

Educación para el Cuidado de lo Público

Marco Hernando Bonilla Martínez
Economista
Universidad Central de Colombia
Especialista en Control Interno
Universidad Militar Nueva Granada
Especialista en Pedagogía y Docencia Universitaria
Universidad La Gran Colombia

Universidad La Gran Colombia
Facultad de Postgrados y Formación Continuada
Maestría en Educación
Bogotá D.C.
2017

Dedicatoria

Primero a Dios, quien con su bondad infinita, me ha dado la vocación de compartir mis conocimientos, como un granito de arena en la construcción de una Sociedad más justa y equitativa.

A mis padres Marco Tulio (qepd) y Soledad, quienes me educaron con el ejemplo, a ser un hombre de bien, y ser responsable de mí destino. Dios los bendiga.

A mis hijas Martha Liliana y Cintia Alejandra, por la fuerza y el cariño incondicional de su trato, quienes cada día me sorprenden con su talento, a las que no me canso de aplaudir por sus logros; y porque son ellas quienes representan la columna que me mantiene vigente y activo para afrontar nuevos retos. Las amo.

Agradecimientos

A la Universidad la Gran Colombia, mi casa de estudio, como docente y estudiante de maestría; por su empeño en formar Maestros y estudiantes profesionales a la medida de las necesidades que el Estado y la Sociedad requieren con urgencia.

Carta de Cesión de Derechos

Bogotá, 20 Septiembre de 2017

Señores
ESCUELA DE POSGRADOS
UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
Ciudad

Respetados señores

Por medio de la presente nos permitimos ceder los derechos morales del autor, para la consulta parcial o total de la presente Trabajo de Grado Titulado **EDUCAR PARA EL CUIDADO DE LO PÚBLICO** y la consulta o reproducción parcial o total o de la publicación electrónica del texto completo del trabajo, así como del registro en el catálogo OLIB de la Biblioteca de la Universidad La Gran Colombia.

Cordialmente

MARCO HERNANDO BONILLA MARTÍNEZ
C.C. N° 19.275.568 de Bogotá

Resumen

Educar para el cuidado de lo público debe orientarse como un aspecto necesario en el fortalecimiento de la democracia, dado que, posibilita generar ciudadanos capaces de ejercer el control ciudadano, político y económico que viabiliza el desarrollo del Estado, con miras a garantizar el bienestar de los ciudadanos en el proceso de construcción y fortalecimiento del proyecto político democrático en el país. Por tanto, el proceso investigativo busca consolidar una propuesta educativa que contribuya a la formación de estudiantes, de diversos niveles de escolaridad, en cuanto al cuidado de lo público.

Sobre esta consideración, comprender la formación como proceso, atado a los procesos pedagógicos que se cimentan en la escuela, hace posible identificar sus alcances en el proceso social de formación política y ética de los ciudadanos que valoran y cuidan lo público.

Palabras Claves: Constitución, comunidad, democracia, economía, estado, lo público, nación, participación.

Abstract

Educating for the care of the public must be assumed as a process that must be oriented as a necessary aspect in the strengthening of democracy, since it makes it possible to generate citizens capable of exercising the citizen, political and economic control that enables the development of the State, with aims to ensure the welfare of citizens in the process of building and strengthening the democratic political project in the country. Therefore, the research process seeks to consolidate an educational proposal that contributes to the formation of students, of various levels of schooling, in terms of caring for the public.

Regarding this consideration, understanding training is like a process, tied to the pedagogical processes that are grounded in the school, making it possible to identify its scope in the social process of political and ethical formation of citizens who value and care for the public.

Keywords: Constitution, community, democracy, economy, state, public, nation, participation.

Tabla de Contenido

Introducción, 2

El Problema, 4

Planteamiento del problema, 13

Formulación pregunta problema, 13

Justificación de la investigación, 14

Objetivos, 18

Objetivo general, 18

Objetivos específicos, 18

Marco Teórico, 20

Antecedentes de investigación, 20

Bases Teóricas, 23

Marco legal, 41

Metodología, 45

Diseño y tipo de investigación, 45

Población y muestra, 46

Instrumentos y/o técnicas de investigación, 46

La encuesta, 46

Procedimiento, 47

Fase I. Diseño del proyecto, 47

Fase II. Planificación del curso, 47

Fase III. Selección de contenidos, organización y secuencia, 48

FASE IV. SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS Y RECURSOS, 40**Fase V. Aplicación del instrumento, 48****Fase VI. Resultados y Análisis, 49****Fase VII. Presentación de informe y Propuesta, 49****Resultados, 50****El Diagnóstico del Estado Colombiano, 50****Principios de la función pública, 53***El principio de moralidad administrativa, 53**Principio de igualdad, 56**Principio de eficacia, 58**Principio de economía, 59**Principio de celeridad, 60**Principio de imparcialidad, 61**Principio de publicidad, 63***Estructuras política, económica y social derivada de la constitución, 64***Desde lo jurídico – legal, 64**Desde lo económico, 66**Desde lo político, 83**Desde lo social, 86**Debilidades estructurales, 86**Políticas desacertadas, 87***El Trabajo de Campo, 89****Los Resultados de la Encuesta, 93**

