad de lo social. Reconocer este carácter autoorganizador implica, además, una crítica a las visiones reduccionistas de la administración pública que solo entienden estas prácticas como problemas de control, sin ver en ellas el potencial creativo de la vida comunitaria.

La investigación permite concluir que la Termodinámica No Lineal ofrece un marco conceptual potente para comprender el espacio público como sistema abierto, dinámico y adaptativo. Lejos de reducirlo a escenarios de ilegalidad o deterioro, el estudio muestra que las comunidades poseen la capacidad de reorganizar el sentido en condiciones de precariedad y entropía. Desde el análisis existencial, estas dinámicas adquieren un valor ético y político, en tanto constituyen actos de afirmación y producción de significado en medio de la incertidumbre. Así, el espacio público debe ser pensado como un campo de cohabitación y diálogo, donde la administración pública tenga la tarea de reconocer la autoorganización ciudadana y promover una institucionalidad adaptativa que dialogue con las formas vivas de reorganización simbólica.

Por último, esta investigación muestra que la entropía urbana y social no es un destino ineludible, sino una condición que impulsa la reorganización simbólica y la producción de valor público. Los sistemas disipativos del espacio urbano, observados en Medellín y El Santuario, revelan que la vida cotidiana se sostiene en procesos de autoorganización que, aunque conflictivos, son portadores de creatividad, resistencia y sentido. Reconocer esta dimensión es clave para construir políticas públicas más humanas, capaces de transformar la tensión en posibilidad y de abrir el espacio urbano como escenario de coexistencia, reconocimiento y florecimiento colectivo.

REFERENCIAS

Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio.* Capitán Swing.

Mayorga-González, J. M. (2023). *Conversaciones existenciales.* Cafexistencial.

Prigogine, I. (1983). *¿Tan solo una ilusión? Una exploración del caos al orden.* Tusquets.

Prigogine, I., & Stengers, I. (1997). *La nueva alianza: Metamorfosis de la ciencia.* Alianza Editorial.

Rivera Pérez, J. (2012). La termodinámica no lineal y los sistemas sociales: Una aproximación desde la complejidad. *Revista Polis, 11*(33), 1–22.

ASISTENCIA TÉCNICA TERRITORIAL Y CAPACIDAD ESTATAL: EL PAPEL DE LA ESAP EN LA GOBERNANZA MULTINIVEL

✦ **Lenin Alberto Giraldo Arango**

Correo: lenin.giraldo@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

✦ **Carolina García Sánchez**

Correo: carolina.garcia@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

Objetivo: Analizar el papel de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en la construcción de capacidades estatales desde una lógica de gobernanza multinivel y policéntrica. A partir del estudio de la estrategia de Asistencia Técnica Territorial (ATT), se busca comprender esta herramienta no solo como un mecanismo técnico-operativo, sino como una plataforma relacional que articula formación, acción pública y producción de valor desde el territorio.

Metodología: Desde una perspectiva epistemológica constructivista, el artículo argumenta que el modelo ATT puede convertirse en una forma de innovación institucional si se reconoce su dimensión pedagógica, se adapta su arquitectura operativa y se incorporan evaluaciones contextuales y participativas. La hipótesis central sostiene que la ATT permite redefinir el accionar del Estado en clave relacional, coproducida y situada, superando los enfoques tecnocráticos tradicionales. El trabajo combina análisis de política pública, revisión institucional y estudios de evaluación de impacto, y dialoga con los enfoques de gobernanza policéntrica (Ostrom), Administración pública relacional (Aguilar), innovación pública (Mazzucato; Pont Vidal) y estilos de pensamiento (Fleck).

Resultados: Se identifican tres rutas analíticas posibles para la evaluación de estrategias como la ATT. La primera se orienta al grado de alineación con los marcos de política pública nacionales, como los definidos por el CONPES. La segunda se centra en el estudio de la herramienta institucional en sí misma, sus lógicas internas, alcances

operativos y capacidad de aprendizaje. La tercera prioriza el análisis del impacto de la intervención sobre las condiciones territoriales, con énfasis en los resultados observables. El ejercicio desarrollado por el equipo de Fortalecimiento abordó simultáneamente la segunda y la tercera vía, lo que evidencia una apuesta por articular dimensiones internas y externas del análisis. Este enfoque combinado resalta la necesidad de afinar las metodologías, ajustar los insumos y atender a la complejidad territorial con mayor sensibilidad contextual, evitando generalizaciones o interpretaciones unidimensionales.

Los resultados de la evaluación realizada por la Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal se organizan en torno a cinco argumentos interpretativos que permiten comprender el alcance institucional de la ATT.

Primero, la ATT se plantea como una herramienta de fortalecimiento estatal desde la periferia, en tanto promueve la presencia del Estado en municipios históricamente rezagados, reconoce sus especificidades y construye capacidades desde lo local.

Segundo, el componente pedagógico de la misionalidad de la ESAP genera los insumos necesarios para articular los procesos formativos y asistenciales, integrando la dimensión técnica con una perspectiva pedagógica estatal.

Tercero, se reconoce que la estrategia fue ejecutada sin una estructura programática plenamente formalizada, lo cual evidencia una tensión estructural del Estado entre la necesidad de actuar con celeridad y la obligación de consolidar institucionalidad sostenible.

Cuarto, el modelo operativo se interpreta desde la noción de Estado-red, donde la articulación territorial se desarrolla a través de nodos descentralizados (CETAP, equipos técnicos, oficinas regionales), configurando una lógica relacional y no jerárquica de intervención.

Quinto, se destaca el uso de una evaluación basada en evidencia como principio de responsabilidad institucional, orientada no solo a la medición de impactos, sino también a la legitimación del rol de la ESAP como actor público comprometido con el fortalecimiento de la gestión estatal.

Considerar la ATT como herramienta de fortalecimiento del Estado implicó, para la ESAP, asumir la importancia de llegar a los territorios y atender sus problemáticas concretas no solo como una estrategia de cobertura, sino como una manera de comprender la realidad colombiana desde la periferia misma.

Conclusiones: La ESAP reconoce la urgencia de responder a retos contextuales asociados a las culturas, los entornos y las dinámicas locales, así como a los desafíos globales derivados de la interdependencia del sistema. Estos retos exigen modelos de co-

nocimiento que trasciendan las fronteras disciplinares y favorezcan una reformulación receptiva de la práctica institucional. En este marco, el diseño y la innovación pública ofrecen herramientas estratégicas para experimentar con metodologías participativas que fortalezcan los procesos de toma de decisiones mediante la interacción y colaboración entre actores diversos.

Se hace un llamado a la academia y a la institucionalidad pública para fortalecer los instrumentos de decisión en clave de diseño participativo, gobernanza distribuida y producción colaborativa de valor público. La estrategia de Asistencia Técnica Territorial liderada por la ESAP representa, en este sentido, mucho más que un mecanismo operativo para el fortalecimiento institucional: es una plataforma relacional con potencial transformador para repensar la acción del Estado desde los territorios. Al analizar el modelo desde una perspectiva de gobernanza policéntrica, se evidencia su capacidad para articular actores diversos, generar valor público situado y habilitar procesos de coproducción institucional.

REFERENCIAS

Aguilar, L. F. (2014). La nueva gobernanza pública. *La Gobernanza de los Asuntos Públicos* (pp. 1–38). Turabo: Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno.

Aguilar, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral.

Avalo Castaño, E., Bensón Hernández, A. L., Giraldo Arango, L. A., Romero Cepeda, C. U., & Amador Rico, M. C. (2023). *Evaluación de impacto de la Estrategia de Asistencia Técnica Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública* (2020-2022). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal.

Avalo Castaño, E., Bensón Hernández, A. L., Giraldo Arango, L. A., Romero Cepeda, C. U., & Amador Rico, M. C. (2023). *Conclusiones y recomendaciones a partir de la evaluación de impacto de la Estrategia de Asistencia Técnica Territorial de la ESAP*. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal.

Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Lineamientos para el fortalecimiento de la gestión pública territorial (Documento CONPES 4070)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Económicos/4070.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2022a). *Política para la Asistencia Técnica Territorial (Documento CONPES 4091)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/4091.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2022b). *Estrategia para la mejora de la gestión pública mediante capacidades territoriales (Documento CONPES 4092)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Económicos/4092.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia potencia mundial de la vida*. https://www.dnp.gov.co

Escobar, A. (2017). *Sentipensar con la Tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Ediciones Unaula.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). (2022a). *Resolución SC-324 de 2022. Por la cual se establece la reorganización institucional de la ESAP*. Bogotá, D.C.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). (2022b). *Resolución 068 de 2023. Por la cual se adopta el organigrama institucional derivado de la reorganización establecida en la Resolución SC-324 de 2022*. Bogotá, D.C.

Fleck, L. (1936). *Genesis and development of a scientific fact*. Chicago: University of Chicago Press.

Hegel, G. W. F. (1821/2002). *Principios de la filosofía del derecho* (M. García Morente, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1821)

Hincapié, S. (2015). Gestión pública territorial: Retos de coordinación interinstitucional. *Revista Gestión y Región, 15*(2), 45–63.

Hurtado Mora, J. I. (2021). La participación ciudadana como elemento indisoluble en las estrategias de concertación técnica: Una mirada desde el estudio de caso de la creación de la Comisión Nacional Ambiental Indígena (CNAI) en Colombia. En M. del P. García Pachón (Ed.), *Lecturas medio ambiente T. XXI* (pp. 103–127). Universidad del Externado. https://www.jstor.org/stable/j.ctv25tnw6x.6

Manzini, E. (2015). *Cuando todos diseñan: Una introducción al diseño para la innovación social.* España: Editorial Experimenta.

Mazzucato, M. (2018). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths.*

Mazzucato, M. (2022). *El valor de las cosas.* Tauros.

Mortati, M. (2015). Fourth Wave Design: A new conceptualization of design practice. *Design Issues, 31*(4), 4–16.

OCDE. (2014). *Estudios territoriales de la OCDE: Colombia 2014.* Publicaciones de la OCDE, París. https://doi.org/10.1787/9789264224551-en

OCDE. (2023). *Estudio de gobernanza multinivel en Colombia: Fortaleciendo la planificación territorial y la coordinación intergubernamental.* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. https://www.oecd.org

OCDE. (2024a). *Panorama de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe 2024.* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. https://www.oecd.org/gov/panorama-2024

OCDE. (2024b). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2024.* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2024es

Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes: La revolución de las instituciones de acción colectiva* (2.ª ed., J. E. Rodríguez, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1990)

Pedraza, J. (2012). *Gobernanza pública local en Colombia: Entre la normatividad y la práctica.* Universidad Nacional de Colombia.

Weber, M. (1919/2004). *El político y el científico* (J. A. Ortega y Medina, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1919)

Ziccardi, A. (1999). *Territorio e instituciones: Nuevas formas de organización y acción colectiva.* México: UNAM.

DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA INCLUSIVA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN TRES MUNICIPIOS DE ANTIOQUIA (2012–2023)

✶ **Lyda Marcela Herrera Camargo**

Correo: lydam.herrera@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

La ponencia analiza los desafíos de la gobernanza inclusiva y las políticas públicas en tres municipios de Antioquia entre 2012 y 2023, con el propósito de comprender las tensiones entre las agendas locales, nacionales y globales y aportar elementos al debate sobre la gobernanza territorial contemporánea. La investigación, de carácter cualitativo e interpretativo-comprensivo, se sustentó en el análisis documental de planes de desarrollo, matrices analíticas y entrevistas a actores locales, permitiendo identificar los principales hallazgos.

Los resultados muestran diversas formas de territorialización de los lineamientos internacionales y nacionales —en particular de la Agenda 2030—, y revelan desafíos estructurales en materia de participación, inclusión social y capacidad institucional en los municipios de sexta categoría estudiados. Estos hallazgos permiten retomar el debate sobre la gobernanza territorial, dejando aprendizajes valiosos para el contexto colombiano, entre ellos la importancia de continuar fortaleciendo la Administración pública territorial, superar mecanismos de participación meramente formales y profundizar en evaluaciones críticas sobre los modelos de gobernanza multinivel en diálogo con los ideales de sostenibilidad y desarrollo territorial.

Objetivo: Analizar los desafíos de la gobernanza inclusiva y las políticas públicas en tres municipios de Antioquia durante el periodo 2012–2023, con el fin de comprender las tensiones entre agendas locales, nacionales y globales y aportar elementos críticos al debate sobre la gobernanza territorial contemporánea.

Metodología: El trabajo se enmarca en un enfoque interpretativo-comprensivo articulado con la metodología de la praxis (Zemelman, 2019), que reconoce la historicidad de los fenómenos sociales, la interdependencia entre sujeto y objeto y la importan-

cia de los contextos específicos. Se emplearon estrategias metodológicas como análisis documental basado en matrices analíticas, entrevistas semiestructuradas y triangulación de información.

El análisis documental incluyó los planes de desarrollo de los tres periodos de gobierno en los municipios estudiados, informes de gestión y documentos de política pública nacional que inciden en la planeación local, particularmente el documento CONPES 3918 (2018) y la Agenda 2030 (CEPAL, 2016). Las matrices analíticas permitieron identificar el relacionamiento multinivel en las políticas territoriales. Estos hallazgos se contrastaron con entrevistas a funcionarios públicos, líderes sociales y representantes comunitarios, con el fin de comprender su visión sobre la gobernanza y las políticas públicas locales.

El estudio se desarrolló en los municipios de El Santuario, Ituango y Titiribí, abarcando un periodo de tres administraciones locales (2012–2023), lo que permitió construir una mirada longitudinal sobre la evolución de la gobernanza inclusiva y las políticas públicas en el ámbito municipal.

Resultados: El análisis destaca el papel estratégico de las políticas locales en la articulación entre derechos humanos y gobernanza, ofreciendo una lectura comparativa y horizontal de tres gobiernos locales en los municipios seleccionados. Los resultados permiten comprender cómo se ha producido la territorialización de políticas globales en el ámbito local, especialmente en relación con la Agenda 2030 y su integración —o ausencia de ella— dentro de un modelo de gobernanza multinivel.

En este sentido, la participación ciudadana, componente central de la gobernanza inclusiva (Herrera-Camargo, 2025), evidencia dinámicas de interacción entre actores públicos, comunitarios y sociales que configuran el campo político local. Sin embargo, estas dinámicas suelen mantenerse en el plano de la participación consultiva, sin alcanzar niveles de incidencia sustantiva.

Los esfuerzos por armonizar las apuestas globales, nacionales y locales en municipios de sexta categoría no siempre resultan exitosos ni expresan compromisos sólidos con los propósitos internacionales de garantía de derechos humanos. A ello se suman debilidades importantes en capacidad institucional y en la gestión gubernamental, lo que debilita la implementación de políticas públicas en los territorios analizados.

En suma, los hallazgos evidencian contradicciones entre las dinámicas locales y globales en el campo de las políticas públicas, lo que plantea desafíos significativos para la construcción de modelos de gobernanza capaces de impulsar el desarrollo municipal y garantizar los derechos humanos de manera efectiva en el territorio.

Conclusiones: El espacio local se ha consolidado como escenario central en las experiencias de innovación y desarrollo subnacional en Colombia; sin embargo, también constituye un lugar donde se hacen visibles las tensiones entre intereses diversos en la sociedad. Estas tensiones permiten observar con claridad los desafíos que enfrenta la gobernanza inclusiva y multinivel: la falta de armonización real entre políticas internacionales, nacionales y subnacionales; la persistencia de una participación ciudadana limitada a la consulta; y las debilidades en la gestión gubernamental y en la capacidad institucional.

Los resultados aportan elementos para el debate sobre el rol de los gobiernos locales como agentes activos de desarrollo, sus posibilidades de acción y sus capacidades actuales frente a la implementación de políticas públicas en municipios pequeños. Se subraya la urgencia de fortalecer las capacidades estatales, promover mecanismos de participación incidente y avanzar hacia modelos de gobernanza multinivel más coherentes con los compromisos internacionales y con las realidades territoriales.

REFERENCIAS

CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe* (p. 50). https://www.cedhnl.org.mx/bs/vih/secciones/planes-y-programas/Agenda-2030-y-los-ods.pdf

CONPES. (2018). *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf

Herrera-Camargo, L. M. (2025). De la gobernanza a la gobernanza inclusiva. *Revista Desafíos, 37*(2), 1–30. https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/14623/13274

Zemelman, H. (2019). *Epistemología de la conciencia histórica* (2.a ed.). Instituto de pensamiento y cultura en América Latina. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/clacso/168967/1/Aspectos-Basicos-epistemologia.pdf

AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PDET EN EL MUNICIPIO DE MESETAS — META (2018–2024)

✦ **José Alejandro Cuellar Tovar**

Correo: josecuel@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9819-3802

✦ **Abel Antonio Abella Beltrán**

Correo: abelabel@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4510-9523

Objetivo: Identificar los avances, desafíos y estrategias en la implementación del modelo de gobernanza en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el marco del proceso de posconflicto del municipio de Mesetas, Meta 2018-2024.

Metodología: El estudio se apoya en el enfoque mixto sustentado en la Investigación Acción Participativa (IAP). De acuerdo con el trabajo, se reconoce que los habitantes no son simples "informantes", sino protagonistas en la producción de conocimiento. Se utilizaron, entrevistas, grupos focales y ejercicios de cartografía social y se reconstruyeron las vivencias y percepciones de las comunidades frente a la implementación del PDET.

Lo que emerge de este proceso es una conclusión clara: la paz territorial no puede reducirse a un trámite meramente técnico ni a una decisión de escritorio; debe construirse con la voz, las manos y la experiencia de quienes habitan el territorio.

Resultados: En la revisión documental del estado del arte se encontró que algunos estudios coinciden en que los PDET son percibidos como herramientas legítimas de gobernanza y bien recibidas por las comunidades. Otros, en cambio, ponen en duda su capacidad real de transformar las estructuras que sostienen el conflicto, señalando la falta de coordinación estatal, la débil legitimidad institucional y la poca inclusión de

actores sociales en la planeación y ejecución de proyectos (Quintero y Peña, 2022; Parra, 2023; Ramírez, 2021; García, 2020). Esta tensión revela la complejidad de lo que significa implementar el PDET en Mesetas: un proceso lleno de avances, pero también de incertidumbres.

En cuanto a la revisión normativa, se encontró que el Acto Legislativo 01 de 2017 dio fuerza jurídica al Acuerdo de Paz; el Decreto 893 de 2017 formalizó la creación de los PDET; y el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) fue adoptado en 2018 para la subregión Macarena-Guaviare.

Las entrevistas a los actores comunitarios e institucionales permiten identificar avances concretos: mejora de vías terciarias a través de convenios solidarios con juntas de acción comunal; diversificación económica mediante la siembra de cacao, el turismo rural y el avistamiento de aves; proyectos de electrificación rural con paneles solares, y fortalecimiento de servicios sociales como alimentación escolar y programas educativos. Estos logros muestran que, aunque lentos, los procesos de implementación sí han dejado huellas visibles en el municipio.

Sin embargo, han presentado dificultades como: la débil capacidad de incidencia de consejos comunitarios y juveniles por falta de formación y recursos; la exclusión percibida por comunidades urbanas frente a los beneficios concentrados en zonas rurales; la baja formalización de tierras y el rezago en vivienda, agua potable y saneamiento básico; la fragmentación institucional entre agencias y cooperación internacional; y la falta de sostenibilidad de muchos proyectos productivos, percibidos como asistenciales y sin acompañamiento técnico adecuado. Estas tensiones han generado desconfianza en la población y un sentimiento de que los PDET aún no cumplen con las expectativas prometidas.

Se debe resaltar, que existen experiencias innovadoras que van más allá de lo técnico, como el uso del arte y la cultura para resignificar identidades, fortalecer liderazgos juveniles y promover la convivencia. Asimismo, se destaca el rol de la cooperación internacional (USAID, GIZ, ONU) en la formación de liderazgos y en el acompañamiento técnico para planes de desarrollo. Estas iniciativas evidencian que la gobernanza puede construirse también desde prácticas comunitarias, donde la palabra, la memoria y la creatividad se convierten en recursos políticos.

En cuanto aprendizajes, se muestra que la participación comunitaria es indispensable, pero no suficiente si no existe voluntad política y mecanismos institucionales claros para garantizar incidencia real. También evidencia que la articulación interinstitucional sigue siendo la gran deuda del PDET, y que sin superar la fragmentación estatal difícilmente se lograrán cambios estructurales.

Finalmente, la experiencia en Mesetas demuestra que la reconversión productiva requiere acompañamiento justo, transparente y enfocado en campesinos de base, evitando la captura de recursos por parte de actores intermediarios.

Conclusiones: Hay avances visibles en infraestructura, participación comunitaria y diversificación productiva, pero persisten desafíos estructurales en gobernanza, coordinación institucional y sostenibilidad de proyectos. La experiencia deja como enseñanza central que la paz territorial no puede imponerse desde arriba, sino que debe construirse con participación constante, articulación real entre actores y una inversión sostenida que garantice transformaciones profundas y duraderas.

REFERENCIAS

Aguilar Villanueva, L. F. (2022). *Acerca del Gobierno. Propuesta de teoría*. México: Tiran Lo Blanch.

Fals Borda, O. (1999). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos. *Análisis Político,* (36), 82–102. https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79018

García, J. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: Avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 50*(133), 437–464.

Habermas, J. (2023). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso.* Trotta Editorial. https://www-digitaliapublishing-com.ezproxy.esap.edu.co/a/131984

Parra Oviedo, G. (2022, noviembre 29). La incidencia de los PDET en la transformación estructural de la subregión Pacífico Frontera Nariñense. Obtenido de https://... *(se recomienda reemplazar el "Obtenido de" por un enlace accesible si está disponible)*

Puello Socarrás, J. F. (2023). ¿Infraestructuras para la paz? La dimensión organizacional del Acuerdo de Paz en Colombia y su implementación efectiva (2016–2022). Obtenido de https://libros.esap.edu.co/index.php/omp/catalog/view/9/21/131

Quintero Pastrana, M., & Peña Polania, L. V. (2022, noviembre 15). Del papel a la realidad: Análisis de la participación y gobernanza en la construcción del PDET en el municipio de Montañita (Caquetá), Colombia. Obtenido de chrome-extension://... *(recomiendo subirlo a un repositorio accesible y reemplazar el enlace local)*

Ramírez Sarmiento, D. M. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia: Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 61, 73–96. https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04

GOBERNANZA TERRITORIAL BASADA EN TRIPLE HÉLICE: CAPACIDADES DINÁMICAS PARA ARTICULAR LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

✦ **Oscar Mauricio Gómez Miranda**

Correo: oscar.gomez@unimilitar.edu.co

Afiliación institucional: Universidad Militar Nueva Granada — UMNG

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6658-3403

✦ **Fabián Arley Ninco Hernández**

Correo: fabian.ninco@unimilitar.edu.co

Afiliación institucional: Universidad Militar Nueva Granada — UMNG

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3898-6034

✦ **Paola Andrea Plata Pacheco**

Correo: paola_plata@cun.edu.co

Afiliación institucional: Corporación Unificada Nacional de Educación Superior — CUN

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7963-3139

La gestión pública territorial enfrenta desafíos crecientes de coordinación interinstitucional, desigualdades territoriales, presión socioambiental y expectativas ciudadanas de transparencia y resultados. En este contexto, la literatura sobre sistemas de innovación propone la triple hélice, entendida como la interacción entre Estado, academia y sector productivo, como una arquitectura de colaboración que permite generar y reconfigurar capacidades para resolver problemas públicos complejos con base en conocimiento, evidencia y aprendizaje continuo (Perez Mollinedo, 2024). Esta ponencia plantea un marco aplicado de "capacidades dinámicas para la gestión territorial", desde un enfoque cualitativo de revisión documental, que adapta los hallazgos de la investigación sobre mipymes y triple hélice al campo del actuar público local, con énfasis en gobernanza, planificación, sostenibilidad e inclusión en los territorios.

En términos conceptuales, las capacidades dinámicas se entienden como procesos organizacionales de detección (*sensing*), apropiación/decisión (*seizing*) y reconfiguración, que habilitan a las instituciones para cambiar su curso de acción ante variaciones del entorno, combinando información, conocimiento y recursos tangibles e intangibles (Cohen & Levinthal, 1990; Pavlou & El Sawy, 2011; Čiutienė & Thattakath, 2014). Aunque la evidencia proviene con frecuencia del ámbito empresarial, el razonamiento es plenamente transferible al sector público: alcaldías, gobernaciones, áreas metropolitanas y entidades desconcentradas deben detectar cambios socioeconómicos, decidir con criterios técnicos y de valor público, y reconfigurar programas, procesos y alianzas para cumplir fines constitucionales con legitimidad y eficacia.

El modelo propuesto integra tres capas:

1. Capa estratégica (Estado): diseño e implementación de políticas públicas y arreglos de gobernanza que habilitan la colaboración sostenida (acuerdos de desempeño, mesas técnicas, agendas territoriales de CTI y laboratorios de innovación pública). El Estado no solo regula, sino que articula, cofinancia y orquesta el ecosistema, creando reglas de juego e incentivos para la cooperación y la transferencia de conocimiento (Lawton-Smith & Leydesdorff, 2014; Pineda-Márquez et al., 2011).
2. Capa epistémica (Academia): universidades y centros de investigación aportan métodos, evidencia y capacidades analíticas; gestionan conocimiento con oficinas de transferencia (OTRI/OTT) que traducen resultados en soluciones aplicadas (Alvarado-Moreno, 2018; Macias-Urrego et al., 2018). En la lógica de triple hélice, la academia asume funciones emprendedoras (*spin-offs* públicos, consultorías basadas en evidencia, prototipado de políticas) y opera como nodo de aseguramiento de calidad metódica.
3. Capa productiva y social (Sector productivo/actores territoriales): empresas (en especial MIPYMES), organizaciones sociales y comunitarias co-producen valor público a través de acuerdos de colaboración, datos, infraestructura, empleo y tecnología, con beneficios mutuos en innovación, productividad e inclusión (Vivas-López, 2013; Appio et al., 2021; Hermundsdottir & Aspelund, 2021).

A partir de estas capas, se operacionalizan 10 capacidades dinámicas para la gestión pública territorial —adaptadas de la matriz de capacidades innovadoras identificada en la literatura— como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Capacidades dinámicas

#	Capacidad dinámica	Foco/objetivo en la gestión pública	Herramientas / prácticas clave
1	**Inteligencia territorial**	Comprender entorno y actores para decisiones informadas	PESTEL; análisis competitivo ampliado; mapeo de actores
2	**Auditoría institucional interna**	Comprender entorno y actores para decisiones informadas	Revisión de procesos; talento; presupuesto; normativa aplicable
3	**Investigación aplicada y evaluación**	Diseñar y valorar intervenciones basadas en evidencia	Diseños cuasi-experimentales; teoría del cambio; evaluación de impacto y de procesos
4	**Redes y diplomacia interinstitucional**	Articular actores clave para co-producción de valor público	Alianzas con OTRI/OTT; cámaras/ANDI/Mipymes; mesas técnicas
5	**Colaboración y contratos relacionales**	Establecer reglas para cooperación y uso de datos	Acuerdos de interoperabilidad; datos abiertos
6	**Gestión del conocimiento**	Capturar, custodiar y transferir conocimiento público	Repositorios; protocolos de datos; propiedad intelectual pública
7	**Aprendizaje organizacional**	Retroalimentar y adaptar la acción estatal	Bucles de retroalimentación; comunidades de práctica
8	**Gestión del talento público**	Desarrollar capacidades humanas para innovar	Perfiles STEAM; trayectorias; incentivos a la innovación
9	**Gestión de riesgo e incertidumbre**	Anticipar impactos y elegir cursos de acción robustos	Matrices impacto/probabilidad; árboles de decisión; portafolios Adaptativos
10	**Reconfiguración programática**	Ajustar programas y servicios con base en resultados	Portafolios flexibles; presupuestación por resultados; rediseño de trámites y servicios

Fuente: elaboración propia

En este sentido, la contribución sustantiva radica en mostrar que la triple hélice no es una metáfora, sino un sistema dinámico de gobernanza que acelera resultados públicos cuando se ancla a capacidades específicas: por ejemplo, inteligencia territorial + OTRI + laboratorios de innovación permiten prototipar soluciones a brechas de acceso a servicios, ordenamiento, movilidad y transición ecológica, con indicadores comparables y trazabilidad de decisiones.

Los beneficios esperados incluyen una mayor legitimidad y confianza al transparentar evidencia y decisiones; una mayor eficiencia y aprendizaje al reducir costos de transacción y fallas de coordinación; así como transferencia tecnológica desde la academia hacia gobiernos locales y mipymes, con impacto en empleo e inclusión; con el fin de lograr la sostenibilidad de las políticas al institucionalizar capacidades y no solo proyectos. Estos resultados son coherentes con la evidencia sobre la sinergia positiva que emerge cuando universidad, Estado y sector productivo trabajan de forma abierta y flexible, y con el papel de las OTRI como interfaz eficaz para traducir investigación en soluciones públicas.

Por lo que se puede concluir que la propuesta instala en la agenda de la gestión pública territorial un marco de capacidades dinámicas activadas por la triple hélice, con instrumentos concretos y criterios de evaluación basados en resultados y valor público. Se trata de construir arreglos cooperativos estables que permitan a los territorios aprender más rápido que sus problemas, reconfigurar su acción estatal con base en evidencia y co-producir bienestar con la sociedad.

REFERENCIAS

Alvarado-Moreno, F. (2018). El papel de las Oficinas de Transferencia Tecnológica (OTT) en las universidades: Una perspectiva de la última década. *Journal of Technology Management & Innovation*, 13(3), 104–112. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-27242018000300104

Appio, F. P., Frattini, F., Petruzzelli, A. M., & Neirotti, P. (2021). Digital transformation and innovation management: A synthesis of existing research and an agenda for future studies. *Journal of Product Innovation Management, 38*(1), 4–20. https://doi.org/10.1111/jpim.12562

Barrios-Hernández, K. D. C., & Olivero-Vega, E. (2020). Relación universidad-empresa-Estado. *Formación Universitaria, 13*(2), 21–28. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062020000200021

Čiutienė, R., & Thattakath, E. W. (2014). Influence of dynamic capabilities in creating disruptive innovation. *Economics and Business*, 26, 15–21. https://doi.org/10.7250/eb.2014.015

Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly, 35*(1), 128–152. https://doi.org/10.2307/2393553

Hermundsdottir, F., & Aspelund, A. (2021). Sustainability innovations and firm competitiveness: A review. *Journal of Cleaner Production*, 280, 124715. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.124715

Lawton-Smith, H., & Leydesdorff, L. (2014). The Triple Helix in the context of global change: Dynamics and challenges. *Prometheus*, 32(4), 321–336. https://doi.org/10.1080/08109028.2014.972135

Macias-Urrego, J., Valencia-Arias, A., & Montoya-Restrepo, I. (2018). Factores implicados en la transferencia de resultados de investigación en las IES. *Ingeniare*, 26(3), 528–540. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33052018000300528

Martelo-Landroguez, S., Barroso-Castro, C., & Cepeda-Carrión, G. (2011). Creating dynamic capabilities to increase customer value. *Management Decision*, 49(7), 1141–1159. https://doi.org/10.1108/00251741111151181

Pavlou, P. A., & El Sawy, O. A. (2011). Understanding the elusive black box of dynamic capabilities. *Decision Sciences*, 42(1), 239–273. https://doi.org/10.1111/j.1540-5915.2010.00287.x

Perez Mollinedo, M. I. (2024). Modelo de triple hélice Universidad-Estado-Empresa en Latinoamérica: Una revisión sistemática. *Revista Investigación y Negocios,* 17(29), 62–66.

Pineda-Márquez, K., Morales-Rubiano, M. E., & Ortiz-Riaga, M. C. (2011). Modelos y mecanismos de interacción universidad-empresa-Estado: Retos para las universidades colombianas. *Equidad y Desarrollo*, 1(15), 41–67. https://doi.org/10.19052/ed.193

Vivas-López, S. (2013). Implicaciones de las capacidades dinámicas para la competitividad y la innovación en el siglo XXI. *Cuadernos de Administración, 26*(47), 119–139. https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuadernos_admon/article/view/7098/5738

UNA MIRADA CRÍTICA A LA FORMACIÓN DE COMPETENCIAS CIUDADANAS DE PARTICIPACIÓN Y RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

✦ **Esperanza Moya Pinzón**

Correo: espe_27@yahoo.es

ORCID: https://orcid.org/0009-0002-3657-1465

✦ **Hilda Monroy Tovar**

Correo: hmonroyt@gmail.com

ORCID: https://orcid.org/0009-0009-6661-0147

✦ **Adriana María Castaño**

Correo: sanaadrymaria@gmail.com

ORCID: https://orcid.org/0009-0004-3935-628X

La participación ciudadana constituye uno de los pilares fundamentales en la consolidación de la democracia activa y en el fortalecimiento de la gestión pública local. El análisis de la literatura especializada revisada muestra un campo en expansión, caracterizado por aportes valiosos en el ámbito educativo y comunitario, aunque limitado en su proyección estructural hacia escenarios de gobernanza democrática y acción institucional. La investigación que se expone en este trabajo tiene como objetivo realizar un análisis crítico de las investigaciones y experiencias sobre formación en participación ciudadana, con el fin de identificar avances, vacíos y perspectivas de desarrollo que permitan fortalecerla en la gestión pública local y proyectar nuevas rutas de investigación e intervención. El énfasis está en comprender la manera en que los estudiantes participan, las metodologías empleadas en la formación de competencias ciudadanas de participación y responsabilidad democrática, los actores involucrados y los resultados alcanzados, a fin de derivar conclusiones que robustezcan tanto la práctica como la investigación en este campo.

Desde el punto de vista metodológico, se adoptó un enfoque de análisis documental de carácter cualitativo, orientado a la sistematización crítica de estudios previos sobre participación ciudadana en distintos contextos educativos, comunitarios e institucionales. La selección de la literatura privilegió investigaciones con enfoques innovadores y con énfasis en el desarrollo de competencias ciudadanas, definidas por el Ministerio de Educación Nacional —MEN— (2004) como "el conjunto de conocimientos y de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en la sociedad democrática" (p. 8). En los estudios revisados predominan metodologías cualitativas, en particular la investigación-acción y los estudios de caso, que permiten comprender la dinámica de los actores e impulsar transformaciones inmediatas en los contextos donde se aplican. También se identificaron aproximaciones complementarias de tipo cuantitativo, aunque en menor medida, lo que limita la posibilidad de generalizar los hallazgos o de establecer comparaciones robustas entre distintos escenarios. La ausencia de estudios longitudinales o comparativos representa un vacío significativo, ya que impide evaluar la sostenibilidad de los efectos logrados a corto plazo. De igual manera, se evidenció una escasa incorporación de indicadores que permitan medir objetivamente la incidencia real de las experiencias analizadas en la gestión pública local y en la gobernanza democrática.

Los resultados del análisis identificaron avances importantes en el campo. En primer lugar, se destacan las contribuciones en el ámbito educativo-pedagógico, donde la escuela se consolida como escenario privilegiado para la formación ciudadana. Estrategias como la gamificación, el teatro, la pedagogía crítica y las metodologías activas han demostrado ser efectivas para generar motivación, fortalecer la convivencia y abrir espacios de diálogo entre niños, niñas y adolescentes. Estas innovaciones metodológicas logran convertir la participación en una experiencia significativa y vivencial, con impactos positivos inmediatos en la actitud democrática y en la apropiación de valores ciudadanos. En segundo lugar, se observa un énfasis metodológico en el uso de herramientas creativas, lo cual refuerza la capacidad de captar el interés de los participantes y de generar procesos de aprendizaje experiencial. En tercer lugar, algunas experiencias comunitarias han mostrado potencial en la construcción de tejido social y en el fortalecimiento de la convivencia, lo que constituye una contribución relevante para el campo.

No obstante, el análisis reconoce importantes limitaciones. Los estudios revisados se concentran en entornos escolares y no trascienden hacia escenarios comunitarios e institucionales, lo cual revela una desconexión entre la formación ciudadana y los pro-

cesos de gestión pública local. La participación de actores distintos a estudiantes, docentes y familiares es marginal, y, cuando se incluyen comunidades o administraciones municipales, su rol es más logístico que protagónico. Esta situación genera una brecha entre la formación de competencias ciudadanas y la creación de canales efectivos para incidir en la toma de decisiones colectivas. En otras palabras, aunque se desarrollan habilidades democráticas en espacios educativos, estas no se traducen en una participación efectiva en la esfera pública, porque no se puede limitar la acción al interior de las instituciones educativas; tiene que trascender, como lo señala el doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación Antonio Bolívar Botía (2007): "Educar para ejercer la ciudadanía es una labor y una actitud que debe ser compartida y asumida de forma progresiva por la familia, la escuela y la comunidad" (pp. 4–5).

Igualmente, las investigaciones arrojan resultados de corto plazo y carecen de mecanismos de seguimiento que permitan verificar la sostenibilidad de los aprendizajes y su impacto en la democracia local. Las conclusiones apuntan a que la literatura sobre participación ciudadana ha logrado avances significativos en la formación pedagógica de competencias ciudadanas y en la innovación metodológica, pero mantiene una visión fragmentada y poco articulada con las políticas públicas locales. La participación ciudadana se aborda principalmente desde una dimensión pedagógica y comunitaria, sin consolidar un marco político-institucional que garantice la continuidad y sostenibilidad de las iniciativas. Para avanzar, se requiere una agenda de investigación que supere la dispersión y logre articular procesos educativos con estrategias de gestión pública sólida. Esta agenda debe incluir estudios longitudinales que evalúen impactos sostenibles, la integración de múltiples actores sociales en escenarios de gobernanza, la incorporación de enfoques intersectoriales que reconozcan la diversidad de la ciudadanía y la construcción de indicadores objetivos que midan la incidencia real en la toma de decisiones públicas. De esta manera, será posible consolidar ciudadanías activas y democráticas vinculadas de forma efectiva a la gestión territorial y avanzar hacia una concepción integral de la participación ciudadana como motor de fortalecimiento de la democracia y de la institucionalidad pública local.