Estructura del Estado. (Calificación 1.8/5.0) 77

Función Pública (calificación (2.1/5.0), 102

Participación ciudadana (calificación 1.8/5.0), 104

Discusión de Resultados, 109

Conocimiento del Estado, 109

La Función Pública, 112

Participación Democrática, 114

Una Propuesta para el Cuidado de lo Público, 117

Contextos sociales, culturales, políticos, 130

Propósitos del programa, 136

Estructura y Organización Curricular, 137

Ejes Temáticos, 142

Conclusiones, 155

Referencias, 161

Apéndices, 175

Lista de Tablas

Tabla 1. Cuestionario de la encuesta, 91

Tabla 2. Población a la cual se aplicó Encuesta, 93

Tabla 3. Conocimiento del Estado Colombiano, 93

Tabla 4. La reflexión en la acción, 128

Tabla 5. Términos del informe final, 153

Lista de Figuras

- Figura 1.** Ingresos por sectores de producción, 68
- Figura 2.** Presupuesto por ingresos, 69
- Figura 3.** Presupuesto de gastos o ley de apropiación, 74
- Figura 4.** Funciones tradicionales del Estado, 96
- Figura 5.** Jerarquización normativa, 97
- Figura 6.** Contextos sociales, culturales, políticos, 130
- Figura 7.** Sistema presupuestal, 149

Lista de Apéndices

Apéndice A. Aportes de la Constitución Política de Colombia de 1991, 176

Apéndice B. Encuesta de Percepción, 205

Introducción

“Educar para el Cuidado de lo Público” invita a la construcción de una propuesta educativa, no solo para estudiantes de nivel básico y de secundaria, sino también de educación superior. Dicha propuesta concibe la idealización de un modelo participativo y democrático en todos los actores del Estado, como son la comunidad, los servidores públicos y especialmente los profesionales, quienes están llamados a la construcción de un país más justo y equitativo, donde sus actuaciones conlleve no solo a que los recursos sean empleados de manera racional, si no a la vocación de construir ciudadanía abocada en torno al bienestar de todos.

El Estado Social de Derecho que reclama la Constitución Política de (1991) es la guía y carta de navegación por donde se debe partir, pues es ella, quien delimita las acciones pedagógicas a construir, pues nos lleva a comprender que el proceso no radica solo en lo individual sino que se da en la interacción con lo colectivo. Esta tarea pedagógica de educar para el cuidado de lo público se fundamenta en propiciar las condiciones que logren inculcar principios morales y éticos a la par de un conocimiento integral de lo que es el Estado, y el papel que ejerce la administración pública como gestora y administradora de lo público en función de satisfacer las necesidades básicas de la comunidad en general.

Pero lo fundamental de éste modelo no se traduce en actividades de clase o a través de normas, ya que hay elementos más importantes como son la ética, los valores, y especialmente los principios sobre los que descansa el actuar de la humanidad.

El no propiciar de manera severa, por no decir contundente, en un cambio de nuestra cultura, ha implicado una formación con vicios o defectos que desdibujan y van en contradicción con la buenas práctica que requiere un control interno, donde su principales elementos son la

ética, la moral y el compromiso, que garantizan que los objetivos, resultados y metas constitucionales se cumplan. Por ello, partiendo del artículo 67 de la Constitución Política de (1991) se tiene que:

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura (pp. 23-24).

Es decir, un derecho atribuido a todos los seres humanos sin ninguna distinción por razones de raza, edad, género, creencias, color, etc.; por estar a cargo del Estado, este promoverá las condiciones y adoptará las medidas necesarias para el acceso efectivo a la educación.

La gran tarea hoy es reconstruir el componente social, menoscabado por la violencia que deriva directa e indirectamente en prácticas que deterioran el tejido social, y sumergen al individuo en prácticas ilícitas o delictivas, por lo que la tarea será conducente a recuperar e impulsar prácticas de convivencia hacia la comunidades que incluyan tanto los actores activos y pasivos de la Nación.

La carencia de conciencia social es una de las causas principales, ya que el individuo no les da importancia a los ciudadanos ni al compromiso que tiene con ellos, la falta de educación y de cultura del compromiso, al igual que ejemplos negativos, es la manera como estos actúan. Las causas exógenas o externas tienen gran peso para que todas las formas de corrupción se desenvuelvan en un gobierno.

Es importante recordar, que el Derecho público es sustancialmente económico, razón por la cual la formación para el cuidado de lo público, no se traduce únicamente en entender desde la norma y la ley, la constitución, como tampoco el actuar de la ciudadanía y sus gobernantes

mediante la cultura ciudadana, ambiental o tributaria, sino principalmente la cultura democrática y política, punto de partida y entendimiento que hace posible que los referentes anteriores sean realizables, así las cosas es indudable que la economía y la Hacienda es un referente constitucional y transversal de necesario conocimiento y aplicación y que de su adecuada administración dependerá los resultados que sobre el Estado Social de Derecho que reclama la Constitución Política.

En tal sentido, la investigación que se propone, pretende hacer parte del discurso pedagógico una perspectiva social de la educación en el marco del Estado Social de Derecho, y de la formación necesaria frente para el cuidado de lo público. Por ello, constituye una mirada que cumple una función social que tiene como fundamento los principios y derechos fundamentales al interior de nuestra sociedad, apalancado con el componente administrativo, político y económico que propicia el camino para su realización.