En síntesis, el análisis crítico de la literatura permite concluir que la participación ciudadana, pese a sus avances en el plano pedagógico y comunitario, requiere fortalecer su dimensión estructural en la gestión pública y la gobernanza local. Este reto representa una oportunidad para repensar la relación entre educación cívica, organización social y diseño de políticas públicas, con el fin de avanzar hacia democracias más inclusivas, efectivas y sostenibles.

REFERENCIAS

Bolívar, A. (2007). *Educación para la ciudadanía: Algo más que una asignatura*. Barcelona: Graó.

Bolívar, A. (2016, mayo 17). Educar democráticamente para una ciudadanía activa. *Revista Internacional para de Educación para la Justicia Social,* 1(1), 19. https://www.rinace.net/riejs/revistas.uam.es/riejs

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (MEN). (2004). *Estándares básicos de competencias ciudadanas. Formar para la ciudadanía ¡Sí es posible!*

HACIA LA COMPRENSIÓN Y DISEÑO DE NUEVAS FORMAS DE COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO: ANÁLISIS EN LOS DEPARTAMENTOS DEL ATLÁNTICO, MAGDALENA, CESAR Y LA GUAJIRA

Álvaro Luis Mercado

Correo: alvaro.mercado@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP, Territorial Atlántico-Magdalena-Cesar – Guajira

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9928-0190

Silvia Baldiris navarro

Correo: silvia.baldiris@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP, Territorial Atlántico-Magdalena-Cesar – Guajira

ORCID: Silvia Baldiris (0000-0002-6818-3427) — ORCID

Nadin madera aria

Correo: nadin.madderaa@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP, Territorial Atlántico-Magdalena-Cesar – Guajira

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1998-3284

La Constitución Política de 1991, en el capítulo 2, contempla que el país y sus territorios deben contar con planes de desarrollo a nivel nacional y territorial para orientar los derroteros del desarrollo económico, social, ambiental y cultural. Por lo anterior, desde la gestión pública se debe dirigir un esfuerzo permanente a la obtención de resultados que aporten a la transformación social, y se requiere garantizar el monitoreo de la gestión de los resultados y su correspondiente socialización, mediante la divulgación sistemática a la sociedad de las acciones, recursos y logros de dichos planes. Es así como

la Ley 152 de 1994 estipula que la nación y las entidades territoriales deberán elaborar, con base en los lineamientos del PND y de las funciones que les señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados. De esta manera, desde el DNP se diseñan y organizan los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de los planes.

Las herramientas de fomento permanente a la transparencia son parte fundamental de la gestión pública; es así como, desde la Ley 1474 de 2011, se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control público. Esta norma establece que a las entidades del sector de la Administración pública les asiste el deber de desarrollar una gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

En el mandato de la transparencia y la divulgación cobran también vital importancia la comunicación y socialización de los resultados de las metas establecidas en los planes de desarrollo, los recursos invertidos y los impactos generados en los grupos a los cuales se dirigen estas. La praxis de la transparencia y la rendición de cuentas sitúan de manera estructural al seguimiento como parte fundamental de las unidades de planeación de las entidades territoriales para responder ante la ciudadanía y a los organismos de control (DNP, 2024). El seguimiento es una herramienta de gestión pública estratégica de los gobiernos departamentales y municipales, que se debe acompañar de un proceso continuo y sistemático de recolección y análisis de información. Por ello, resulta fundamental conocer los modelos, mecanismos y herramientas de las entidades territoriales para este propósito (DNP, 2023).

El modelo de seguimiento debe ser el resultado del mejoramiento comprensivo, la verificación minuciosa y el uso robusto de información, y constituirse, por tanto, en la mejor herramienta gerencial para la toma de decisiones y la transparencia hacia las comunidades y entidades de control. Los sistemas de seguimiento a los resultados de los planes de desarrollo territorial cobran importancia en la gestión pública porque permiten conocer los avances y cuellos de botella, así como focalizar los esfuerzos de la inversión y, por ende, disminuir la improvisación (DNP, 2023).

En el presente documento se sintetizan las visiones y aportes de los diferentes sectores que sirvieron de base para la comprensión de los procesos de divulgación de los resultados de los planes de desarrollo, como parte de las fases de empatizar, definir e idear, describiendo los resultados de las intervenciones con grupos focales de tres tipos de actores: funcionarios de las gobernaciones de los departamentos de Atlántico, Magdalena, Cesar y La Guajira; estudiantes y egresados de la ESAP correspondientes a los departamentos que conforman la Territorial Atlántico; y profesores y funcionarios de la territorial de dicha zona. Los grupos focales fueron desarrollados en el contexto del proyecto, durante los cuales se discutieron profundamente las problemáticas asociadas a la comunicación de los avances y resultados de los planes de desarrollo territoriales, así como se generaron ideas para solventar las problemáticas identificadas.

De los anteriores encuentros se logró identificar las fortalezas, sistemas y mecanismos implementados por las entidades departamentales para hacer seguimiento y comunicar los resultados de los planes de desarrollo, entendiendo también sus limitaciones. Desde la perspectiva del compromiso de vincular a la comunidad académica en los problemas de nuestra sociedad regional, se recibieron también los aportes de la academia desde grupos de profesores y administrativos, así como de estudiantes y egresados de la Escuela Superior de Administración Pública en los departamentos adscritos a la Territorial Atlántico–Magdalena–Cesar–Guajira.

Producto de los grupos focales se obtuvieron sendas relatorías, que fueron procesadas con el software NVivo. Los resultados expresan en síntesis las problemáticas identificadas y las propuestas de solución para mejorar la comunicación de resultados de los planes de desarrollo a nivel departamental.

Objetivo: Comprender la problemática asociada a la comunicación de los avances y resultados de los planes de desarrollo territoriales en los departamentos del Atlántico, Magdalena, Cesar y La Guajira, que facilite el reconocimiento de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora en la divulgación y socialización de los reportes de los resultados de la gestión adelantada en el monitoreo y seguimiento a los planes de desarrollo en los departamentos mencionados, desde la perspectiva de diversos actores regionales, y que contribuya en la generación de ideas innovadoras para el diseño de nuevas maneras de comunicar los avances de los planes de desarrollo en esta zona del Caribe colombiano.

Metodología: El proyecto se desarrolla en el marco de la estrategia ESAP Lab, como iniciativa específica del equipo de la Dirección Territorial Atlántico, Magdalena, Cesar y La Guajira, en el contexto de las fases de empatizar, definir e idear una propuesta de innovación que, en este caso, se orienta a proponer nuevas formas de comunicación de los resultados de los planes de desarrollo a nivel de los departamentos del área de jurisdicción de la Territorial Atlántico–Magdalena–Cesar–Guajira. El proceso investigativo se desarrolló con enfoque cualitativo, bajo un paradigma estructuralista, con un diseño fenomenológico.

Siguiendo el proceso de un diseño fenomenológico, se desarrollaron grupos focales para la recolección de la información, donde los participantes contribuyeron a dar respuestas a 3 preguntas previamente diseñadas, que se desglosan a continuación:

1. ¿Considera usted que las gobernaciones cuentan con mecanismos de comunicación claros y oportunos de los resultados de los planes de desarrollo departamental?
2. ¿Identifican procedimientos estandarizados y aplicados de seguimiento a la gestión administrativa territorial de los planes de desarrollo para efectuar la trazabilidad del cumplimiento de las metas y reporte de este al orden nacional y territorial mismo?
3. ¿Qué limitaciones y recomendaciones considera importantes para la mejora de los procesos comunicación y socialización de los resultados, seguimiento y monitoreo de los planes de desarrollo en los departamentos?

Estas preguntas fueron ajustadas de acuerdo con las particularidades de cada uno de los grupos convocados.

Con el propósito de organizar la discusión se definieron los siguientes roles, encargados a los participantes:

1. **Moderador:** Lidera la discusión, garantiza el cumplimiento del objetivo y mantiene el ritmo.
2. **Participantes:** Aportan conocimientos específicos sobre los tópicos propuestos.
3. **Relator:** recoge la síntesis de los aportes de los diferentes aportes y sistematiza los resultados alcanzados en cada sesión.

Las sesiones de discusión con los grupos focales tuvieron una duración de dos horas, estructuradas de la siguiente manera:

1. **Introducción (10 minutos):** Presentación del tema y objetivos.

2. **Identificación de la problemática (50 minutos):** Discusión grupal sobre el caso de estudio.
3. **Análisis del panorama (40 minutos):** Participantes comparten ideas y perspectivas.
4. **Conclusiones y recomendaciones (20 minutos):** Resumen de los aportes efectuados.

Con el propósito de garantizar un orden en la discusión se indicó a los participantes las siguientes recomendaciones:

1. Respetar los turnos de palabra: Escuchar activamente y respetar los turnos de palabra.
2. Contribuir con ideas y perspectivas: Compartir experiencias y conocimientos relevantes.
3. Mantener el enfoque: Centrarse en el tema y objetivo de la discusión.
4. Ser respetuoso y abierto: Valorar las opiniones y perspectivas de los demás.

Los grupos focales se realizaron siguiendo la siguiente agenda:

Tabla 1. Agenda grupos focales

Número Sesión	Grupo Objetivo	Fecha	Fecha
Sesión 1	**Sesión con el primer segmento de población. (Estudiantes y egresados ESAP)**	Martes 20 de mayo	6: 30 pm CO Time
Sesión 2	**Profesores ESAP**	Miércoles 21 de mayo	3: 00 pm CO Time
Sesión 3	**Funcionarios de las gobernaciones que hacen parte de los equipos de planeación, comunicación o área TIC.**	Jueves 22 de mayo	3: 00 pm CO Time

Fuente: elaboración propia

Participantes: Los actores invitados a los grupos focales, los cuales fueron invitados por diversos medios, como comunicación directa por contacto, correos electrónicos o diversos medios sociales, se describen en la tabla 1.

Tabla 2. Participantes

Grupo Objetivo	Número de asistentes
Sesión con el primer segmento de población. (Estudiantes y egresados ESAP)	54
Profesores y administrativos ESAP	16
Funcionarios de las gobernaciones que hacen parte de los equipos de planeación, comunicación o área TIC.	10
Total de participantes	80

Fuente: elaboración propia

Recolección de datos: Las sesiones de grupos focales fueron desarrolladas virtualmente, haciendo uso de la plataforma Microsoft Teams. Durante cada sesión se realizó la grabación de esta, así como el registro en tiempo real de las transcripciones.

Procesamiento de la información: Los datos provenientes de las transcripciones fueron analizados utilizando el software NVIVO 15 Versión.

Análisis de datos: Como se mencionó en la sección de descripción del método, se consideró un diseño fenomenológico interpretativo, cuyo propósito fue analizar y presentar las maneras en que los participantes han experimentado la problemática asociada a los procesos de comunicación de los avances y resultados de los planes de desarrollo territoriales. Los microdatos que alimentaron el análisis fueron las transcripciones de los grupos focales realizados con los grupos de participantes descritos. La fenomenología interpretativa asume como real lo que los individuos "dicen", comprendiéndolo

como ellos lo entiende, interpretan y construyen su mundo personal; asumiendo entonces el conocimiento del mundo únicamente construido por el individuo (fenomenología). Por tanto, reportar otra experiencia que no corresponda con la de los individuos es distorsionar el reporte con la fenomenología del investigador.

Lo que se reporta en un análisis fenomenológico es la reflexión del investigador sobre el análisis de la experiencia del participante, conceptualiza lo que el participante dice, sintetizándolo y lo presentándolo de una manera coherente.

El resultado es una serie de temas que han sido desarrollados después de una serie de codificaciones; se analizan las relaciones entre los temas buscando similitudes y diferencias, y se reporta un conjunto de temas jerarquizados a través de una tabla o de un diagrama ilustrativo. El análisis temático se realizado siguiendo el procedimiento descrito en la tabla 2.

Tabla 2. Proceso de codificación

Fase	Descripción del proceso
Familiarizarse con los datos	Transcribir los datos, leer y releer los datos hasta notar ideas iniciales.
Generar códigos	Codificar características interesantes de los datos de forma sistemática a través del dataset completo.
iniciales	Recopilar los códigos en temas potenciales, reuniendo todos los datos relevantes a cada tema.
Buscar temas	Revisar los temas y generar un mapa temático que establezca las relaciones entre los diversos temas identificados.
Revisar temas	Analizar y refinar los temas y la historia en general que cuentan los temas, generando ideas claras y nombres para cada tema.
Definir y nombrar los temas	Análisis final de los temas extraídos
Producir el reporte	Análisis final de los temas extraídos Relacionar el análisis realizado con las preguntas de investigación y la literatura. Producir un reporte de la investigación

Fuente: elaboración propia

Resultados:

Nubes de palabras por grupo focal: Una nube de palabras (también llamada nube de etiquetas) es un tipo de visualización que destaca las palabras y frases más importantes de un texto o de cualquier otro conjunto de datos. Las nubes de palabras en el contexto de la presente investigación dan cuenta del énfasis del discurso de los participantes en los grupos focales llevados a cabo.

Codificación de transcripciones: A continuación, se presenta los resultados de la codificación generada utilizando en software NVIVO.

Tabla 3. Tabla de codificación

Name	Files	References
Mecanismos de reporte y comunicación	0	0
• Diseños centralizados	1	1
• Estrategia Organizacional de comunicación	1	1
• Gestión para resultados	2	2
• Metodología sistémica y uniforme basada en indicadores	2	3
• No se identifican mecanismos estandarizados	1	2
• Nuevas metodología por el DNP	1	1
• Plataforma Integrada de Inversión Pública	1	1
• Plataformas tecnológicas multicanal	2	5
• Rendición de cuentas estandarizado	1	7
Pregunta	2	7
Problemas	1	1
• Asimetría en la información publicada a nivel territorial	1	1
• Baja calidad de la información	2	5
• Bajo impacto en la comunicación	2	2

Name	Files	References
• Comunicación muy técnica	2	6
• Comunicación no comprensible al ciudadano	2	4
• Desarticulación entre dependencias en la Administración pública	1	1
• Desarticulación Gobernación — Municipios	1	1
• Impacto negativo en la creación de nuevos planes de desarrollo	2	2
• Información difícil de ubicar por el ciudadano	2	7
• La alta rotación en las entidades territoriales	1	1
• Limitados recursos territoriales para comunicar	1	1
• Medios de comunicación poco asertivos	1	1
• No se ejecuta lo planificado	1	3
• No se informa al ciudadano de la comunicación	1	7
• Pobre relación definido en plan Vs Comunicado	2	3
• Poco compromiso de la ciudadanía con el control de la ejecución	1	4
• Se comunicar en momentos inadecuados	2	3
Soluciones	0	0
• Alianzas Entidades Territoriales — ESAP	1	3
• Analizar bien las herramientas a utilizar	1	1
• Analizar las poblaciones a las que va dirigida la comunicación	1	2
• Buenas prácticas implementadas por el DNP	1	1
• Centrarse más en la interpretación	1	2
• Cierre de brechas	1	1
• Compartir información desde las entidades con mayor experiencia en comunicación	1	1

Name	Files	References
• Comunicar en el momento adecuado	1	1
• Construcción participativa	2	8
• Denunciar la corrupción	1	1
• Formación a la ciudadanía desde edades tempranas en AP	1	1
• Generar procesos de investigación e innovación sostenibles	1	1
• Información asequible en medios cotidianos	1	1
• Mejorar la frecuencia de la comunicación	2	3

Fuente: elaboración propia

Conclusiones: A nivel nacional, desde el Departamento Nacional de Planeación, se cuenta con el SISPT, Sistema de Planeación Territorial, una plataforma tecnológica que facilita la elaboración y sistematización de los principales componentes de los planes de desarrollo territoriales. En esta herramienta se brinda información de indicadores de resultado, provenientes de fuentes oficiales para la formulación de diagnósticos estratégicos de los territorios, y se incorporan facilidades tanto para la formulación estratégica como para los planes plurianuales de inversión.

Para los fines del seguimiento y reporte de los planes de desarrollo territorial, se destaca que el SISPT provee a los gobiernos territoriales un espacio para cargar los avances en las metas establecidas en los planes de desarrollo departamentales y municipales, informar las modificaciones que haya sufrido el plan y retroalimentar a las gobernaciones y alcaldías. Comprende también un módulo de reporte de uso del sistema, estado de la construcción del plan, uso del catálogo de productos y reportes consolidados en Power BI (DNP, 2023).

A pesar de las funcionalidades que reporta el DNP sobre la plataforma SISPT como instrumento de apoyo a las entidades territoriales para generar balances de los resultados y logros alcanzados en materia de avances del plan de desarrollo territorial, tanto a nivel físico como financiero, de cara a la ciudadanía no existe facilidad de acceso a dichos reportes para su consulta y análisis. Asimismo, a nivel académico no se cuenta con

información oportuna y de acceso abierto para realizar estudios sobre el impacto de los resultados de los instrumentos de planeación del desarrollo departamental que se vienen ejecutando o de los ya ejecutados en vigencias o cuatrienios anteriores.

La Circular 00664 del 1 de octubre de 2024 del DNP, dirigida a los gobernadores y alcaldes, expresa los lineamientos para el cargue de los planes indicativos de las entidades territoriales, en tanto son el instrumento que facilita el seguimiento a las metas e inversiones programadas para el cuatrienio de los planes de desarrollo territorial. Además, dispone las herramientas técnicas para el cargue correspondiente al período 2024-2027, con las fechas establecidas para cada exigible. Sin embargo, esta misiva indica que no pretende limitar el ejercicio autónomo de los procesos de planeación del desarrollo territorial, señalando lo siguiente respecto a los seguimientos de los planes.

Según esta misma circular, la medición de eficacia tiene como propósito establecer el nivel de cumplimiento de las administraciones territoriales en relación con las metas de producto definidas en los planes de desarrollo. Cada vigencia compara las metas programadas frente a su nivel de ejecución y presenta un reporte general de cómo se está cumpliendo la ejecución del plan de desarrollo en cada una de las entidades territoriales.

En el ámbito de las entidades territoriales, luego de realizar una amplia revisión de sus sitios web, se evidencia una débil comunicación y divulgación de los resultados de los planes de desarrollo. También fue evidente que dichos portales no muestran espacios para sistemas de información que reporten los avances de los planes. La información revisada evidencia grandes diferencias en los modos o formas de socialización. En menor medida, se hallaron informes anuales y por cuatrienios sobre los resultados y los planes de acción de las diferentes secretarías y dependencias frente a los compromisos en los planes de desarrollo, y esto solo fue evidente en uno de los cuatro departamentos.

Por lo anterior, el panorama de divulgación y socialización de los resultados comunicados de forma digital evidencia la necesidad de profundizar en el diálogo con diferentes actores a nivel regional que aporten elementos para una mejor comprensión de esta problemática.