El Problema

Como ciudadano, profesional y docente, y en innumerables escritos y ponencias he observado la pérdida de valores y la manera cómo la Nación Colombiana viola de manera infraganti los preceptos constitucionales, legales y normativos, que traducidos con impacto social, económico y ambiental hacen de nuestro país uno de los más corruptos e inequitativos del mundo.

La corrupción es definida como:

Toda conducta de un servidor público que afecta negativamente el interés público o el bien común. El sentido principal de la corrupción afecta al interés público, y por ello está asociada a los conceptos de: interés público, derechos colectivos,

moralidad administrativa e integridad del patrimonio público (Conciencia Colombia, 2004, p. 78).

En Colombia, la corrupción es un fenómeno extendido en todos los sistemas y organizaciones económicas, culturales, administrativas y socio-políticas, de carácter público y privado. En tal sentido, desde la dimensión política, la corrupción puede ser entendida a partir de un carácter técnico como;

Un intercambio clandestino entre dos mercados, el mercado político y/o administrativo y el mercado económico y social. Este intercambio se realiza a escondidas pues viola las normas públicas, jurídicas y éticas, y sacrifica el interés general a favor de los intereses privados (Meny, 1998 como se citó en González, 2001, p. 13).

Por ello, la corrupción se entiende como el uso indebido e inapropiado de los bienes públicos o de los cargos público, “consiste en el aprovechamiento de un cargo público o de los bienes públicos del Estado en beneficio propio” (Restrepo, 1997, p. 25).

Ahora bien, si partimos de reconocer que Colombia es un Estado Social de Derecho y que sus postulados centrales pueden resumirse en los principios de legalidad y responsabilidad, donde todas las funciones de las autoridades están regladas. Vemos que la carencia de conciencia social es una de las causas principales, ya que el individuo no les da importancia a los ciudadanos ni al compromiso que tiene con ellos, la falta de educación y de cultura del compromiso, al igual que ejemplos negativos, es la manera como estos actúan. Las causas

exógenas o externas tienen gran peso para que todas las formas de corrupción se desenvuelvan en un gobierno.

La sociedad influye gravemente en la aceptación de la corrupción, ya que puede intervenir en que los actos de corrupción queden impunes; igualmente, empresas y corporaciones promueven la corrupción ya que toman modelos sociales sin valores. Promueven la concentración del poder en determinadas decisiones que toma el gobierno o los particulares, el soborno, generan el control sobre los medios de comunicación para que no se revele cierta información al público.

El auge de la corrupción en el mundo, especialmente en Colombia, afecta la democracia y sumerge al país en un lecho de miseria y de inequidad extrema, hasta el punto que la percepción que es inevitable y que forma parte del sistema, ha convertido a la Nación en una anarquía, que requiere pronta solución y medidas extremas sobre aquellos males que hoy afectan y desvirtúan la concepción de vivir en un país democrático. Los partidos políticos, los servidores públicos, la misma ciudadanía, hoy conviven en una lucha, más preocupados por resolver sus necesidades individuales que por buscar que los conciudadanos obtengan las mismas condiciones de empleo, educación, salud, en fin, que se satisfaga por lo menos la obtención de una vida digna.

El problema radica en que la resolución de lo público no se traduce únicamente en contar con una Carta Política como la de 1991, fundamentada en atender un Estado Social de Derecho, representados en Derechos de segunda y tercera generación, (económicos, sociales, culturales, ambientales, colectivos etc.), si no que las leyes, las instituciones, las estructuras los planes, los procesos, los principios y valores, incluso los controles que desarrollan y cuidan lo público están

infectados de afanes personales, donde la poca eficiencia y eficacia rayan con toda suerte de irregularidades que en nada conduce a resolver los fines del Estado.

La preparación para el ejercicio de la ciudadanía durante los años más importantes de la infancia está en muy mal estado a escala mundial. La formación desde el nivel preescolar hasta el 12º grado sufre las exigencias del mercado global, que ha trasladado el foco de atención a las aptitudes científicas y técnicas, hoy concebidas como la clave de la educación...mientras se dejan de lado las capacidades críticas e imaginativas que constituyen el núcleo de su existencia.

Es importante recordar, que el Derecho Público es una rama del Derecho que se encarga del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las personas o entidades privadas con los órganos relacionados al *poder público* cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas (jurisdiccionales, administrativas, según la naturaleza del órgano que las ejerce) y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, y de los órganos de la Administración Pública entre sí. Por tanto, el derecho público es el ordenamiento jurídico que permite regular las relaciones de subordinación y supraordenación entre el *Estado* y los particulares.

El Derecho Público es sustancialmente económico, razón por la cual la formación para el cuidado de lo público, no se traduce únicamente en entender desde la norma y la ley, la constitución, como tampoco el actuar de la ciudadanía y sus gobernantes mediante: la Cultura Ciudadana, la Cultura Ambiental (forma como los seres humanos se relacionan con el medio ambiente) o la Cultura Tributaria (Consistente en fomentar una ciudadanía participativa, consciente de sus derechos y obligaciones, que faciliten la transparente y adecuada utilización de los recursos que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía), sino principalmente la Cultura Democrática y Política, punto de partida y entendimiento que hace posible que los referentes anteriores sean realizables donde el

poder es ejercido por el pueblo, mediante mecanismos legítimos de participación en la toma de decisiones políticas.

En el sentido amplio la Cultura Política puede ser entendida como el conjunto de prácticas y representaciones en torno al orden social establecido, a las relaciones de poder, a las modalidades de participación de los sujetos y grupos sociales, a las jerarquías que se establecen entre ellos y a las confrontaciones que tienen lugar en los diferentes momentos históricos (Herrera& Díaz, 2001).

Por tal razón se hace necesario que dichos mecanismos legítimos de participación sean comprendidos y entendidos por la población, desde tempranas edades escolares, por niños y jóvenes. Sin embargo, en la escuela, es escasa y tímida la enseñanza sobre la constitución política y las leyes, así como los procesos de sensibilización frente al cuidado del bien común y los organismos de control hasta la forma consciente de elegir sus gobernantes, actuaciones que desde lo administrativo y económico impactan los fenómenos sociales de la Nación.

Por ello, pensar sobre lo que significa el hecho de educar para el cuidado de lo público trasciende el concepto de formar en cultura o competencias ciudadanas o a profundizar en el concepto de ciudadanía –que hace referencia a cuatro dimensiones a saber: la de los derechos, la de las responsabilidades, el de la participación, y la de la identidad–. Por el contrario, implica explorar sobre los procesos educativos que superan las formas de convivencia democrática desde el carácter universal de los derechos humanos, que pasa por los deberes y obligaciones que tienen los ciudadanos con el Estado y se extienden a los deberes existentes hacia otros grupos sociales y hacia las responsabilidades que se tienen con el planeta, el medio ambiente y con todas las formas existentes de vida; que de por sí, generan otras formas de participación y de acción política, social, económica y cultural entre muchas otras –hoy en día enriquecida con medios

masivos de comunicación y tecnologías digitales—. Como consecuencia de esto, se crean nuevas identidades, subjetividades y formas de participación que reivindican una nueva condición de existencia, inter y pluricultural para el ser humano.

Ahora bien, si reconocemos, en nuestro contexto, que el mecanismo fundamental de participación de la ciudadanía es el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, a través del cual elige a sus dirigentes o representantes para un período determinado.

La participación es un componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos [...]

Para algunos, la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política [...] Por ello, es en el ámbito local donde la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva (Ziccardi, 1998, pp. 28-29).

Las elecciones se llevan a cabo por los sistemas de mayoría o representación proporcional, o combinación de ambos. Un ejemplo claro, es el abstencionismo electoral, donde en la mayoría de las ocasiones representa más del 50% de las personas aptas para votar. Gran parte de este comportamiento se puede explicar porque en ocasiones anteriores los administradores o gobernantes elegidos no cumplieron con los programas o promesas de su mandato. Este pensamiento genera un sentimiento de frustración que los conlleva al abstencionismo.

En tal sentido, la escasa participación refleja un bajo conocimiento del funcionamiento del Estado y del ser ciudadano en un mundo dinámico y cambiante. Reflexionar sobre aspectos estructurales del *Estado* es un ejercicio impostergable, porque el fin del *Estado* es resolver las

necesidades básicas insatisfechas de la población, especialmente de la colectividad, donde los gobiernos o administradores de turno son los llamados a buscar la manera de solucionarlas. En esa lógica, y a manera de ejemplo, qué decir de los estudiantes de educación media cuando se enfrentan a seleccionar una carrera profesional, técnica o tecnológica sin el más mínimo conocimiento del país y de su entorno, hecho que, sin duda, los llevará a obtener frustraciones y pérdida de valores, consecuentemente ante tal magnitud de analfabetismo y carencia de conciencia política.

Este problema es más preocupante si se tiene en cuenta el nulo conocimiento que la gran parte de la Nación tiene sobre el contenido de la Constitución Política, donde no solo se concibe los deberes y derechos de la comunidad, si no que normaliza todo lo relacionado con la estructura del Estado; Poderes Públicos; Controles; Organización, Régimen Político, Administrativo, Territorial y por Servicios de manera descentralizada; los tributos como fuente de financiación de la tarea del Estado. Todo este componente Constitucional, se encuentra transversalmente correlacionado con el Sistema Financiero, El Presupuesto y El Plan de Desarrollo como carta de navegación de las administraciones de turno.

Es claro, entonces, que el problema además de educativo es económico, por lo que se hace necesario aproximarse a definir y precisar el papel de los actores de la administración pública, sus competencias y estructuras en:

Un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Art. 1 Constitución Política de Colombia, 1991, p. 14).

Instrumentalizada a través del presupuesto y el Plan de Desarrollo, donde la economía, los tributos, el sistema financiero y el control fiscal ejercen un papel relevante y transversal.

De tal manera y de acuerdo con el profesor Navas-Talero (2016 como se citó en Bonilla, 2017):

Educar al ciudadano en temas tan importantes como la comprensión de la Hacienda Pública, es una noble tarea política, que debe cubrir a todas las personas, sin distingos de ninguna naturaleza, pues se trata de formar ciudadanos, esto es, sujetos con capacidad de ejercer conscientemente su derechos, especialmente los derechos políticos (p. 1).

Aspecto que nos deja inquietudes para que reflexionemos y nos preguntemos por aspectos como los que acontecen a diario, año por año en nuestra sociedad.