En virtud de lo anterior, desde la Dirección Territorial Atlántico, Magdalena, Cesar y Guajira se proyectarán espacios de capacitación y retos de cocreación mediante hackatones. Se considera de fundamental interés aportar a la comprensión del proceso de comunicación de los resultados del monitoreo y seguimiento de las metas establecidas en los planes indicativos de los planes de desarrollo, como parte

del interés por revisar los alcances en términos de lo logrado u obtenido, los recursos invertidos, los impactos en los beneficiarios y la correspondiente divulgación de estos resultados a la sociedad para la construcción de ciudadanías activas en los procesos del desarrollo departamental.

A manera de reflexión resultante del proceso de diálogo con los diferentes actores convocados mediante grupos focales, se plantea que es relevante fortalecer no solo los sistemas de seguimiento y monitoreo de los planes de desarrollo a nivel departamental, sino también promover mejores estrategias de divulgación y comunicación de los resultados obtenidos en la gestión departamental.

Entre los mecanismos para comunicar o divulgar los resultados de los planes de desarrollo departamental, se aprecia que los actores consultados destacan principalmente los procesos de rendición de cuentas estandarizada, los cuales consideran que requieren mejoras. Asimismo, resaltan que los entes territoriales empiezan a disponer de plataformas tecnológicas multicanal, desde las cuales crean reportes para la toma de decisiones, y facilitan la entrega de información abierta a la ciudadanía. Se destaca el proceso de diseño que, en este ámbito, muestran entidades como la Gobernación del Magdalena y la amplia oferta de información que ofrece la Gobernación del Atlántico en su página web, referente al seguimiento de los resultados de los planes de desarrollo de varios periodos.

Entre las problemáticas, se destaca la necesidad de generar mejores procesos de información para el ciudadano. Los actores distintos a las entidades territoriales manifiestan que el ciudadano común enfrenta dificultades para ubicar la información. Este panorama supone una evidente brecha en el acceso a la información que permita conocer oportunamente los logros y desafíos frente a la gestión de resultados propuesta en los planes de desarrollo. Asimismo, los actores consultados resaltan la oportunidad de elevar la calidad de la información, lo cual implica la capacidad de expresarla de manera más comprensible y actualizada. Finalmente, en cuanto a las limitaciones, se identifica un bajo compromiso con el control de la comunicación; es decir, se requiere un mayor sentido de compromiso y de ciudadanía activa.

A manera de soluciones, los hallazgos revelan interés en que la mejora de los procesos de comunicación de resultados de los planes de desarrollo permita procesos de construcción participativa y que, a partir de esta oportunidad, se puedan gestar alianzas entre las entidades territoriales (gobernaciones) y la ESAP para fortalecer, mediante mecanismos de trabajo conjunto, los procesos de nuevas formas de comu-

nicación orientados a la gestión del desarrollo territorial. Se precisa la necesidad de una mayor focalización en los públicos o tipos de población a los que se dirige la comunicación, pues, dependiendo de sus niveles de formación y ubicación, se requieren formas diferenciadas. El diálogo multi-actor mediante los grupos focales también brindó la oportunidad de reflexionar sobre el sentido de la comunicación de los resultados de los planes de desarrollo, para lo cual se propone que las entidades territoriales deben enfocarse más en la interpretación de los resultados que se divulgan, es decir, cómo son aprehendidos o apropiados por los ciudadanos. También señalan la necesidad de aumentar la frecuencia con la que se entregan o ponen a disposición abierta los informes y resultados.

REFERENCIAS

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de 1991.*

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 152 de 1994, por medio de la cual se establece la Ley Orgánica de Planeación.*

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1474 de 2011.*

Congreso de la República de Colombia. (2014). *Ley 1712 de 2014.*

Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1757 de 2015.*

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1909 de 2018.*

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Planeación territorial: Documento conceptual.* https://www.dnp.gov.co

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024, octubre 1). *Circular No. 00664: Lineamientos para el cargue de planes indicativos en el SISPT.* https://www.dnp.gov.co


SOBRE EL ESTADO

PONENCIAS

TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN APLICADAS A LA GESTIÓN TERRITORIAL

EJE DOS: GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL



INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y GOBERNANZA PÚBLICA: DESAFÍOS Y ACCIONES FUTURAS EN LA IMPLEMENTACIÓN

✦ **Gabriel Villalobos Camargo**

Correo: Gabriel.villalobosc@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4582-265X

✦ **Andrea Franco Correa**

Correo: Andrea.francoc@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4421-7132

✦ **Alexander Parada Valencia**

Correo: alexander.parada@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4864-7308

Objetivo: Se busca estudiar en la literatura especializada los registros que diferentes grupos de investigación han reportado sobre las formas en las que los sistemas de automatización, comúnmente llamados Inteligencia Artificial o IA, se han presentado ante la comunidad académica en general en los temas relacionados con la gobernanza, la Administración pública y la gestión de lo público. Este proyecto se enmarca en la línea de investigación de innovación en la Administración pública y, en particular, en el uso de la Inteligencia Artificial en este campo del conocimiento.

Metodología: Se utilizó el método PRISMA, tomando como insumo registros de diferentes bases de datos de artículos, reportes y publicaciones científicas en el lapso comprendido entre el año 2020 y el año 2024. Se utilizó como fuente de los registros académicos la base de datos Web of Science®, debido a que en esta hay una alta representatividad de publicaciones seriadas prestigiosas, lo que se refleja en la métrica del im-

pacto de los artículos allí registrados. Los conceptos estudiados son aquellos que relacionan los potenciales usos de la IA en la eficiencia, la toma de decisiones y la prestación de servicios públicos. La búsqueda se llevó a cabo diseñando la siguiente ecuación booleana: "artificial intelligence" OR "big data" AND "public administration" OR "public governance" OR "public policy" AND "governance".

Inicialmente, se corrió la búsqueda en el período amplio comprendido entre enero de 2007 y noviembre de 2024, identificando 339 publicaciones. Debido a la dinámica inherente a los procesos de citación y transmisión de la información y las innovaciones científicas, las citaciones no son homogéneas: se identifica un proceso importante alrededor del año 2016 y un aumento significativo de publicaciones científicas a partir del año 2020.

Resultados: Se encuentran líneas de acción estratégicas y vacíos en la implementación sobre los cuales las diferentes administraciones públicas pueden aunar esfuerzos con el objetivo de mejorar su alcance, fortalecer sus resultados y actuar usando tecnologías emergentes para garantizar transparencia ante la ciudadanía. Esto se logra garantizando inversión pública y privada en infraestructuras digitales, en la formación de talento humano especializado y en la apropiación de métodos de supervisión que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en la construcción de tecnologías de automatización en el sector público.

Uno de los temas recurrentes en la revisión de la literatura es la necesidad de asegurar la regulación que permita dirimir e identificar las responsabilidades frente a daños, vulneraciones o afectaciones de los derechos de la ciudadanía debido al uso de tecnologías de IA (Wirtz et al., 2020). Se observa que el espacio normativo está rezagado frente a la velocidad con la que se desarrolla y profundiza el uso de herramientas automatizadas como la IA, tanto en la Administración pública como en el mercado (Leenes et al., 2017; Chen et al., 2020). Indican Leenes et al. (2017) y Xu y Borson (2018) que la legalidad se retrasa en comparación con la realidad del uso de los sistemas, lo cual dificulta la actuación frente a las problemáticas inherentes a los procesos de IA.

Conclusiones: La revisión de literatura caracteriza la forma en la que las discusiones académicas se reflejan en la agenda pública, con las intervenciones de quienes tienen interés en el tema, ya sean académicos, empresas o el mismo Estado. Se debe garantizar que los algoritmos y desarrollos de IA tengan una aplicación directa en la Administración pública. Se encuentra que diferentes gobiernos han llevado a cabo acciones orientadas a la evolución y uso de tecnologías emergentes, aunque estos esfuer-

zos no han sido suficientes, lo que evidencia oportunidades de mejora que requieren ser priorizadas en el marco de las políticas públicas inmediatas. Aquí es crucial trabajar de manera interdisciplinaria, interagencial e intersectorial, así como formar el talento humano que garantice una eficiente implementación de tecnologías de IA en la toma de decisiones públicas. De esta manera se logrará la transformación esperada.

Este trabajo contribuye a cerrar la brecha existente en la literatura académica respecto a las dificultades, riesgos, mejoras y oportunidades que enfrenta la Administración pública al construir e implementar una hoja de ruta en temas de automatización y tecnologías digitales.

REFERENCIAS

Amari, S. I. (1972). Learning patterns and pattern sequences by self-organizing nets of threshold elements. IEEE Transactions, C 21, 1197-1206, 1972

Alonso, M., Grosso, M., Deprés, J., Fernández, E., Galassi, C., Krasenbrink, A., Krause, J.,

Levati, L., Mourtzouchou, A., Saveyn, B., Thiel, C., y Ciuffo, B. (2018) An analysis of possible socio-economic effect of a Cooperative, Connected and Automated Mobility (CCAM) in

Europe. European Union. https://dx.doi.org/10.2760/777

Amari, S. (1972). Learning patterns and pattern sequences by self-organizing nets of threshold elements. IEEE Transactions, C 21, 1197-1206.

Banco Mundial (2020) Artificial Intelligence in the Public Sector. Maximizing opportunities, managing risks. EFI Insight-Governance. Washington, DC: World Bank.

Chen, S., Kuo, H., y Lee, C. (220) Preparing Society for Automated Vehicles: Perceptions of the Importance and Urgency of Emerging Issues of Governance, Regulations, and Wider

Impacts. Sustainability, 12. DOI: http://dx.doi.org/10.3390/su12197844

GPAI (2024) Algorithmic transparency in the public sector: a state-of-the-art report of algorithmic transparency instruments. [Report]

Gutiérrez, J., Muñoz-Cadena, S., y Castellanos-Sánchez, M. (2023) Libro de Códigos de SDA en el Estado Colombiano, V1.0. Sistemas de decisión automatizada en el sector público colombiano, https://doi.org/10.34848/YN1CRT/TOZL4M, Universidad del Rosario.

Henman, P. (2020) Improving public services using artificial intelligence: possibilities, pitfalls, governance. Asia Pacific Journal of Public Administration, 42(4), 209-221. DOI: https://doiorg.ezproxy.unal.edu.co/10.1080/23276665.2020.1816188

CENIA y CEPAL (2024) Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial. https://indicelatam.cl/

Laboratorio de Gobierno, Gobierno de Chile y Universidad Adolfo Ibañez (2022) Permitido

Innovar: Guías para transformar el Estado chileno. ¿Cómo podemos desarrollar proyectos de ciencia de datos para innovar en el sector público?

Leenes, R., Palmerini, F., Koops, B., Bertolini, A., Salvini, P., y Lucivero, F. (2017)

Regulatory challenges of robotics. Some guidelines for addressing legal and ethical issues. Law, Innovation and Technology, 9(1), 1-44. DOI:

https://doi.org/10.1080/17579961.2017.1304921

Pencheva, I., Esteve, M., y Mikhaylov, S. (2020) Big data and AI: A transformational shift for government: So, what next for research? Public Policy and Administration, 35(1), 24-44. DOI:

10.1177/0952076718780537

Peters, G. (2021) Advanced introduction to Public Policy. Second Edition. Edward Elgar.

Taeihagh, A. (2021) Governance and artificial intelligence. Policy and Society, 40(2), 137-157.

DOI: https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1928377

Trifu, A. (2022) Applying the PRISMA method for obtaining systematic reviews of occupational safety issues in literature search. MATEC Web of Conferences, SESAM 2021.

DOI: https://doi.org/10.1051/matecconf/202235400052

Wirtz, B., Weyerer, J., y Sturm, B. (2020) The Dark Sides of Artificial Intelligence: An

Integrated AI Governance Framework for Public Administration. International Journal of

Public Administration, 43(9), 818-829. DOI: https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1749851 Xu, H., y Borson, J. (2018) The future of legal and ethical regulations for autonomous robotics.

En: 2018 IEEE/RSJ International Conference on Intelligent Robots and Systems (IROS). https://user.eng.umd.edu/~mumu/files/XB_IROS2018.pdf

Zuiderwijk, A., Chen, Y., y Salen, F. (2021) Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. Government

Information Quarterly, 38. DOI: https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577

GOBIERNO DIGITAL EN GUANAJUATO: AVANCES, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA UNA ADMINISTRACIÓN DEL FUTURO

✶ **Ana Karen Butanda Aguado**

Correo: ak.butandaaguado@ugto.mx

Afiliación institucional: Universidad de Guanajuato

El gobierno digital constituye un componente estratégico en la transformación de la Administración pública contemporánea, al permitir una mayor eficiencia en la provisión de servicios, fomentar la transparencia institucional y facilitar la participación ciudadana. En México, y particularmente en el estado de Guanajuato, este modelo se ha articulado con los principios del gobierno abierto, entendido como aquel que coloca al ciudadano en el centro de la gestión pública mediante pilares como la transparencia, la rendición de cuentas y la colaboración. Sin embargo, la transición hacia una administración plenamente digital enfrenta obstáculos relacionados con la desigualdad en el acceso a las tecnologías, la falta de alfabetización digital y la limitada capacidad institucional de los municipios para implementar políticas integrales en la materia. En este contexto, la ponencia tiene como propósito analizar de manera crítica el estado actual del gobierno digital en los 46 municipios de Guanajuato, identificando avances, rezagos y oportunidades de mejora, con el fin de ofrecer propuestas orientadas a la consolidación de un ecosistema digital incluyente, eficiente y alineado con los principios del gobierno abierto.

Objetivo: El estudio persigue tres objetivos principales: a) evaluar el grado de implementación del gobierno digital en los municipios de Guanajuato a partir de indicadores internacionales de referencia; b) identificar brechas territoriales y socioeconómicas en la adopción de prácticas digitales que impactan la equidad y la inclusión ciudadana; y c) proponer lineamientos de política pública que permitan fortalecer la infraestructura tecnológica y consolidar un modelo estatal de digitalización con enfoque de gobierno abierto.

Metodología: La investigación adoptó un enfoque descriptivo y analítico mediante la integración de métodos cuantitativos y cualitativos. Se diseñó un sistema de ocho ejes de evaluación inspirados en los principios establecidos por la Organización de las Naciones Unidas en el E-Government Survey 2022. Estos ejes fueron: infraestructura digital, servicios en línea, transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana, comunicación y presencia digital, inclusión y accesibilidad, estrategia normativa digital y mejora regulatoria. Cada indicador fue valorado bajo una escala numérica (1, 0,5 y 0) para sintetizar la información y facilitar la comparación entre municipios. Posteriormente, los datos fueron organizados según las diez subregiones establecidas en la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, lo que permitió reconocer patrones territoriales de cumplimiento y diferenciar buenas prácticas locales de casos rezagados. Además, se complementó el análisis con observaciones cualitativas sobre la funcionalidad de las plataformas digitales, la interacción ciudadana en redes sociales y la accesibilidad de los contenidos.

Resultados: El estudio revela avances significativos, aunque heterogéneos, en la implementación del gobierno digital en Guanajuato. Municipios como León, Guanajuato capital e Irapuato destacan como referentes regionales al contar con una infraestructura robusta, una amplia oferta de trámites digitales, mecanismos de participación ciudadana en línea y estrategias normativas de digitalización consolidadas. León, por ejemplo, cumple con todos los indicadores evaluados e incluso ofrece herramientas avanzadas de accesibilidad web, mientras que Irapuato ha incorporado aplicaciones móviles y asistentes virtuales para la gestión de servicios. En contraste, regiones como la Sierra Gorda, la Sierra de los Agustinos y la Laja-Bajío muestran un rezago considerable: aunque todos los municipios cuentan con sitios web oficiales, estos se limitan a ofrecer información básica en formato PDF, carecen de trámites interactivos y presentan enlaces inactivos en secciones de transparencia. La participación ciudadana digital es prácticamente inexistente en estas zonas y ninguno de los municipios evaluados incorpora contenidos en lenguas indígenas ni cumple con criterios básicos de accesibilidad web.

Un hallazgo relevante es la persistencia de la brecha digital en zonas rurales. Aunque un porcentaje importante de hogares cuenta con conexión a internet (71,1 % en Guanajuato según la ENDUTIH 2023), las limitaciones de alfabetización digital reducen el uso significativo de estas tecnologías. De acuerdo con estudios del BID y la OCDE, solo una minoría de la población mexicana posee habilidades digitales intermedias o avanzadas, lo que implica que la disponibilidad de infraestructura no garan-

tiza por sí sola un acceso equitativo a los beneficios del gobierno digital. Esta condición se refleja en la exclusión de sectores como adultos mayores, mujeres en situación de vulnerabilidad y comunidades originarias, quienes no encuentran contenidos adecuados o accesibles en las plataformas gubernamentales.

Otro aspecto destacado es la disparidad en la aplicación de políticas locales de digitalización. Mientras algunos municipios han incorporado estrategias formales de gobierno digital en sus planes de gobierno, la mayoría se limita a cumplir con los mínimos legales establecidos por la Ley de Mejora Regulatoria. Esto evidencia la ausencia de una visión estratégica de largo plazo y la necesidad de un acompañamiento estatal que homologue estándares mínimos en todo el territorio.

Conclusiones: El análisis demuestra que el gobierno digital en Guanajuato ha avanzado de manera desigual: existen experiencias locales que pueden considerarse modelos de referencia, pero también amplias zonas en las que la digitalización de la Administración pública es incipiente y fragmentada. Los principales retos identificados incluyen: la digitalización efectiva de trámites y servicios más allá del pago predial; la creación de mecanismos de consulta y participación ciudadana en línea; la implementación de criterios universales de accesibilidad y la producción de contenidos en lenguas originarias; y el fortalecimiento de la alfabetización digital en sectores vulnerables.

El estudio concluye que, sin un enfoque integral de inclusión, la digitalización corre el riesgo de profundizar las desigualdades socioeconómicas existentes. En este sentido, se propone el diseño de una política pública estatal denominada "Un Guanajuato conectado: nadie fuera del futuro digital", centrada en cinco ejes estratégicos: infraestructura equitativa, alfabetización comunitaria, accesibilidad universal, digitalización progresiva de trámites y fortalecimiento de la participación ciudadana digital. Solo mediante una estrategia con visión territorial e interinstitucional será posible consolidar un ecosistema de gobierno digital que no se limite a modernizar interfaces tecnológicas, sino que se convierta en un verdadero puente entre el Estado y la ciudadanía, garantizando que la transformación digital contribuya al fortalecimiento de la democracia, la equidad y la transparencia.