En tal sentido, el desconocimiento de lo público, y del sentido de lo público se constituye en el punto inaugural que motiva la desidia, la incredibilidad y da paso a la corrupción en todas sus manifestaciones-económica, política, social entre otras tantas formas en que puede manifestarse-, y amenaza a la democracia, dado que genera en el ciudadano la sensación de que lo público no le pertenece a nadie y que la administración y el control que se sobre él se desarrolla es nefasto, generando un imaginario de alta vulnerabilidad sobre el sistema político y administrativo que fractura la confianza en el Estado y las demás instituciones.

En consecuencia la irrupción de la corrupción estimula la desfiguración institucional del sector público y privado, genera pérdida de recursos financieros, naturales, culturales y desestimula el recurso humano por lo que deteriora la calidad de vida de una nación. Acrecienta las acciones ilícitas lo que trae como consecuencia efectos negativos a todo orden. En nuestro contexto, la permisividad frente a la corrupción ha establecido y creado una especie de

subcultura. Por ello, la corrupción es, sin duda, un problema de Estado y es allí en donde se deben afinar los controles para combatirla, pero es también un asunto social en el cual la creación de un entorno ético es fundamental para consolidar dichos controles y políticas a establecer.

“En Colombia, uno de sus grandes focos, el más notorio, se sitúa en la contratación estatal, ejemplos de ello abundan en el país tales como Ferrovías, Caprecom, Foncolpuertos, Termorio, Dragacol” (Blanco, 2011 como se citó en Zuleta, 2015, p. 9) Agro Ingreso Seguro, Empresa de Energía de Pereira, COOMEVA, SaludCoop EPS, Transmilenio, Reficar, Obedrech, entre otros. Sin embargo, en los medios se invisibiliza los actos corruptos que no trascienden, pero que pueden evitarse si el ciudadano del común, se encuentra educado para ejercer el control, lo que implica tener el conocimiento sobre lo público.

En tales circunstancias, podríamos pensar:

¿Qué sería del Estado Colombiano?, ¿de sus empresas?, ¿de sus sectores?, ¿de su población?, ¿de su economía?, si se hubiesen generado acciones de competitividad a través de unos Ferrocarriles Nacionales modernos; de una Caja Agraria y un INDERENA forjadora de recursos hacía el agro; de un IDEMA eficiente regulador del mercado y los precios; de un Seguros Social atendiendo con eficiencia el tema de la Seguridad Social; de un Ministerio de Obras eficiente en el desarrollo de la Infraestructura Vial; de entidades dedicadas a la explotación de recursos naturales como ECOPETROL, CARBOCOL, generadoras del tema de las Regalías hacía la educación, la salud y la protección de los recursos naturales y del medio ambiente; de unos Puertos marítimos y fluviales con flotillas modernas para exportar con agilidad sus productos en una economía globalizada como la de

hoy; con un ICT en procura de mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través de vivienda digna, entre otras. Hoy, muchas de estas empresas liquidadas o transformadas como consecuencia de su deficiente manejo, después de malgastar o malversar el patrimonio público y dejar unos efectos nocivos fácil de evidenciar, como el de los cultivos ilícitos, los desplazamientos, la indigencia, el terrorismo, en fin, la descomposición del tejido social,...!(Bonilla,2015, p. 15).

De cierta manera, el ciudadano Colombiano adolece de un sentido de lo público, dado que este principio se distorsiona, pierde valor y se ilegítima, cuando los administradores públicos, actúan de manera desobligante y genera que el conjunto de ciudadanos piensen y actúa de manera diferente a la legalidad, o en lo que creen y en contraposición al deber ser de las cosas.

Aunado a esta percepción, encontramos como hoy por hoy el desprestigio de las entidades públicas es generalizado, especialmente por la forma de elección de sus representantes, que además no cumplen de manera eficiente y eficaz su cometido, soportado por la horda de corrupción incesante que desgasta los presupuestos y los objetivos que se pretendían resolver y antes que aplacarlos originan grandes brechas, que en el tiempo han sumido la Nación en estado de inequidad y pobreza difícil de resolver, si como se ha venido aseverado no hay “un sentido de lo Público”.

Formulación pregunta problema

Si el interés de la investigación es analizar, algunos aspectos que contribuyen a la educación del cuidado de lo público la pregunta que orientara la investigación será ¿Cómo

incidir en sistema educativo en cuanto a la formación de ciudadanía y la cultura política para lograr un cuidado de lo público en la sociedad colombiana por parte de la ciudadanía?

Justificación

La educación para el cuidado de lo público es de vital importancia porque tiene como eje central la idea del cuidado, el servicio y el control; es decir, las preocupaciones y acciones que realizan los ciudadanos y los servidores públicos que se encuentran enfocadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de quienes integran la sociedad en el marco constitucional. Por tanto, el cuidado de lo público es un mecanismo de control de las injusticias, atropellos, irregularidades y antivalores practicados en el uso del poder público; se convierte en el acuerdo ético y social que genera credibilidad, respeto y confianza en la ciudadanía, la administración y en las instituciones tanto públicas como privadas.

De esta manera, la formación para el cuidado de lo público es una herramienta indispensable para cualificar el sentido de la política y las maneras de gestión pública de quienes hacen de servidores públicos y de quienes ejercen ninguna otra disposición que la de ser ciudadanos.

Aunque se tiene por costumbre pensar y delegar a terceras personas el cuidado de lo público, —como si lo público no costara dinero a todos, y lo que es más trascendental que los recursos en fondos y bienes son cubiertos por todos los que hacemos parte de una Nación—, se trata de exigir una ética pública, alejada de todo proceso formativo que simiente la idiosincrasia e identidad política de la nación. Por ello, se pretende tener en cuenta, en este proyecto, el concepto que hace referencia a la ética pública, relacionada o vinculada a las tareas prácticas de los funcionarios públicos, dado que su presencia o ausencia determina el funcionamiento de la estructura institucional establecida.

En tal sentido, hay razones concretas para pensar en la necesidad de formar en una ética pública en la estructura institucional. En esta dirección, Conciencia Colombia (2004):

Resalta dicha necesidad como la credibilidad y confianza, insuficiencia de las medidas jurídicas, insuficiencia e ineficacia de las soluciones jurídicas, necesidad de adquirir hábitos y reglas para el largo plazo orientados por valores, crecimiento de las competencias, integración e incorporación de los ciudadanos (p. 87).

De otro lado, Aguilar (2000) enmarca la responsabilidad social cuando los servidores públicos se convierten en el elemento principal para promover la moral y la ética pública de tal forma que se conviertan en principios que activan la acción de los ciudadanos en una sociedad, condicionando y adaptando estos principios a parámetros éticos y morales. De esta manera, los funcionarios del Estado muestran su forma de contribuir en un encausamiento que lleve a que los ciudadanos que se desempeñen en las diferentes entidades tengan conductas sociales que muestren sus buenas prácticas bajo el respeto y cumplimiento del deber para el cual fueron nombrados.

Esto deja ver que es necesario que en cuanto a la ética y moral pública se necesita tener presentes dos conceptos fundamentales, uno, que debe darse por sentado que es una ciencia que moldea la conducta humana porque a través de ella es que el hombre logra adquirir buenos hábitos de comportamiento y, que, de acuerdo con su consolidación, será la ciencia la que impulsará su conducta y le permitirá ser disciplinado para alcanzar un autodiligenciamiento de acuerdo con los principios morales que existen. De tal forma, una vez se comprendan estos dos conceptos, el hombre mostrará una inclinación innata hacia la realización de su vida dentro del cumplimiento de buenos hábitos morales, porque estará motivado a seguir adelante y cumplir

con la formación que ha recibido. Enseñarle al pueblo los principios fundamentales de una sociedad que acepta un orden político y jurídico para una sana convivencia.

Sobre esta lógica, las relaciones entre la educación, la ciudadanía y la democracia son estrechas y se manifiestan de manera diferenciada en la historia y en las sociedades. En tal sentido, en las sociedades democráticas se presenta una correlación entre el sistema educativo y el sistema político, en donde la educación se mantiene vinculada a la formación de un ciudadano que piensa su dimensión política acorde con el Estado. Como bien insiste Castoriadis (2000) “no puede haber sociedad democrática sin ‘*paideia*democrática’, porque la democracia, si bien requiere de instituciones efectivas y compatibles con ella, también exige individuos que hagan funcionar sus procedimientos y los defiendan” (p. 156.)

Por ejemplo, el proyecto educativo presbiteriano y liberal unieron esfuerzos para formar ciudadanos "amantes a su patria" y celosos por las leyes constitucionales. De igual forma, es comprensible cómo dentro de las aulas de clase, lograron fomentar una "religión cívica" que no era otra cosa que el culto exaltado a los héroes nacionales (Mijangos &Mendoza, 2011).

En tal sentido, educar al ciudadano en temas como la comprensión de la constitución Política; los derechos y deberes que en ella se consignan; la organización del Estado, sus competencias y responsabilidades; la importancia de los tributos como mecanismo de consecución de ingresos suficientes que permitan financiar el gasto social; los planes financieros, representados en presupuestos que obedecen a organizar los ingresos, gastos, servicio de la deuda y la inversión programados en un plan desarrollo; no solo se hace necesario, si no que genera en el ciudadano de a pie una cultura democrática así como un alto sentido de compromiso con el estado, con su familia, con su entorno y la tarea de ejercer el control social que le corresponde.

Es lógico suponer que la educación sobre los temas aludidos anteriormente es trascendental, pues si el gobernado carece de conciencia política, esto es un analfabeta en ese campo, la democracia no puede ser, por lo que su práctica se convierte en un homenaje a la bandera y en un proceso electoral para satisfacer la vanidad de los políticos de turno (Navas como se citó en Bonilla, 2015).

Conscientes como somos de la falta de una instrucción dirigida a los estudiantes de los colegios, donde la educación cívica es prácticamente nula; resulta impostergable acudir a construir una alternativa pedagógica, para fortalecer la institucionalidad, educar en lo público, avanzar en la recuperación de la credibilidad y legitimidad de las instituciones, a la par de una comunidad conocedora de sus derechos y deberes como parte integral y decisivo en un Estado Democrático y Participativo, como es uno de los objetivos de este proyecto; teniendo como punto de partida un diagnóstico del estado de cada una de las variables o tópicos, que identifique las causas o puntos vulnerables que afectan el comportamiento en el cuidado de lo público y que por sí mismo concluya en la resolución de acciones a tener en cuenta como punto final de la investigación.

La ignorancia de lo que significa la democracia, la cultura ciudadana y el control social, se convierte en un punto de partida para educar al ciudadano que como lo anota Freire “Por ser una pedagogía basada en la práctica, está sometida constantemente al cambio” traduciéndola en una cultura democrática, donde todos y cada uno de los ciudadanos asuman como practica de vida la obligación de inmiscuirse en los roles de lo público y especialmente ejercer el control social que les asiste constitucionalmente.