REFERENCIAS

Abasolo. (s.f.). *Página oficial del municipio de Abasolo.* https://www.abasolo.gob.mx/

Acámbaro. (s.f.). *Página oficial del municipio de Acámbaro.* https://www.acambaro.gob.mx/

Apaseo el Alto. (s.f.). *Página oficial del municipio de Apaseo el Alto.* https://www.apaseoelalto.gob.mx/

Apaseo el Grande. (s.f.). *Página oficial del municipio de Apaseo el Grande.* https://www.apaseoelgrande.gob.mx/

Atarjea. (s.f.). *Página oficial del municipio de Atarjea.* https://www.atarjea.gob.mx/

Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). *Desarrollo de habilidades digitales en América Latina y el Caribe: ¿Cómo aumentar el uso significativo de la conectividad digital?* https://publications.iadb.org/es/desarrollo-de-habilidades-digitales-en-americalatina-y-el-caribe

Celaya. (s.f.). *Página oficial del municipio de Celaya.* https://www.celaya.gob.mx/

Ciudad Manuel Doblado. (s.f.). *Página oficial del municipio de Ciudad Manuel Doblado.* https://www.manueldoblado.gob.mx/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Tecnologías digitales para un nuevo futuro.* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46816/1/S2000961_es.pdf

Comonfort. (s.f.). *Página oficial del municipio de Comonfort.* https://www.comonfort.gob.mx/

Congreso de la Unión. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.* Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015

Congreso de la Unión. (2017). *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.* Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017

Congreso del Estado de Guanajuato. (2020). *Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y sus Municipios.* Diario Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. https://www.gto.gob.mx/leyes/planeacion

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2014). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=07/02/2014

Coroneo. (s.f.). *Página oficial del municipio de Coroneo.* https://www.coroneo.gob.mx/

Cortázar. (s.f.). *Página oficial del municipio de Cortázar.* https://www.cortazar.gob.mx/

Cuerámaro. (s.f.). *Página oficial del municipio de Cuerámaro.* https://www.cueramaro.gob.mx/

Doctor Mora. (s.f.). *Página oficial del municipio de Doctor Mora.* https://www.doctormora.gob.mx/

Dolores Hidalgo. (s.f.). *Página oficial del municipio de Dolores Hidalgo.* https://www.doloreshidalgo.gob.mx/

Gobierno del Estado de Guanajuato. (2022). *Plan de Acción Local 2022-2024 de Estado Abierto: Guanajuato.* Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.

Gobierno del Estado de Guanajuato. (2023). *Reformas a la Constitución Política del Estado de Guanajuato.* Periódico Oficial del Estado.

Gobierno del Estado de Guanajuato. (2025, marzo 18). *Libia Dennise presenta el programa de gobierno Guanajuato Inteligente.* https://boletines.guanajuato.gob.mx/2025/03/18/libiadennise-presenta-el-programa-de-gobierno-guanajuato-inteligente/

Guanajuato. (s.f.). *Página oficial del municipio de Guanajuato.* https://www.guanajuatocapital.gob.mx/

Huanímaro. (s.f.). *Página oficial del municipio de Huanímaro.* https://www.huanimaro.gob.mx/

Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato. (2022). *Compromisos del Plan de Acción Local 2022-2024.*

Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2024). *El IFT te enseña.* https://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-deprensa/el_ift_te_ensena_2024.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2022). *¿Dónde están las científicas? Brechas de género en carreras STEM.* https://imco.org.mx/donde-estan-las-cientificas/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)* 2023. https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/

Irapuato. (s.f.). *Página oficial del municipio de Irapuato.* https://www.irapuato.gob.mx/

Jaral del Progreso. (s.f.). *Página oficial del municipio de Jaral del Progreso.* https://www.jaraldelprogreso.gob.mx/

Jerécuaro. (s.f.). *Página oficial del municipio de Jerécuaro.* https://www.jerecuaro.gob.mx/

León. (s.f.). *Página oficial del municipio de León.* https://www.leon.gob.mx/

Moroleón. (s.f.). *Página oficial del municipio de Moroleón.* https://www.moroleon.gob.mx/

Naciones Unidas. (2011). *Declaración de la Alianza para el Gobierno Abierto: Gobierno abierto para el siglo XXI.* Asamblea General de las Naciones Unidas. https://www.opengovpartnership.org/docs/open-government-declaration/

Ocampo. (s.f.). *Página oficial del municipio de Ocampo.* https://www.ocampo.gob.mx/

Open Government Partnership. (2011). *Open Government Declaration.* https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Going digital: Shaping policies, improving lives.* OECD Publishing. https://www.oecd.org/publications/going-digital-shaping-policies-improving-lives-9789264312012-en.htm

Oszlak, O. (2009). *Gobernabilidad y democracia en América Latina: De la crisis a la reconstrucción del Estado y de la política.* Siglo XXI Editores.

Oszlak, O. (2017). *La era exponencial: El futuro del gobierno y la gestión pública en la sociedad digital.* Alfaomega.

Oszlak, O. (1981). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional.* Editorial Sudamericana.

Pénjamo. (s.f.). *Página oficial del municipio de Pénjamo.* https://www.penjamo.gob.mx/

Pueblo Nuevo. (s.f.). *Página oficial del municipio de Pueblo Nuevo.* https://www.pueblonuevo.gob.mx/

Purísima del Rincón. (s.f.). *Página oficial del municipio de Purísima del Rincón.* https://www.purisima.gob.mx/

Romita. (s.f.). *Página oficial del municipio de Romita.* https://www.romita.gob.mx/

Salamanca. (s.f.). *Página oficial del municipio de Salamanca.* https://www.salamanca.gob.mx/

Salvatierra. (s.f.). *Página oficial del municipio de Salvatierra.* https://www.salvatierra.gob.mx/

San Diego de la Unión. (s.f.). *Página oficial del municipio de San Diego de la Unión.* https://www.sandiogodelaunion.gob.mx/

San Felipe. (s.f.). *Página oficial del municipio de San Felipe.* https://www.sanfelipe.gob.mx/

San Francisco del Rincón. (s.f.). *Página oficial del municipio de San Francisco del Rincón.* https://www.sanfrancisco.gob.mx/

San José Iturbide. (s.f.). *Página oficial del municipio de San José Iturbide.* https://www.sanjoseiturbide.gob.mx/

San Luis de la Paz. (s.f.). *Página oficial del municipio de San Luis de la Paz.* https://www.sanluisdelapaz.gob.mx/

San Miguel de Allende. (s.f.). *Página oficial del municipio de San Miguel de Allende.* https://www.sanmigueldeallende.gob.mx/

Santa Catarina. (s.f.). *Página oficial del municipio de Santa Catarina.* https://www.santacatarina.gob.mx/

Santa Cruz de Juventino Rosas. (s.f.). *Página oficial del municipio de Santa Cruz de Juventino Rosas.* https://www.juventinorosas.gob.mx/

Santiago Maravatío. (s.f.). *Página oficial del municipio de Santiago Maravatío.* https://www.santiagomaravatio.gob.mx/

Silao. (s.f.). P*ágina oficial del municipio de Silao.* https://www.silao.gob.mx/

Tarandacuao. (s.f.). *Página oficial del municipio de Tarandacuao.* https://www.tarandacuao.gob.mx/

Tarimoro. (s.f.). *Página oficial del municipio de Tarimoro.* https://www.tarimoro.gob.mx/

Tierra Blanca. (s.f.). *Página oficial del municipio de Tierra Blanca.* https://www.tierrablanca.gob.mx/

United Nations. (2022). *United Nations E-Government Survey 2022: The future of digital government*. United Nations Department of Economic and Social Affairs. https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/un-E-Government-Survey2022

Uriangato. (s.f.). *Página oficial del municipio de Uriangato*. https://www.uriangato.gob.mx/

Valle de Santiago. (s.f.). *Página oficial del municipio de Valle de Santiago*. https://www.valledesantiago.gob.mx/

Victoria. (s.f.). *Página oficial del municipio de Victoria*. https://www.victoria.gob.mx/

Villagrán. (s.f.). *Página oficial del municipio de Villagrán*. https://www.villagran.gob.mx/

Xichú. (s.f.). *Página oficial del municipio de Xichú*. https://www.xichu.gob.mx/

Yuriria. (s.f.). *Página oficial del municipio de Yuriria*. https://www.yuriria.gob.mx/

APROPIACIÓN SOCIAL DE IA Y LEGAL TECH EN EL PROCESO DE GESTIÓN JURÍDICA DE MEDELLÍN

Pedro José Madrid Garcés

Correo: pedro.madrid@medellin.gov.co

Afiliación institucional: Alcaldía de Medellín

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3848-2880

La presente ponencia documenta y analiza los resultados de una intervención sistemática orientada a la apropiación social de tecnologías emergentes en el sector público territorial. Durante ocho meses (enero-agosto 2025), la Secretaría General del Distrito de Medellín implementó el proyecto "Apropiación social de la Inteligencia Artificial (IA) y Legal Tech en el Proceso de Gestión Jurídica", ejecutado por el Centro de Gestión del Conocimiento Jurídico, con el objetivo de reducir brechas sociotécnicas en procesos críticos de la Administración pública: formación y transferencia de conocimiento, administración de información jurídica, aseguramiento de calidad y gestión del cambio organizacional.

Objetivo: Sistematizar y analizar críticamente los efectos organizacionales, técnicos y éticos de la apropiación social de IA y Legal Tech en el proceso de gestión jurídica del Distrito de Medellín, mostrando métricas de valor público, condiciones de adopción y un modelo replicable de gobernanza y uso responsable.

Metodología: El proyecto se fundamenta en los enfoques de apropiación social de la tecnología (AST) y la teoría de la innovación pública responsable (OECD & CAF, 2023), adoptando una metodología mixta que combina co-diseño participativo, investigación-acción y experimentación controlada. El marco conceptual integra perspectivas sobre transformación digital gubernamental (Lindgren et al., 2023) y la aplicación responsable de tecnologías emergentes en Administración pública. El diseño metodológico integró: (1) diagnóstico sociotécnico mediante revisión normativo-documental, entrevistas semiestructuradas y encuesta censal a servidores públicos y contratistas del proceso jurídico; (2) mapeo de capacidades tecnológicas existentes e identificación de puntos críticos de valor público (tiempos de respuesta, calidad de insumos, trazabilidad

de fuentes y prevención de daño antijurídico); y (3) diseño e implementación de intervenciones tecno políticas con supervisión humana significativa, garantizando transparencia algorítmica, trazabilidad y uso ético de la IA conforma al Conpes 4144 de 2025.

Resultados: A partir del diagnóstico efectuado, se estructuró el Semillero de Apropiación de la Inteligencia Artificial (SAIA) como dispositivo permanente de formación, experimentación, deliberación democrática y proyectividad institucional, articulado con hojas de ruta de gestión del cambio y sistemas de métricas de adopción tecnológica. Este ecosistema de innovación se operacionalizó mediante tres pilotos tecno-políticos estratégicos:

1. ASTREA-IA: integración de un sistema de asistencia inteligente para consulta normativa y jurisprudencial en la Biblioteca Jurídica Virtual ASTREA, implementando arquitectura RAG (Retrieval-Augmented Generation) con citación fidedigna mediante fragmentos entrecomillados, trazabilidad completa de fuentes primarias y generación automatizada de borradores conceptuales con cláusulas explícitas de responsabilidad y verificación humana obligatoria (Paul et al., 2024).
2. Pilotos de IA para la depuración de normas en Medellín: operacionalización de un protocolo ético-metodológico para depuración normativa territorial, estructurado mediante matrices RACI (Responsible, Accountable, Consulted, Informed), bitácoras de decisión con trazabilidad algorítmica, bancos de *prompts,* control de versiones y registros sistemáticos de supervisión humana, orientado hacia estándares de lenguaje claro y calidad regulatoria.
3. Semillero de Apropiación de la Inteligencia Artificial (SAIA): con sesiones quincenales, cohortes de ~30 asistentes y un enfoque de aprendizaje situado, el SAIA lleva a los equipos de un uso incipiente y asistemático de la IA a un dominio intermedio, verificable y auditable, integrando la tecnología al oficio jurídico sin sustituir el juicio profesional, fortaleciendo la calidad, la oportunidad y la trazabilidad del servicio público, incorporando como base el uso ético de la IA conforme a los parámetros de la Política Nacional de Inteligencia Artificial.

El análisis cuantitativo revela impactos significativos en múltiples dimensiones:

1. Eficacia operacional: reducción promedio del 31 %-38 % en tiempos de elaboración de conceptos jurídicos y minutas estandarizadas en las unidades participantes. Las consultas normativas y jurisprudenciales con verificación de fuentes experimentaron una optimización temporal de horas a minutos, manteniendo niveles de exactitud comparables o superiores a los métodos tradicionales.

2. Desarrollo de capacidades: más de 300 personas capacitadas en el Uso de la Herramienta tecnológica AstreIA y 50 operadores jurídicos completaron itinerarios formativos especializados del Semillero SAIA en competencias emergentes (IA responsable, ingeniería de prompts jurídicos, uso supervisado de sistemas RAG).
3. Gobernanza algorítmica: adopción institucional de un protocolo integral de uso responsable de IA que especifica roles diferenciados, sistemas de salvaguardas, criterios de explicabilidad, límites explícitos de automatización y registros sistemáticos de supervisión humana conforme a los parámetros de la Política Nacional de Inteligencia Artificial.

Análisis cualitativo y factores críticos de éxito: Las encuestas y grupos focales identificaron tres condiciones fundamentales para la apropiación exitosa: (1) calidad y actualización sistemática de las bases de conocimiento institucional; (2) integración orgánica de las herramientas en los flujos reales de trabajo (evitando su percepción como aplicaciones externas); y (3) marcos normativos claros de responsabilidad y rendición de cuentas. La apropiación se aceleró significativamente cuando los equipos técnicos coparticiparon en el uso de las plataformas y el diseño de plantillas, y cuando los pilotos se focalizaron en casos de uso de alto volumen y baja discrecionalidad administrativa, condiciones que fortalecieron la confianza institucional, redujeron resistencias culturales y alinearon la innovación tecnológica con el ethos profesional del servicio jurídico público.

Conclusiones: La apropiación social de la IA y Legal Tech exige gobernanza, datos de calidad, inserción en el flujo real de trabajo y supervisión humana significativa. Los pilotos con bajo riesgo jurídico y métricas claras aceleran la adopción. La combinación SAIA, protocolos y herramientas de IA permitió ganancias de eficiencia y calidad sin comprometer garantías. El modelo es replicable en otras entidades territoriales, con inversión progresiva en interoperabilidad y gestión del cambio.

La experiencia confirma que la apropiación social de IA y Legal Tech no es una compra de software, sino un proceso de aprendizaje organizacional situado que integra rediseño de procesos, empoderamiento de equipos y gobernanza algorítmica responsable. Se aporta un modelo replicable para entidades territoriales: diagnóstico participativo, pilotos acotados con métricas de valor público, evaluación iterativa y escalamiento selectivo. La ponencia se inscribe prioritariamente en el Eje 1, "Gestión de organizaciones públicas" (transformación digital, gestión del conocimiento, innovación pública), y dialoga con el Eje 2, "Gestión pública territorial", al abordar gobernanza y equidad en el acceso a servicios jurídicos.

REFERENCIAS

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2022). *Inteligencia artificial y justicia en América Latina: Riesgos, oportunidades y desafíos éticos*. https://publications.iadb.org/

Council of Europe. (2021). *European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and Their Environment*. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4december-2018/16808f699c

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Conpes 4130 de 2024. Política para impulsar la vocación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) de Medellín*.

Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Conpes 4144 de 2025. Política nacional de inteligencia artificial*.

Lindgren, I., Toll, D., Melin, U., & Madsen, C. Ø. (2023). Digitally-induced change in the public sector: A systematic review and research agenda. *Public Management Review, 26*(4), 878–907. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). *Estrategia de Justicia Digital para Colombia*. https://www.minjusticia.gov.co/

OCDE. (2021). *Principios sobre inteligencia artificial*. https://www.oecd.org/goingdigital/ai/principles/

OECD & CAF. (2023). *Uso estratégico y responsable de la inteligencia artificial en el sector público de América Latina y el Caribe*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5b189cb4-es

Paul, J., Ueno, A., & Dennis, C. (2024). Digital transformation: A multidisciplinary perspective and future research agenda. *International Journal of Consumer Studies, 48*(1), e13015. https://doi.org/10.1111/ijcs.13015

Rossi, M., Palmer, V. R., & Goddard, M. (2019). Legal informatics and the digital transformation of legal practice. En R. Susskind, D. Susskind, & S. Passmore (Eds.), *The Cambridge Handbook of Lawyering in the Digital Age* (pp. 272–280). Cambridge University Press.

Surden, H. (2021). Artificial intelligence and law: An overview. *Georgia State University Law Review*, 37(4), 1305–1323. https://readingroom.law.gsu.edu/gsulr/vol37/iss4/4/

Susskind, R. (2019). *Online courts and the future of justice*. Oxford University Press.

Vigo, R. L. (2017). *Justicia, argumentación y ética judicial*. Editorial Jurídica Diké.

Wirtz, B. W., Müller, W. M., & Weyerer, J. C. (2023). Digital transformation in government: Implementation and measurement of services digitization. *Government Information Quarterly, 40*(2), 101710. https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101710

Zavala, A., & Cevallos, J. (2020). Legaltech y transformación digital en América Latina. Revista Latinoamericana de Derecho y Tecnología, 2(1), 45–66. https://revistalegaltech.lat/index.php/revista/article/view/15

INNOVACIÓN DIGITAL PARA TRANSFORMAR LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL Y RESOLVER PROBLEMÁTICAS LOCALES

✶ **Yordy Martin Hernández Rojas**

Correo: yordymhernandez@yahoo.com / yordymartinhr@ufps.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7039-5998

La presente ponencia analiza el impacto de la innovación digital en la transformación de la gestión pública territorial y su contribución a la resolución de problemáticas públicas locales, con énfasis en el estudio de la participación ciudadana digital en el municipio de Ibagué, Colombia. A partir de un enfoque cualitativo de tipo descriptivo-analítico, se aplicó una metodología que incluyó revisión documental, estudio de caso y entrevistas semiestructuradas a actores institucionales y ciudadanos. El marco teórico se estructuró en torno a cinco conceptos clave: la gestión pública territorial, las problemáticas públicas locales, la innovación digital, las tecnologías aplicadas al territorio y el fortalecimiento institucional. Se incorporaron aportes de autores latinoamericanos como Oszlak, Ramírez-Alujas, Hilbert y Cabrales, así como políticas públicas nacionales como Gobierno Digital (MinTIC), Territdata y las estrategias del DNP. El modelo conceptual propuesto plantea una relación entre innovación digital, fortalecimiento institucional, transformación de la gestión pública territorial y resolución de problemáticas locales.

La pregunta de investigación formulada fue: ¿Cómo ha incidido la implementación de las plataformas de participación ciudadana digital de la Alcaldía de Ibagué, como "Consulta Ciudadana" y "Yo Sapeo la Corrupción", en la transparencia institucional y la resolución de problemáticas públicas locales durante el periodo 2023-2025? Entre los principales resultados, se destaca que la innovación digital ha promovido mejoras en eficiencia, transparencia y participación ciudadana en Ibagué, aunque persisten desafíos como la brecha digital, la dependencia de la voluntad política y la baja apropiación ciudadana de las herramientas tecnológicas. Las hipótesis evaluadas contrastaron una

visión escéptica (hipótesis nula) frente a la alternativa, que sostiene que la innovación digital sí contribuye significativamente a la transformación institucional y territorial. En conclusión, la tecnología no garantiza por sí sola la transformación territorial, pero puede catalizarla si se articula con estrategias institucionales sólidas, participación social efectiva y voluntad política sostenida. Finalmente, se proponen seis recomendaciones de política pública orientadas a institucionalizar la innovación digital participativa, ampliar la infraestructura tecnológica, capacitar a los actores territoriales y evaluar de forma permanente el impacto de estas herramientas en la gobernanza local.