En esta investigación la educación sobre el cuidado de lo público se plantea al servicio de la sociedad, primordialmente desde el sistema educativo en toda su extensión –desde el

preescolar a la educación superior– , espacio académico donde se debe cavilar sobre el ser ciudadano y ser protector de lo público; es decir de los recursos naturales, y culturales que constituyen el bien común y que son la garantía de un mejor vivir, en una época impactada por la afectación del cambio climático que pone en jaque la subsistencia humana. Por ello, el proyecto investigativo que se plantea aspira a concientizar desde una actitud, crítica, ética y propositiva a construir hombres y mujeres con una formación política sólida sobre “la cosa pública”. Capaz de promover en las nuevas generaciones una nueva sociedad que construya y promueva el cuidado por el hombre y por lo público.

De ahí, que esta investigación se proyecta a convertirse en germen de conocimiento para todos ellos que consideren que aún podemos vivir en sociedades armónicas, justas y con igualdad de oportunidades para para todos, Por ello, una educación basada en el cuidado de lo público aportará a mejorar las relaciones sociales, la calidad de vida y el mandato de aprender a convivir juntos. Finalmente, el presente estudio posibilitará avanzar en futuras investigaciones que profundicen sobre los temas del servicio público y la función pública como necesidad cultural, política y administrativa de los ciudadanos del presente siglo.

Objetivos de la Investigación

Objetivo general.

Elaborar una propuesta pedagógica que permita encauzar al ciudadano en el cuidado de lo público, desde una mirada que articule aspectos socioculturales y educativos de las diferentes manifestaciones culturales, para desarrollar competencias y habilidades para ejercer el control como ciudadano participativo.

Objetivos específicos.

1. Diagnosticar los factores que inciden en las prácticas sociales que afectan el comportamiento en el cuidado de lo público.
2. Identificar los aspectos constitucionales que determinan el funcionamiento del Estado colombiano para denotar su impacto en la sociedad en los procesos de ejercer el control y el cuidado de lo público.
3. Caracterizar el impacto de los factores condicionantes que determinan el funcionamiento del estado desde una dimensión pedagógica con el fin de proyectar una propuesta de educación para el cuidado de lo público
4. Construir una propuesta pedagógica, que contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad, y proporcione un marco para educar en lo público, con el fin de avanzar en la recuperación de la credibilidad y legitimidad de las instituciones, a la par de una comunidad conocedora de sus derechos y deberes como parte integral y decisiva en un Estado Democrático y Participativo.

Marco Teórico

Antecedentes

La importancia que tienen los valores dentro de la educación sobre el cuidado de lo público, tiene un carácter histórico, motivo por el cual numerosos autores han desarrollado investigaciones alrededor de algunos factores que afectan las conductas en los funcionarios, Gobernantes y ciudadanos. De tal suerte, eEn1973, Faure, et al., presentaron el informe, titulado “Aprender a ser, la educación del futuro” un análisis en donde se observa la educación como el medio para contribuir al desarrollo de la conciencia política, que hace posible que los ciudadanos comprendan las estructuras socio económicas del mundo y compromiso personal para superar las injusticias en los estados democráticos. En 1996, Delors es el encargado de redactar el informe de los Cuatro pilares de la educación para el siglo XXI, en donde se evidencia los retos de la educación en el tercer milenio y se proponen cuatro pilares fundamentales: Aprender a conocer, Aprender a hacer, Aprender a convivir y Aprender a ser.

Ahora bien, en lo que respecta al flagelo de la Corrupción ha generado numerosos estudios, algunos muy recientes entre los que se puede destacar el trabajo desarrollado por Newman y Ángel (2016) “Estado del arte sobre la corrupción en Colombia”, de igual manera, no sobra mencionar la “Encuesta de Percepción de Impacto de la Corrupción en la Actividad Empresarial. Realizada por ANDI, en el presente año (2017).De otro lado, es de reconocer el trabajo alcanzado por Gamarra, (2006) referente a la economía “Agenda Anticorrupción en Colombia. Reformas, logros y recomendaciones”. Así mismo, presenta un valor la obra de Garay, Salcedo, León-Beltrán y Guerrero (2008) “La Captura y Reconfiguración Cooptada del

Estado en Colombia” sumado a los análisis de García, (2007, 2009); García y Revelo (2010) y la obra de Gómez (2014) en donde reflejan el problema de la corrupción en el sector empresarial colombiano.

Con respecto a los matices de la corrupción en el contexto de la contratación estatal, la obra de Martínez y Ramírez (2006), alcanza un análisis destacado, contiguo al examen de Serrano-Pinilla, (2011) en torno a la competencia como mecanismo para garantizar rivalidad en las licitaciones públicas. Sumado a estos estudios, son notables los esfuerzos investigativos de Transparencia por Colombia. (2014,2015^a, 2015b) igualmente el de Transparencia por Colombia - Universidad Externado de Colombia (2015) que abordan temas concernientes a la Financiación de las Campañas Legislativas, las prácticas contra el soborno en empresas colombianas e incluso señala con cuidadosa atención los aspectos de la corrupción frente al posconflicto.