En el contexto actual de transformación institucional y demandas crecientes de la ciudadanía, la gestión pública territorial enfrenta el desafío de adaptarse a realidades complejas, dinámicas y profundamente desiguales. En territorios como los colombianos, marcados por la fragmentación administrativa, las brechas de capacidad institucional y la centralización de recursos, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) emergen como herramientas clave para promover una gestión pública más eficiente, participativa y orientada a resultados.

La incorporación de la innovación digital en el ámbito público no solo implica la modernización de procesos administrativos, sino una profunda reconfiguración del modelo de gestión, en la que el uso estratégico de datos, la automatización inteligente, la participación ciudadana digital y los sistemas de información territorial pueden contribuir significativamente al diagnóstico y resolución de problemáticas locales. Desde esta perspectiva, la transformación digital se convierte en un catalizador del cambio institucional y territorial, especialmente cuando está acompañada del fortalecimiento de las capacidades técnicas y humanas del Estado.

Esta ponencia se inscribe en la línea de investigación Gestión pública territorial del eje "Tecnologías de la información aplicadas a la gestión territorial" y tiene como propósito analizar el impacto de la innovación digital en la transformación de la gestión pública territorial, así como su contribución a la resolución efectiva de problemáticas públicas locales.

Con base en un enfoque cualitativo y en el estudio de experiencias concretas, se plantea un modelo conceptual que integra variables como la innovación digital, el fortalecimiento institucional, la transformación de la gestión pública y el impacto en la resolución de problemáticas sociales. La reflexión que aquí se propone busca aportar al debate académico y a la práctica gubernamental sobre el papel de las TIC en la go-

bernanza local, resaltando su potencial no solo como herramientas tecnológicas, sino como instrumentos de cambio estructural en la manera en que se entiende y gestiona lo público en los territorios.

Objetivo: Analizar el impacto de las tecnologías digitales en la transformación de la gestión pública territorial, con énfasis en su capacidad para fortalecer las acciones institucionales y abordar de manera efectiva las problemáticas públicas locales desde un enfoque integral y participativo.

Objetivos específicos:

1. Identificar las principales problemáticas públicas territoriales que pueden ser abordadas mediante tecnologías de la información.
2. Examinar cómo las herramientas digitales fortalecen las capacidades institucionales para una gestión territorial más eficiente, transparente y participativa.
3. Proponer estrategias tecnológicas innovadoras que contribuyan a la toma de decisiones y a la articulación de actores en la gestión pública territorial.

Pregunta general de investigación: ¿Cómo contribuye la innovación digital a la transformación de la gestión pública territorial y a la resolución de problemáticas públicas locales en contextos institucionales específicos?

Pregunta de investigación para el estudio de caso: ¿Cómo ha incidido la implementación de las plataformas de participación ciudadana digital de la Alcaldía de Ibagué, como "Consulta Ciudadana" y "Yo Sapeo la Corrupción" en la transparencia institucional y la resolución de problemáticas públicas locales durante el periodo 2023-2025?

Metodología: La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo de tipo descriptivo y analítico, orientado a comprender el papel de las tecnologías digitales en la transformación de la gestión pública territorial. Este enfoque permite explorar en profundidad las dinámicas institucionales, sociales y tecnológicas que inciden en la gestión de problemáticas públicas a nivel local.

1. Revisión documental y bibliográfica: Se realizó una revisión sistemática de literatura científica, informes institucionales, normativas vigentes y casos documentados entre los años 2019 y 2024, para identificar marcos teóricos, conceptuales y experiencias relevantes en el uso de TIC en la gestión pública territorial.
2. Estudio de casos: Se seleccionaron dos casos representativos de territorios donde se implementó con éxito el uso de tecnologías de la información en la gestión de problemáticas públicas. Los criterios de selección incluyeron pertinencia territorial, nivel de innovación y grado de participación ciudadana.

Marco teórico: La gestión pública territorial en América Latina, y particularmente en Colombia, enfrenta desafíos estructurales relacionados con la desigualdad, la centralización del poder, la debilidad institucional y la baja participación ciudadana. En este contexto, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) surgen como instrumentos clave para repensar la relación entre el Estado, el territorio y la ciudadanía.

1. Gestión pública territorial: Autores como Oszlak (2001) y Click (2016) señalan que la gestión pública territorial en América Latina debe superar la lógica centralista e incorporar enfoques más democráticos, participativos y basados en el conocimiento del territorio. En Colombia, la Política de Fortalecimiento de la Gestión Pública Territorial (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020) establece la necesidad de articular los planes de desarrollo local con el uso estratégico de TIC para mejorar la eficiencia y eficacia de la acción estatal.
2. Problemáticas públicas territoriales: Las problemáticas públicas en los territorios colombianos se caracterizan por su complejidad y heterogeneidad. Según Cabrales (2019), los municipios colombianos presentan altos niveles de fragmentación institucional, lo que limita la capacidad de respuesta ante necesidades sociales urgentes. La planeación local ha enfrentado desafíos en la articulación intersectorial y en el uso de información actualizada para la toma de decisiones. La Estrategia de Gobierno Digital impulsada por el Ministerio TIC (2023) ha propuesto líneas de acción para cerrar esas brechas mediante el uso de tecnologías.
3. Innovación digital y transformación institucional: La innovación digital no debe entenderse solo como automatización de procesos, sino como una transformación del enfoque institucional. En palabras de Hilbert (2016), América Latina tiene la oportunidad de aprovechar la revolución digital para democratizar el acceso a servicios públicos, reducir la corrupción y fortalecer la confianza ciudadana. En Colombia, experiencias como "Territdata" del DNP o el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) han mostrado el potencial de los datos abiertos y georreferenciados para una gestión pública más transparente y basada en evidencia.
4. Tecnologías aplicadas a la gestión territorial: La aplicación de TIC en la gestión territorial ha sido documentada por Bovet y Rojas (2020), quienes destacan el uso de sistemas de información geográfica, plataformas participativas y aplicaciones móviles en gobiernos locales de Chile y Colombia. En Colombia, inicia-

tivas como "Cartografía Social Digital" de la Universidad Nacional y proyectos del IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) han fortalecido la capacidad técnica de los territorios para planificar e intervenir con mayor precisión.

5. Fortalecimiento institucional y capacidades locales: Según Ramírez-Alujas (2012), la clave de la transformación pública en Latinoamérica está en el desarrollo de capacidades institucionales, la formación de servidores públicos en competencias digitales, y la creación de una cultura de innovación en el sector público. En Colombia, programas como Formatic del Ministerio TIC y las Escuelas de Gobierno Territorial han buscado preparar a los funcionarios públicos locales para afrontar los retos de la gobernanza digital.

Modelo conceptual: Este modelo busca explicar cómo la innovación digital incide en la transformación de la gestión pública territorial y, a su vez, en la resolución de problemáticas públicas locales, a través del fortalecimiento institucional y la toma de decisiones informadas.

Variables del modelo:

1. Variable independiente principal (causal):
    a. Innovación digital (Uso de TIC, plataformas digitales, sistemas de información geográfica, inteligencia artificial, datos abiertos, etc.).
2. Variables intermedias (mediadoras):
    a. Fortalecimiento institucional (Capacidades técnicas, talento humano, cultura de innovación, articulación interinstitucional).
    b. Gestión pública territorial transformada (Procesos eficientes, mayor transparencia, decisiones basadas en evidencia, participación ciudadana).
3. Variable dependiente (resultado):
    a. Resolución efectiva de problemáticas públicas locales (Mejora en servicios, mayor equidad territorial, soluciones contextualizadas, reducción de brechas).

Innovación digital

↓

Fortalecimiento institucional

↓

Gestión pública territorial transformada

↓

Resolución de problemáticas públicas locales

Innovación digital → Fortalecimiento institucional: La incorporación de tecnologías impulsa la modernización del aparato estatal, mejora las capacidades operativas y promueve una cultura organizacional basada en el uso de datos.

Fortalecimiento institucional → Gestión pública territorial transformada: Las instituciones fortalecidas están mejor preparadas para coordinar acciones, planificar de forma estratégica y responder a los desafíos locales de manera eficaz y participativa.

Gestión pública territorial transformada → Resolución de problemáticas locales: Una gestión más eficiente, transparente y adaptativa facilita la intervención focalizada y sostenible en las problemáticas sociales, ambientales y económicas del territorio.

Relación directa adicional: Innovación digital → Gestión pública territorial transformada. En algunos casos, el uso directo de herramientas tecnológicas (como portales de datos abiertos o mapas interactivos) puede transformar la gestión pública sin requerir cambios estructurales previos.

Hipótesis:

1. Hipótesis nula (H0): La innovación digital no tiene un impacto significativo en la transformación de la gestión pública territorial ni en la resolución de problemáticas públicas locales.
2. Hipótesis alternativa (H1): La innovación digital tiene un impacto significativo en la transformación de la gestión pública territorial, contribuyendo a la resolución de problemáticas públicas locales.

Refutación: Si bien algunos sectores sostienen que la implementación de tecnologías digitales en la gestión pública territorial puede resultar ineficaz debido a la limitada infraestructura tecnológica, la baja conectividad en zonas rurales o la escasa formación digital del talento humano, esta visión subestima el potencial adaptativo de las instituciones públicas cuando se articulan esfuerzos estratégicos entre Estado, academia y sociedad civil. Las experiencias exitosas en municipios intermedios y rurales demuestran que, incluso en contextos con restricciones, es posible generar procesos innovadores mediante tecnologías de bajo costo, soluciones colaborativas y la apropiación comunitaria del conocimiento digital.

Concesión: Sin embargo, es necesario reconocer que la innovación digital, por sí sola, no garantiza una gestión pública más eficiente ni la resolución automática de problemáticas territoriales. Su efectividad depende en gran medida del contexto institucional, del compromiso político de los gobernantes, del acceso equitativo a la tecnología y de la capacidad de los territorios para apropiarse de estas herramientas de manera

estratégica. En este sentido, la transformación digital debe ir acompañada de procesos de fortalecimiento institucional, participación ciudadana efectiva y una visión de largo plazo que trascienda los ciclos gubernamentales.

Resultados: Del análisis realizado mediante revisión documental, estudio de casos territoriales y entrevistas semiestructuradas a actores públicos y comunitarios, se identificaron los siguientes resultados clave:

1. Uso creciente de tecnologías en municipios intermedios y rurales: Se evidenció un aumento en la adopción de tecnologías digitales básicas (plataformas virtuales, sistemas de información geográfica, aplicaciones móviles) para la gestión del ordenamiento territorial, los servicios públicos y la participación ciudadana, especialmente impulsadas durante y después de la pandemia por COVID-19.
2. Transformaciones institucionales graduales pero significativas: En los casos estudiados, las TIC no solo mejoraron la eficiencia de algunos procesos administrativos (como el catastro, la gestión presupuestal o la planeación), sino que también promovieron una mayor transparencia, rendición de cuentas y generación de datos abiertos, lo que fortaleció la confianza ciudadana en la gestión local.
3. Persistencia de brechas digitales territoriales: A pesar del avance en ciertas regiones, se constató que muchas entidades territoriales aún enfrentan dificultades para implementar soluciones digitales, debido a la falta de infraestructura tecnológica, limitaciones presupuestales, y déficits de capacitación en el talento humano. Esta brecha se profundiza en municipios de categorías 5 y 6.
4. Importancia del liderazgo y la voluntad política local: La evidencia mostró que la implementación exitosa de innovación digital depende más del liderazgo político y la visión estratégica del gobernante local que del nivel de desarrollo previo del territorio. Alcaldías que fomentaron alianzas con universidades, ONGs y empresas tecnológicas mostraron mayores avances.
5. Participación ciudadana digital incipiente pero creciente: Aunque todavía es limitada, algunas plataformas digitales permitieron nuevos canales de interacción entre ciudadanos y gobiernos locales (encuestas, presupuestos participativos virtuales, mapas colaborativos), generando mayor apropiación social de la gestión territorial.

Conclusiones: La transformación de la gestión pública territorial mediante innovación digital no solo es posible, sino necesaria para enfrentar los retos de los gobiernos locales en Colombia. En el caso de Ibagué, la implementación de plataformas de par-

ticipación ciudadana digital como "Consulta Ciudadana" y "Yo Sapeo la Corrupción" ha permitido avances importantes en términos de transparencia, interacción con la ciudadanía y visibilidad de problemáticas locales.

Sin embargo, estos logros son aún incipientes y evidencian la necesidad de fortalecer la articulación institucional, mejorar el acceso a herramientas tecnológicas en zonas periféricas del municipio y desarrollar competencias digitales tanto en funcionarios públicos como en la ciudadanía. La tecnología, sin un enfoque participativo y estratégico, corre el riesgo de convertirse en un recurso subutilizado o meramente simbólico. En suma, la participación ciudadana digital debe entenderse no como un complemento, sino como un eje estructurante de una gestión territorial moderna, inclusiva y orientada al bien común.

Recomendaciones:

1. Diseñar una estrategia municipal de innovación digital participativa: Elaborar un plan integral que articule TIC, participación ciudadana y gobernanza territorial, con metas claras, indicadores y recursos asignados.
2. Fortalecer la infraestructura digital comunitaria: Garantizar conectividad y acceso a dispositivos tecnológicos en comunas rurales y zonas vulnerables de Ibagué, para reducir la brecha digital y asegurar una participación ciudadana efectiva.
3. Capacitar al talento humano institucional y comunitario: Implementar programas de formación en competencias digitales para servidores públicos y ciudadanos, especialmente jóvenes, líderes barriales y organizaciones sociales.
4. Incentivar la cocreación de soluciones tecnológicas: Promover laboratorios de innovación pública en alianza con universidades, empresas TIC y sociedad civil, que permitan construir herramientas digitales adaptadas al contexto local.
5. Asegurar sostenibilidad e institucionalización de las plataformas digitales: Integrar las iniciativas de participación digital dentro de los planes de desarrollo y sistemas de planeación municipal, para que no dependan exclusivamente de la voluntad política del gobierno de turno.
6. Monitorear y evaluar el impacto de la participación digital: Establecer mecanismos periódicos de evaluación del uso, efectividad y resultados de las plataformas digitales, con base en indicadores de transparencia, confianza institucional y solución de problemas locales.

REFERENCIAS

Bovet, J., & Rojas, F. (2020). *Gobierno local e innovación digital en América Latina:* Experiencias y aprendizajes. CEPAL.

Cabrales, A. (2019). Planeación territorial y capacidades institucionales en municipios colombianos. *Revista de Administración Pública,* 53(4), 87–105.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *Política de fortalecimiento de la gestión pública territorial.* https://www.dnp.gov.co

Hilbert, M. (2016). Digital technology and social change: The digital transformation of society from a historical perspective. *Dialogues in Human Geography,* 6(3), 318–322.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2022). *Sistemas de información geográfica aplicados a la gestión territorial.*

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). (2023). *Estrategia de Gobierno Digital 2022–2026.* https://www.mintic.gov.co

Oszlak, O. (2001). Gestión pública y gobernabilidad democrática. *CLAD Reforma y Democracia, (21),* 1–14.

Ramírez-Alujas, Á. (2012). Innovación en la gestión pública: Nuevos desafíos para los gobiernos latinoamericanos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (52), 1–20.

IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS 4.0 EN LA GESTIÓN PÚBLICA COMO OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

✦ **Julio Alejandro Moreno Ortega**

Correo: julio.moreno@uptc.edu.co

Afiliación institucional: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia — UPTC

Orcid: https://orcid.org/0000-00019411-5383

✦ **Yeimy Manuela Noy Patiño**

Correo: yeimy.noy01@uptc.edu.co

Afiliación institucional: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia — UPTC

Orcid: https://orcid.org/0009-00095024-7881

✦ **Derly Astrith Ortiz Salamanca**

Correo: derly.ortiz@uptc.edu.co

Afiliación institucional: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia — UPTC

Orcid: https://orcid.org/0009-0008-9672-9475

Objetivo: Analizar el impacto de la implementación de tecnologías 4.0 en la gestión pública para identificar oportunidades que impulsen el desarrollo territorial y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Metodología: Esta investigación empleará una metodología mixta, con un enfoque cualitativo y cuantitativo para obtener un panorama amplio del objeto de estudio. Se desarrollará en tres fases: Fase 1. Diagnóstico cualitativo en el que se realizarán entrevistas semiestructuradas con funcionarios de gobiernos locales, líderes de comunidad y grupos focales para comprender las dinámicas y las percepciones que se tienen actualmente. Fase 2. Análisis de la información, se aplicarán encuestas para los usuarios

de los servicios públicos para identificar la satisfacción y el impacto de las tecnologías 4.0 en los procesos implementadas. Y la fase 3. Propuestas y recomendaciones para la implementación de las tecnologías 4.0 de manera eficiente.

La gestión pública ha realizado avances tecnológicos, sin embargo, aún su gestión se caracteriza por presentar procesos lentos, desconexión y desigualdad en el acceso a los servicios, principalmente en zonas rurales con influencia de la burocracia y en ocasiones poco transparentes. Estos aspectos generan una brecha en la experiencia con el ciudadano, quienes se encuentran en entornos de volatilidad y cambios constantes principalmente los tecnológicos. Esta baja eficiencia administrativa en algunos Municipios y la baja percepción de calidad afecta la confianza de estas instituciones y limita capacidad de atraer inversión, retención de talento humano experimentado que influyen en el desarrollo social y económico de las regiones. Donde la problemática radica en la disponibilidad de tecnologías 4.0 y su baja aplicación en procesos de gestión pública que afecta y frena la transformación de servicios, afecta en el efectivo proceso de toma de decisiones y aprovechamiento de herramientas digitales como la IA, *Big Data*, internet de las cosas) como catalizadores para el desarrollo territorial sostenible.

Posibles Resultados:

Se evidenciará el diagnóstico con el estado actual de implementación de tecnologías 4.0, donde se identifique el comportamiento e impacto de tiempos y costos de trámites para los ciudadanos, el nivel de satisfacción de los usuarios con la implementación de las nuevas tecnologías.

1. Se identificarán las principales barreras culturales y organizacionales que dificultan la innovación y tecnología en el sector público y la percepción de los ciudadanos sobre la eficiencia y transparencia de la gestión pública.
2. Propuestas de estrategias para la implementación de tecnologías 4.0 para la gestión pública que aporte en la modernización de procesos.
3. El análisis de la gestión pública territorial digital en Colombia evidencia avances significativos, aunque con diferencias notables según el nivel de desarrollo institucional y el contexto local que representa desafíos estructurales que pueden obstaculizar la consolidación de un enfoque inclusivo y eficiente. Los hallazgos permiten identificar tres grandes tendencias:

En el ámbito técnico, la interoperabilidad limitada entre plataformas institucionales representa un obstáculo para la integración de datos y la coordinación interinstitucional (OCDE, 2021, s. f.), así como la creciente preocupación por la seguridad infor-

mática pues la ciberseguridad presenta vacíos por la obsolescencia tecnológica debido a los sistemas heredados que se presenta en las regiones apartadas y en municipios de 4 a 6 nivel (MinTic, 2023; OCDE, 2021).

En lo organizacional, genera una preocupación por las brechas en el talento humano: existe una escasa preparación en competencias digitales entre los servidores públicos, lo que afecta la apropiación sostenible de tecnologías (Brito Albuja et al., 2023) con una resistencia cultural al cambio dentro de las instituciones y su falta de disposición para innovar y adaptarse (Transformación digital en Colombia, 2025) sumado a las limitaciones en los recursos financieros necesarios para la modernización de infraestructura tecnológica y desarrollo de nuevo sistemas digitales.

Ahora bien, en el plano social persiste una marcada brecha digital ciudadana, donde el acceso al Internet sigue siendo desigual, especialmente entre zonas urbanas y rurales. CEPAL indica que, aunque el 80 % de la población urbana tiene acceso, esta cifra desciende drásticamente en zonas rurales, con una diferencia de hasta 50 puntos porcentuales entre los hogares más ricos y los más pobres (CEPAL, 2024 s. f.). La alfabetización digital insuficiente refuerza esta brecha, pues limita la capacidad de la población para utilizar herramientas digitales de forma efectiva (Sánchez & Álzate, 2024 s. f.) lo que también emerge como una barrera, al igual que la inclusión digital insuficiente, que margina a poblaciones vulnerables como adultos mayores, personas con discapacidad o comunidades rurales.

REFERENCIAS

Brito Albuja, M. S., Orozco Buele, N. D. J., & Toscano Achote, É. M. (2023). Gestión del talento en la era digital: Cómo atraer, retener y potenciar profesionales en la educación del siglo XXI. Latitude, 2(18), 20–34. https://doi.org/10.55946/latitude.v2i18.228

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s. f.). Una transformación digital real y efectiva puede ayudar a América Latina y el Caribe a superar las trampas que impiden su desarrollo. (2025, agosto 26). https://www.cepal.org/es/comunicados/transformacion-digital-realefectiva-puede-ayudar-america-latina-caribe-superar-trampas

Cp-ECV-2024.pdf. (s. f.). (2025, agosto 26). https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/cp-ECV-2024.pdf

Gélvez-Ferreira, J. D., Aguirre, C. M., & Rodríguez, M. P. N. (2023). De la planeación nacional a la territorial: ¿Cómo se diseña y articula la política de convivencia y seguridad ciudadana en Colombia? Gestión y Política Pública, 32(1), 131–160. https://doi.org/10.60583/gypp.v32i1.2154

Gómez, L. F., Cerquera, M. F. A., Barragán, J. A. D., Montenegro, D. H., Gaitán, Y. J. P., & Barrero, V. V. (s. f.). Informe de análisis sobre nuevas tecnologías, tecnologías alternativas y tecnologías innovadoras, basado en un enfoque prospectivo, para el cierre de la brecha digital en Colombia.

Gomis-Balestreri, M. (2017). Del gobierno electrónico al big data: La digitalización de la gestión pública en Colombia frente al control territorial. Opera, 21, 25–53. https://doi.org/10.18601/16578651.n21.03

Hernández, E. C. M. (s. f.). Análisis de la implementación de la política de Gobierno Digital en el MADS y su contribución a la transformación digital para el acceso a la información pública (2018–2020).

Impacto TIC. (2023a, diciembre 7). Transformación digital en Colombia. Situación actual. https://impactotic.co/innovacion/transformaciondigital/transformacion-digital-en-colombia-implicaciones-yperspectivas/

Impacto TIC. (2023b, diciembre 7). Transformación digital en Colombia. Situación actual. https://impactotic.co/innovacion/transformaciondigital/transformacion-digital-en-colombia-implicaciones-yperspectivas/

Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales. (s. f.). La ICDE y Ciudata+ impulsan el Ecosistema Digital Geoespacial en Cartago, Pereira y Anapoima. (2025, agosto 26). https://www.icde.gov.co/comunicaciones/noticias/la-icde-y-ciudataimpulsan-el-ecosistema-digital-geoespacial-en-cartago

Janowski, T. (2015). Digital government evolution: From transformation to contextualization. Government Information Quarterly, 32(3), 221–236. https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.001

Medellín Digital | Urban Agenda Platform. (s. f.). (2025, agosto 26). https://www.urbanagendaplatform.org/best-practice/medellindigital

Méndez, W. E. V. (2021). Transformación digital en la administración pública: Estrategia de innovación y modernización en los diferentes niveles del Estado.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (s. f.). En 2021, el Índndice de Gobierno Digital de las entidades nacionales fue de 85.5 y de las territoriales de 65.3. (2025, agosto 26). https://www.mintic.gov.co/portal/715/w3-article-210665.html

Ministerio TIC, Universidad Externado, BID & OCDE. (s. f.). Transformación digital de Colombia. (2025, agosto 26). https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Noticias/338144:MinTICUniversidad-Externado-BID-y-OCDE-se-unieron-para-reflexionar-en-tornoa-la-transformacion-digital-de-Colombia

OECD. (2024, enero 29). 2023 OECD Digital Government Index. https://www.oecd.org/en/publications/2023-oecd-digital-governmentindex_1a89ed5e-en.html

Sánchez, D. F. G., & Álzate, J. F. V. (s. f.). Innovación responsable: Una solución a la brecha digital en Colombia.

2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf. (s. f.). (2025, agosto 25). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf

Articles-208739_recurso_1.pdf. (s. f.). (2025, agosto 26). https://mintic.gov.co/portal/715/articles-208739_recurso_1.pdf

Articles-208829_recurso_1.pdf. (s. f.). (2025, agosto 25). https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-208829_recurso_1.pdf

Articles-401770_recurso_1.pdf. (s. f.). (2025, agosto 25). https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-401770_recurso_1.pdf

Transformación digital en Colombia: Visión de 25 CIOs. (2025, agosto 26). https://revistaclevel.com/transformacion-digital-en-colombia-retosavances-y-lo-que-viene-segun-25-cios

PONENCIAS

DERECHOS HUMANOS, CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y PARTICIPACIÓN

EJE DOS: GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL



SORORIDADES, LUCHAS Y RESISTENCIAS: EL PAPEL DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN EL CASO JINETH BEDOYA LIMA VS EL ESTADO COLOMBIANO

✦ **Evi Dukaba Divaly Martínez Flórez**

Correo: evi.martinez@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

En el presente escrito se pretende describir las principales características del control de convencionalidad a la luz del caso de Jineth Bedoya Lima vs. el Estado colombiano, planteando como hipótesis principal que, para casos como los sucedidos con Jineth, las víctimas terminan siendo el chivo expiatorio del derecho penal colombiano. De este modo, no solo son violentadas, sino también revictimizadas, ya que, además de negarles sus derechos, se les culpabiliza, promoviendo lo que Rita Segato (2008) ha denominado como una "violencia instrumental", en la que solo se visibiliza a ciertas víctimas o situaciones, pero se dejan de lado otras. Estas se convierten en cuerpos borrables del imaginario social, en cuerpos desechables que obedecen únicamente a las dinámicas del sistema neoliberal y a las lógicas de la producción/reproducción.

La metodología a la que se acude es de tipo descriptivo, de carácter cualitativo, en la que se triangula la información y se realizan entrevistas a diferentes voces que permiten ofrecer diversas miradas y posturas sobre la manera en la que se deben defender los derechos de las mujeres. De este modo, se cuenta con la participación de líderes comunitarias de diferentes regiones del país y periodistas que se encargan de promover la libertad de prensa y, especialmente, de propiciar espacios para que más personas se sumen a construir e informar desde la sororidad. Dentro de los productos realizados se encuentra un reportaje presentado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que hila los saberes y sentires de las personas que se atrincheran y son sinónimo de resistencia para quienes ejercen el periodismo, que, como diría Ryszard Kapuściński (2002), no es un oficio para cínicos.

La metodología a la que se acude para realizar el presente escrito es la triangulación de la información, en la que, desde el análisis del caso, se plantea reflexionar alrededor del papel del control de convencionalidad, explicar y plantear cuestionamientos sobre el rol del Estado colombiano frente a este tipo de situaciones, para posteriormente analizar la manera en la que se ha victimizado a las mujeres que ejercen esta profesión. De este modo, son vistas como un objeto decorativo que se encarga de adornar la pantalla chica, pero se desconoce la labor investigativa y académica que conlleva realizar un reportaje, sobre todo cuando la información que se va a generar es de carácter novedoso y se debe acudir a fuentes muy precisas y expertas en lo que se aborde para evitar errores en el momento de informar.

Posteriormente, se acude a la aplicación de entrevistas que permiten reunir voces de personas quienes, desde su experticia comunitaria, investigativa, académica, científica o profesional, ofrecen un panorama sobre los derechos de las personas que ejercen el periodismo desde un enfoque de género, rescatando, sobre todo, las nuevas iniciativas que, como se tituló en el apartado, obedecen a un devenir tejido que se construye desde la colectividad. Además, dentro de los resultados se encuentra el video realizado y presentado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se presenta a continuación: **https://drive.google.com/drive/folders/1jHtc6pLo5szzogAh3gvmbn3aaggjggx-?usp=share_link**

La modernidad se ha encargado de determinar qué debe ser recordado y, a su vez, qué debería olvidarse. Ha creado monumentos que han sido reconocidos como patrimonio de la humanidad y que, por lo tanto, deben cuidarse, protegerse y valorarse por encontrarse en una categoría mayor. Sin embargo, muchos de los ideales que protegemos no obedecen a deseos genuinos de la comunidad, sino que hacen parte de una precondición colonial orquestada por una esfera pública patriarcal.

En este sentido, es coherente encontrar monumentos a grandes genocidas que han sido cuidados y protegidos por encima de las mujeres que han sido agredidas, violentadas, desprotegidas y revictimizadas. Al respecto, Rita Segato (2016) hace énfasis en la forma en la que la modernidad ha sido una máquina ejecutora de expurgos, que decide cómo catalogar las dolencias, contabilizar las penas, monumentalizar la memoria, positivizar la norma, mercantilizar la tierra e, incluso, ha decidido qué es ciencia, qué es investigación y qué puede ser considerado como académicamente válido o no, bajo los estigmas y estereotipos que aún predominan.

Todas estas violencias mencionadas se han evidenciado en las múltiples ocasiones en las que se han tomado medidas inhumanas que se han encargado de cosificar, desanimar e invisibilizar las voces de las mujeres en el marco del conflicto, ya que se les ha dado una categoría diferente, utilizando sus cuerpos como "botín de guerra", violentándolas, agrediéndolas y utilizándolas para demostrar "superioridad" por parte de alguno de los actores del conflicto sobre otros.

Este tipo de violencia, Rita Segato (2008) la ha denominado como una "violencia instrumental", en la que solo se visibilizan a ciertas víctimas o situaciones, mientras se dejan de lado otras. Estas se convierten en cuerpos borrables del imaginario social, en cuerpos desechables que obedecen a las dinámicas del sistema neoliberal y a las lógicas de la producción/reproducción.

REFERENCIAS

Kapuściński, R. (2002). *Los cínicos no sirven para este oficio: Sobre el buen periodismo. Anagrama.* (Original disponible en http://biblioteca.upacifico.cl/wp/wp-content/uploads/2012/05/Periodismo-Marzo.pdf)

Segato, R. L. (2008). *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez: Territorio, soberanía y crímenes de segundo estado.* Debate Feminista, 37, 78–102.

Segato, R. L. (2016). *La guerra contra las mujeres.*

LIDERAZGO DE LAS MUJERES URBANAS: TRAYECTORIAS Y BARRERAS EN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN ANTIOQUIA

✦ **Geydi Dahiana Demarchi Sánchez**

Correo: geydi.demarchi@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP, Territorial Antioquia

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6917-6923

✦ **Gleidy Alexandra Urrego Estrada**

Correo: gleidy.urrego@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP, Territorial Antioquia

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7040-0048

Esta ponencia tiene como objetivo analizar las trayectorias y barreras que han marcado el ejercicio de liderazgo de las mujeres urbanas de la ciudad de Medellín (Antioquia).

La metodología fue cualitativa, para comprender la realidad y dinámicas de la participación de la mujer urbana desde sus relatos y experiencias (Galeano, 2012). Como estrategia de investigación se empleó la historia de vida, como eje central en el desarrollo de la investigación, reconociendo las experiencias y voces de las mujeres en el escenario urbano de cara a la participación social en la vida pública y, con ello, reconociendo cómo desde la institucionalidad, la cultura y el entorno social se generan barreras o posibilidades para que las mujeres hagan parte de los espacios públicos.

Con relación a las técnicas de recolección de información, se empleó la entrevista y el grupo focal con el objetivo de hacer un reconocimiento pleno de las barreras y trayectorias de las mujeres urbanas para hacer parte de la participación en la vida pública en sus contextos.

De acuerdo con lo anterior, participaron de esta investigación:

1. Las lideresas de la Organización campesina Siempre Vivas del corregimiento de San Cristóbal, vereda San José de la Montaña (grupo focal).
2. Ediles y lideresas de la comuna 16 de Medellín (Entrevista semiestructurada).
3. Lideresas del barrio 13 de noviembre de Medellín (grupo focal).
4. Concejal del municipio de Medellín (Entrevista semiestructurada).
5. Lideresa de la comuna 15 de Medellín (Entrevista semiestructurada).

Para la sistematización de la información recolectada se realizaron trascripciones de los grupos focales y las entrevistas con el fin de sistematizar y organizar las experiencias recolectadas. Una vez, sistematizadas se procedió a emplear la herramienta de MAXQDA para analizar la información.

Los resultados que arroja esta investigación están orientados en dos vías; por un lado, se hace un reconocimiento de las trayectorias y trasegares de las mujeres en la participación y, por el otro, se encuentran las barreras que se les han presentado en el ejercicio de la participación en la vida pública.

El primer asunto que abordan las trayectorias permitió reconocer que aquellas mujeres en el ejercicio de liderazgo pasan por diferentes fases o momentos. Un primer momento, considerado el inicio de la participación, se enfoca en las primeras experiencias de acercamiento a organizaciones sociales o, en su defecto, a redes comunitarias existentes en el territorio. Este inicio está motivado por la necesidad o problemática que observan en su contexto o, en otros casos, por la influencia de otras mujeres que ya vienen adelantando liderazgos propositivos y activos en el territorio.

El segundo momento se refleja en los espacios en los que se posibilita la participación; entre ellos destacan los grupos comunitarios del adulto mayor y de juventudes, así como la participación en espacios formales como las Juntas de Acción Comunal, las Juntas Administradoras Locales y los Concejos Municipales.

Un tercer momento surge desde la evolución y transformación que va teniendo la mujer en estos espacios de participación, en el cual deja de ser una participante para liderar los espacios. Esto implica un reconocimiento en las comunidades por las habilidades y valores propios de los liderazgos que relucen en las mujeres que realizan este ejercicio.

Este trasegar de las mujeres pasa por una necesidad latente de formación y/o educación formal e informal para defender y resolver las necesidades de los territorios de manera más efectiva, además del fortalecimiento de la autoestima y del aprendizaje del manejo de lo público.

Con relación a las barreras en la participación en la vida púbica por parte de las mujeres, abordamos cuatro que estuvieron presentes en los relatos de las participantes.

1. Cargas domésticas y del cuidado que aún persiste en la sociedad. Lo que obliga socialmente a las mujeres a no renunciar a las labores del cuidado y crianza de los menores y los ancianos y al liderazgo de las tareas domésticas. Este es uno de los factores más constantes en el relato de las lideresas.
2. Apreciaciones socioculturales excluyentes. Esta se relaciona con la anterior barrera, pero se concentra en la percepción de las comunidades sobre el rol de la mujer en los contextos sociales. Este factor se relaciona con estereotipos de género y prácticas machistas y sexistas que subvaloran las capacidades de las mujeres en lo público, invisibilizando el papel de las mujeres en espacios por fuera del hogar.
3. Condiciones económicas desfavorables, evidenciadas por la falta de recursos económicos para formarse o asistir a reuniones convocadas por asociaciones comunitarias o el Estado. Otro asunto que agrava la situación es la dependencia económica de las mujeres del hombre proveedor del hogar y, por otro lado, la falta de tiempo por cuestiones laborales para participar en espacios de decisión comunitaria, lo que enfrenta a la mujer a una encrucijada (participa o trabaja para el sostenimiento del hogar y sus hijos).
4. Desconfianza en las instituciones del Estado. Esto a causa de experiencias negativas con autoridades municipales y locales. Sumado a la percepción de las instituciones y sus líderes como corruptos, con prácticas de clientelismo por parte de los funcionarios de las organizaciones del Estado.

Conclusiones: El ejercicio del liderazgo de las mujeres es un desafío mediado por las imposiciones de roles que aún persisten en la cotidianidad, sumado a las cargas domésticas y cuidados de los hijos que en ocasiones imposibilitan que hagan parte de espacios de participación.

También, la desconfianza institucional impide y aleja a las mujeres del ejercicio de la participación. Incluso como estrategia de movilización femenina se opta por promover espacios de participación no formales para la mejora de las necesidades del territorio.

Otro asunto importante es reconocer que el ejercicio de participación de la mujer moviliza habilidades y experiencias a todos los miembros de la casa. Lo anterior queda en evidencia cuando sus hijos e hijas al ver a sus madres comienzan a ejercer liderazgo

en los diferentes espacios en los que participan. Llámese escuela, grupos de fútbol o grupos de amigos. Asimismo, los esposos y maridos también se suman a las prácticas de participación que promuevan las mujeres.

REFERENCIAS

Agudelo, L. (2019). *Análisis de la motivación o desmotivación de la participación política de las mujeres para los cargos públicos de elección popular en el municipio de Girardota, Antioquia durante el periodo 2000-2015* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia].

Aguilar, P. (2020). Mujeres, trabajo y hogares en los debates latinoamericanos acerca del desarrollo (1960-1975). *Pasado Abierto*, 6(11). http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/3924

Alzate-Zuluaga, M. L., & Carvajal-Londoño, Y. (2023). Trayectorias y formas de configuración política de mujeres víctimas del conflicto armado en la región del Urabá, departamento de Antioquia, Colombia. *Estudios Políticos*, 67, 213–238. https://doi.org/10.17533/udea.espo.n67a09

Galeano, M. (2012). Estrategias de investigación social cualitativa: El giro en la mirada. La Carreta Editores.

González, R. (2009). Estudios de género en educación: Una rápida mirada. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(42), 681–699. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5429559.pdf

Hooks, b. (2020). *Teoría feminista: De los márgenes al centro* (3.ª ed.) [Libro digital]. Traficantes de Sueños. https://traficantes.net/sites/default/files/tds_map61_Hooks_web_baja.pdf

Lagarde, M. (1996). *Género y feminismo: Desarrollo humano y democracia*. http://repositorio.ciem.ucr.ac.cr/jspui/bitstream/123456789/259/1/rciem226.pdf

León, M. (1984, 1 de octubre). *Mujer urbana y el servicio doméstico: Colombia*. https://hdl.handle.net/11362/2495

Martínez, M. (2019). *Políticas sociales y participación en México: El caso del programa Comedores Comunitarios* (1.ª ed.) [Libro impreso]. Serie Las Ciencias Sociales Cuarta Década. https://asociacionvenezolanadesociologia.org/wp-content/uploads/2022/08/Politicas-sociales-y-participacion-en-Mexico.pdf

Martínez, M. (2021). La participación: Sus trayectorias analíticas y una propuesta de modelo para su investigación en los estudios políticos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales,* 67(244). https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2022.244.77584

Massolo, A. (1992). *Mujeres y ciudades: Participación social, vivienda y vida cotidiana* (1.ª ed.) [Libro digital]. El Colegio de México. https://puedjs.unam.mx/movimientosfeministas/wp-content/uploads/2023/11/Massolo_Introduccion.-Las-mujeres-son-sujetos-de-la-investigacion-urbana.pdf

Morales, A., & Pérez, L. (2021). *Violencia política contra las mujeres en México y Ecuador (2016-2019). Colombia Internacional*, 107, 113–137. https://doi.org/10.7440/colombiaint107.2021.05

Misión de Observación Electoral (MOE). (2023, 28 de noviembre). *Balance electoral y legislativo en torno a la participación política de las mujeres en Colombia*.

ONU Mujeres. (2020, 26 de febrero). *Visualizar los datos: La representación de las mujeres en la sociedad*. https://www.unwomen.org/es/digital-library/multimedia/2020/2/infographic-visualizing-the-data-womens-representation

Pomeroy, M. (2009). *Los significados de la participación* [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona]. https://poderedesenvolvimentolocal.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/02/tesina-mpomeroy.pdf

Suárez, E. (2018). Incubación de emprendimientos sustentables en el grupo social "San Juan Bosco", Loja. *Innova Research Journal*, 3(10), 202–211.

Valoyes, Y. (2020). *Resistencia cultural y política de las mujeres negras en la construcción de memoria colectiva en escenarios de violencia* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].

SOACHA: LA CRISIS DE UN CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO QUE AFECTA LA SEGURIDAD DEL MUNICIPIO

✦ **Luis Alfredo Cabrera Albornoz**

Correo: luis.cabrera@unimilitar.edu.co

Afiliación institucional: Universidad Militar Nueva Granada

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8321-014X

✦ **Ruth Mery Quitian Bustos**

Correo: ruth.quitian@unimilitar.edu.co

Afiliación institucional: Universidad Militar Nueva Granada

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7590-4248

✦ **Valentina Moreno Cerón**

Correo: est.valentina.moreno@unimilitar.edu.co

Afiliación institucional: Universidad Militar Nueva Granada

ORCID: https://orcid.org/0009-0008-6961-3370

Objetivo: Analizar la dinámica demográfica del municipio de Soacha, caracterizada por un crecimiento poblacional acelerado que impacta en la seguridad y gobernabilidad, y proponer estrategias que fortalezcan el contexto de estos desafíos.

Objetivos específicos:

1. Identificar los factores clave del crecimiento demográfico en Soacha, como la migración no regulada y la conurbación con Bogotá.
2. Establecer una relación entre los factores clave del crecimiento demográfico con el aumento de la criminalidad dentro del municipio.
3. Proponer vías de mejora y acciones coordinadas que aborden la problemática, considerando el crecimiento demográfico y la necesidad de una gestión más efectiva de los recursos.

Metodología: Este estudio hace parte de una de las líneas investigativas del proyecto INV–EES 4147 "Factores sociales y económicos de la población de 18 a 29 años en la Comuna 2 de Soacha (Cundinamarca), que inciden en los delitos de alto impacto", el cual desarrolla un análisis cualitativo sobre la dinámica del crecimiento demográfico que se viene presentando en el municipio de Soacha.

La información fue recolectada mediante dos instrumentos —entrevistas semiestructuradas y grupos focales— aplicados durante la vigencia del proyecto en el año actual, con la participación de diferentes funcionarios públicos del municipio. Entre ellos se encuentran el comandante de la Policía Metropolitana de Soacha, el encargado de la Seccional de Investigación Criminal (SIJÍN), el presidente de la Junta de Acción Comunal de la Comuna 4, representantes de la Casa de la Juventud y funcionarios de la Personería Municipal de Soacha.

Para el procesamiento y análisis de la información se utilizó el software Atlas.ti, empleando cuatro categorías de codificación: "Densidad poblacional", "Migración no regulada", "No cuenta con un censo real" y "Desplazamiento de habitantes de calle". A partir de los resultados se realizó, además, un estudio referencial que permitió confirmar la afectación del crecimiento demográfico sobre la seguridad y la gobernabilidad del municipio.

Resultados: De acuerdo con las entrevistas y grupos focales, la población de Soacha —según la proyección del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)— superaba los 870.000 habitantes en el último censo de 2018; actualmente, se estima que sobrepasa el 1.200.000. De este modo, Soacha, el municipio con la mayor densidad poblacional de los 116 que conforman Cundinamarca, concentra el 45 % de la delincuencia global del departamento, una cifra que no alcanza la suma conjunta de casi 100 municipios.

Una de las principales dificultades señaladas es que el municipio no cuenta con un censo real, pues desde 2018 solo existen proyecciones demográficas. Esta falta de datos precisos impide ajustar el presupuesto municipal a las necesidades de su población, generando una profunda brecha entre demanda social y capacidad institucional.

El crecimiento poblacional reciente está fuertemente vinculado con la migración no regulada. Según el último censo de Desarrollo Social de la Administración Municipal, Soacha alberga a más de 70.000 migrantes extranjeros, principalmente venezolanos. Esto coincide con datos del Servicio Jesuita a Refugiados (2021), que evidencian un incremento sostenido desde 2016. En este contexto, las autoridades locales señalan

que cerca del 50 % de las detenciones recientes corresponden a personas extranjeras, lo que coincide con las percepciones expresadas en los grupos focales sobre la relación entre migración no regulada y delincuencia juvenil.

Asimismo, la conurbación con Bogotá ha impulsado el aumento poblacional. Como señala Radio Nacional (2018), Soacha asume problemáticas propias de la capital, pero con el presupuesto de un municipio mediano. Castellanos (1991) ya advertía que Soacha funciona como un "municipio dormitorio" debido a que una proporción significativa de sus habitantes estudia o trabaja en Bogotá. El bajo costo del suelo y de los servicios, especialmente en las comunas 4 y 6, atrae población, pero también incrementa los problemas de seguridad. A esto se suma el desplazamiento de habitantes de calle provenientes de localidades limítrofes como Bosa y Ciudad Bolívar.

Conclusiones: El acelerado crecimiento demográfico de Soacha —impulsado por la migración no regulada, la conurbación con Bogotá y la ausencia de un censo actualizado— ha intensificado las problemáticas de seguridad y gobernabilidad del municipio.

Existe una brecha evidente entre las proyecciones del DANE y las percepciones de los funcionarios locales, quienes consideran que la población real excede ampliamente las cifras oficiales. La falta de un censo reciente dificulta la distribución adecuada de recursos y limita la capacidad de formular políticas públicas efectivas.

Se evidencia, además, que la migración no regulada, especialmente de población extranjera, está asociada a una proporción significativa de las acciones delictivas registradas. La cercanía con Bogotá convierte a Soacha en un municipio receptor de problemáticas metropolitanas, como el desplazamiento de habitantes de calle.

En estas condiciones, Soacha se ve obligada a enfrentar crecientes desafíos en materia de criminalidad e infraestructura sin contar con los recursos suficientes, lo cual debilita su capacidad institucional.

En consecuencia, las acciones orientadas a enfrentar los efectos del crecimiento demográfico sobre la seguridad y la gobernabilidad deben incluir: la actualización urgente de las cifras poblacionales, el fortalecimiento de la planificación territorial, la cooperación interinstitucional con Bogotá, y la implementación de políticas de control migratorio articuladas y sostenibles.

REFERENCIAS

Castellanos, R. (1991). *Soacha, un laboratorio de problemas.* El Tiempo. http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-146527

Radio Nacional. (2018). *¿Cuáles son las problemáticas de los habitantes de Soacha?* https://www.radionacional.co/cultura/cuales-son-las-problematicas-de-los-habitantes-de-soacha

Servicio Jesuita a Refugiados Colombianos. (2021). *Informe #1 – JRS Colombia.* https://col.jrs.net/es/informe-1/

EL PERDÓN Y LA MEMORIA

✶ **Onasis Rafael Ortega**

Correo: onasis.ortega@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, Territorial Valle

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4920-5245

Vemos con cierta frecuencia peticiones de perdón en contextos de transiciones políticas —de la guerra a la paz, de dictaduras o gobiernos autoritarios a la democracia—, así como en escenarios marcados por los efectos del colonialismo, el terrorismo o graves violaciones de los derechos humanos. Quienes proponen o defienden el perdón a menudo lo separan o desconectan de la memoria; sin embargo, pensarlo en relación con la memoria podría contribuir a comprender el pasado en sociedades que han sufrido largos periodos de violencia y vulneración de los derechos humanos.

"La proliferación de estas escenas de arrepentimiento y de perdón invocado significa, sin duda, una urgencia universal de la memoria: es preciso volverse hacia el pasado; y este acto de memoria, de autoacusación, de contrición, de comparecencia, es preciso llevarlo a la vez más allá de la instancia jurídica y más allá de la instancia Estado-nación". Volverse hacia el pasado, comparecer y pedir perdón son signos de un tiempo cuyo pasado está marcado por la violencia, el genocidio, la guerra y graves violaciones de los derechos humanos. Por eso Derrida se refiere al siglo XX como "el siglo del perdón": un siglo que se inició con el genocidio armenio en 1904 y terminó con la limpieza étnica en Bosnia y Ruanda en los años noventa.

Pero, al mismo tiempo que constatamos estos signos en el presente, advertimos una creciente sospecha sobre la materialización del perdón en contextos políticos. Las dificultades con las que tropieza su implementación pueden ser de orden epistémico o de carácter práctico. Las primeras tienen que ver con la naturaleza del perdón, es decir, con su trasfondo religioso y su relación con el duelo y el sufrimiento. En cuanto a las difi-

cultades prácticas, se deben a que su trámite en la sociedad está en manos de la política, que —como sabemos— se caracteriza por las contingencias del poder para establecer prioridades.

Objetivo: Analizar la relación entre el perdón y la memoria desde distintas perspectivas teóricas para establecer posibilidades de trámite en sociedades que han sufrido graves violaciones de los derechos humanos.

Metodología: La metodología aplicada es el análisis y la revisión documental.

Resultados:

1. El perdón encuentra serios desafíos en su aplicación práctica y su materialización en las sociedades con un pasado de violencia y graves violaciones de los derechos humanos.
2. El perdón contribuye positivamente a restablecer la confianza institucional y la convivencia ciudadana, siempre que se trate de un perdón responsabilizante y no de perdón y olvido.
3. La memoria sirve de fundamento al perdón y posibilita acciones de justicia ante las injusticias del pasado.

Conclusiones: En contextos sociales con un pasado de violencia y graves violaciones de los derechos humanos, el perdón implica un desafío político para el Estado, las instituciones y la sociedad civil. Sin embargo, un perdón responsabilizante contribuye a restablecer confianza institucional y convivencia social.

REFERENCIAS

Jankélévitch, V. (1999). *El perdón*. Seix Barral.

Derrida, J. (2008). El siglo y el perdón. En E. Medina, R. Mate, & otros, *El perdón, virtud política*. Anthropos. (Trabajo original publicado en 2000).

Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Paidós.

Arendt, H. (1995). *De la historia a la acción*. Paidós.

Arendt, H. (1996). *Entre el pasado y el futuro*. Península.

Arendt, H. (2007). *Responsabilidad y juicio*. Paidós.

CÁTEDRA DE PAZ EN EL SUR DE BOGOTÁ: DERECHOS HUMANOS, PARTICIPACIÓN ESTUDIANTIL Y MEMORIA DESDE LAS "VOCES BAJAS"

✦ **José Honorio Martínez**

Correo: joseh.martinez@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

✦ **Sara Valentina Higuera**

Correo: sara.higuera@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

✦ **Jhonnatan Maya**

Correo: jhonnatan.maya@esap.edu.co

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

La escuela opera como un nodo territorial de formación; sin embargo, la implementación de la Cátedra de Paz (Ley 1732 de 2014; D. 1038 de 2015) sigue enfrentando baja visibilidad curricular y un débil anclaje institucional, lo que limita su potencial para activar memoria, participación y tejido social. En las localidades del sur de Bogotá —receptoras de población desplazada, atravesadas por múltiples violencias y con un cúmulo histórico de los conflictos nacionales—, se manifiestan brechas que se traducen en dificultades para reconocer el conflicto social y armado y sus orígenes, identificar rutas institucionales de protección a víctimas y ejercer agencia estudiantil como sujetos de derechos. Nuestro semillero plantea una Cátedra de Paz con enfoque territorial y de derechos, que analiza históricamente el conflicto, centrada en voces bajas (narrativas subalternas) y metodologías participativas, para construir una visión menos fragmentada de las causas y orígenes del conflicto y así fortalecer la construcción de paz y la participación juvenil en el territorio.

El Semillero Memoria y Subalternidad (esap) consolida, desde 2024, una propuesta de Investigación-Acción Participativa (iap) en cuatro colegios públicos del sur de Bogotá. La iniciativa prioriza dos ejes del D. 1038/2015: memoria histórica e historia de los acuerdos de paz, y busca recuperar memorias colectivas del conflicto social y armado en diálogo con el contexto barrial y escolar. La apuesta formativa articula el ejercicio teórico-práctico con una pregunta sustantiva por la democracia y la paz en clave de derechos humanos.

Objetivo: Analizar cómo una Cátedra de Paz con enfoque de derechos e inspirada en voces bajas contribuye a la participación, la reconstrucción de memoria y el fortalecimiento del tejido social en colegios del sur de Bogotá, identificando barreras y oportunidades para su gestión territorial desde la escuela.

Marco conceptual (integrado y operativo): El marco combina gestión pública territorial (Estado en los territorios y coproducción de capacidades públicas en la escuela), gobernanza/participación (toma de palabra, deliberación y organización estudiantil), tejido social (confianza, reconocimiento y cuidados) y memoria en clave subalterna (voces bajas), articulada con un enfoque de derechos humanos.

Epistemológicamente, se asume la IAP —en diálogo con Orlando Fals Borda— para interpelar la dicotomía sujeto/objeto, reconocer la subjetividad del investigador, promover procesos colectivos y creativos y afirmar un compromiso con el cambio social. La reflexión sobre subalternidad, alteridad y memoria se apoya en Ranajit Guha, Tzvetan Todorov y Paul Ricoeur, como soporte para leer la experiencia estudiantil y barrial desde la agencia y la dignidad. En lo normativo, se ancla en la Constitución Política (art. 22: la paz como derecho/deber), la Ley 1732/2014 y el D. 1038/2015, y dialoga con los acumulados del cnmh, en especial Colombia: ¡Basta ya! (2013).

Metodología: Enfoque cualitativo con IAP y estudio de caso múltiple (cuatro colegios). Técnicas: (a) entrevistas semiestructuradas a estudiantes (9.º–11.º), docentes y orientadores; (b) observación participante en sesiones dentro del aula escolar; (c) talleres de memoria desde "voces bajas"; y (d) revisión documental (pei, planes de área, lineamientos, planes locales). La secuencia didáctica recorre una línea de tiempo de 1948 (Bogotazo) a 2021 (Estallido Social), integrando álbumes/portafolios de memoria, líneas de tiempo, cartografías y ejercicios de narrativa/creación para activar el vínculo entre memoria individual, memoria colectiva y memoria histórica. Ética: con-

sentimiento informado, anonimato, no revictimización y derivación a rutas de apoyo cuando aplique. Análisis: codificación temática, matrices categoría–subtema y triangulación entre técnicas y actores.

Resultados:

1. Visibilidad y sentido de la Cátedra. Los diagnósticos muestran baja visibilidad y priorización curricular, y la percepción de "asignatura de relleno". Este hallazgo valida el uso de dispositivos pedagógicos situados (portafolios, líneas de tiempo, cartografías) para resignificar contenidos y anclar la Cátedra a problemas del entorno.
2. Memoria y territorio. En colegios de Ciudad Bolívar se registra un mayor reconocimiento de falsos positivos, indicador de memorias territoriales que interpelan el aula. A la vez, se observa normalización de violencias cotidianas, lo que exige marcos de derechos y cuidado para releer experiencias y activar rutas de análisis.
3. Secuencia histórico-crítica. Empezar por hitos recientes no garantiza familiaridad: emergen lagunas en 2021 tanto como en 1948. Trabajar con relatos subalternos (voces bajas) y fuentes locales potencia la apropiación histórica y la agencia estudiantil.
4. Agencia y participación. Los talleres activan preguntas por autoría de la historia, sesgos y lugar del estudiante como sujeto de derechos, promoviendo toma de palabra, organización de iniciativas y cuidado mutuo.
5. Gestión territorial y rutas. Se mapean brechas de articulación escuela-instituciones (secretarías, SNBF, comisarías) y se proponen rutas de derivación/acompañamiento (protección, convivencia, salud mental escolar), conectando participación con garantía de derechos.

Aportes y originalidades:

1. Ofrece evidencia situada de la escuela como actor de gestión territorial de derechos, articulando memoria, participación y paz.
2. Propone una metodología replicable (IAP + voces bajas + dispositivos de memoria) que reduce brechas de conocimiento histórico y re-ancla la Cátedra al territorio.

3. Entrega insumos de política para lineamientos de Cátedra de Paz y articulación interinstitucional local. Con ello atiende los criterios de calidad académica (coherencia problema-objetivos-método-resultados), pertinencia temática (Eje 2) y aporte (transferibilidad y debate público).

Limitaciones y próximos pasos: La normalización de violencias y la percepción de "relleno" demandan trabajo con docentes y familias (co-diseño de proyectos de aula, socialización de rutas). Próximos pasos: desarrollar rúbricas de participación y sistematizar la secuencia para su transferencia a otras localidades.

REFERENCIAS

Fals Borda, O. (2015). *Una sociología sentipensante para América Latina*. CLACSO; Siglo del Hombre Editores.

Guha, R. (Ed.). (2002). *Las voces de la historia y otros estudios subalternos.*

Ricoeur, P. (2004). *La memoria, la historia, el olvido.*

Fals Borda, O., Guzmán Campos, G., & Umaña Luna, E. (1962). *La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social* (Toms. I y II).

Molano Bravo, A. (2014). *Trochas y fusiles: Historias de la guerrilla y el paramilitarismo, 1982–2005*. Penguin Random House Grupo Editorial Colombia.



I Congreso Internacional de Investigación en Administración Pública

CIIAP 2025

MEMORIAS

Organiza:

ESAP
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Coorganizan:

cinep
programa por la paz
ean universidad
CAPAZ
Instituto Colombo-Alemán para la Paz
APC Colombia

Apoyan:

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL
CLAD
INPAE
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
CICAP
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
FACULTAD DE GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE
SAN MARTÍN
Fundación Universitaria

Vigilada Mineducación