En consonancia con estudios señalados es importante resaltar el documento “La corrupción su historia y sus consecuencias en Colombia”, de Zuleta (2015) de la Universidad Militar, quien subraya que la corrupción en Colombia va en aumento día tras día, haciendo que los ciudadanos ya no confíen en sus instituciones y en sus dirigentes, dejando al descubierto innumerables dudas sobre el actuar de los servidores del sector público y las formas o políticas establecidas contra la corrupción en el país. En la misma dirección, Fagua (2014) considera que “La sociedad colombiana se ve afectada por la corrupción, como muchos países, ha sufrido los flagelos que genera la corrupción, pero a diferencia de otros contextos, se han presentado algunas particularidades que terminaron agravando la situación” (p. 58). Como por ejemplo la pérdida de valores humanos y el respeto hacia las instituciones, que van en contra de una sana convivencia y el desarrollo económico del país.

Se considera también, que ha sido una desventura para el país, la larga convivencia con el narcotráfico y el afán por el enriquecimiento fácil, que se convirtieron en la media y en la forma de ascenso social por la que ha optado gran parte de la población. El narcotráfico permeó a la sociedad en su conjunto, a la política, a la economía, a la agricultura y hasta el deporte (Villegas, 1995). La sociedad en general, fue mostrándose permisiva ante estos nuevos capitales y fue originando que se considerara normal obtener dinero de forma ilícita y de forma fácil. Este aspecto impactó, en gran medida, a las nuevas generaciones, porque para ellos, era natural esta clase de situaciones.

Por ello, retomando las estadísticas generadas en los informes investigativos del “Barómetro Global de la Corrupción 2010”, se identifica que, en la población colombiana, las prácticas corruptas van en aumento logrando un porcentaje creciente de un 52% en las diferentes instituciones estatales. Unido a ello, los informes de (Transparencia por Colombia, 2006,) destacan un desencanto para controlar la corrupción por parte de la ciudadanía. Por tanto, se señala que un 35% de la población, piensa que las medidas tomadas, para evitar la corrupción han sido eficaces mientras que un 46% percibe lo contrario. (Transparencia por Colombia, 2013) Para que exista y persista la corrupción, es porque en el país las mismas instituciones permite que sus funcionarios actúen de acuerdo con determinadas conveniencias que les van modelando y articulando su conductas, para que actúen de acuerdo con las situaciones determinadas; entonces, para el enfoque de este estudio, son las instituciones el fundamento básico del ordenamiento de la sociedad y el funcionamiento del sistema social.

Finalmente, no sobra mencionar un estudio realizado por el Instituto Distrital De Cultura y Turismo -Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.- en el que se diseña una sistema de medición, para identificar las maneras como la ciudadanía, en los procesos de convivencia, genera un conjunto

de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas, que generan sentido de pertenencia, respeto del patrimonio común; es decir, frente a lo público, aspectos que propician un reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos que logran fortalecer procesos de participación ciudadana y una fuerte apropiación de lo público. En esa dirección la cultura ciudadana se constituye en un mecanismo de autorregulación individual y regulación social, que exige por parte de los ciudadanos una cierta armonía entre el respeto a la ley, las propias convicciones morales y las tradiciones y convenciones culturales (Londoño, 2004)

En correspondencia con este concepto, para medir la cultura ciudadana en Bogotá se definieron una serie de dimensiones, indicadores y variables en los siguientes campos temáticos:

1. Conocimiento, actitudes y percepciones sobre las normas básicas de convivencia.
2. Seguridad.
3. Actitudes y percepciones sobre la convivencia y la seguridad en Bogotá.
4. Cultura tributaria.
5. Cultura democrática.
6. Cobertura de la oferta cultural, recreativa y deportiva del Distrito.

Bases teóricas

Si partimos del concepto tradicional de “público” nos remitimos al concepto latino en dos sentidos: publicar, es decir, hacer algo visible al pueblo. En el segundo sentido, corresponde con todo aquello que es libre y gratuito, es decir se refiere a la república, o “cosa del pueblo”. Lo público indica todo lo que pertenece al Estado o a su administración como, por ejemplo, el espacio público, los servicios públicos, la salud pública, la función pública, que se definen de libre acceso y conocimiento destinado para todos los ciudadanos.

El cuidado de lo público también es una construcción que genera la sociedad civil de acuerdo con la organización de los ciudadanos y sus responsabilidades, con el propósito de

consolidar intereses colectivos relacionados con bienes naturales o culturales que se acuerdan a través de la deliberación, la reflexión y la participación. En consecuencia, la investigación sobre la formación en el cuidado de lo público pretende el desarrollo de acciones de tipo pedagógico que tienen por objeto promover entre los ciudadanos la adopción de una actitud proactiva que contribuya al cuidado de lo público y al seguimiento a las acciones del Estado. Por ello, el proceso investigativo considera que la vida humana y pública merece un trato digno, de reconocimiento, de respeto, de valoración, de sentido y de responsabilidad. Procura promover nuevos sentidos de ética pública en una sociedad que pierde el control; aunque para algunos, los resultados de la eficiencia y la eficacia dictamen que el camino correcto a seguir es crear sanciones más drásticas y mayores sistemas de control.

En términos modernos, la calidad de ciudadano es una condición jurídica y política de la persona dentro de un Estado, que alude al conjunto de derechos a cuyo ejercicio se accede por el hecho de ser ciudadano nacional y haber cumplido la edad requerida.

(...)

La igualdad ante la ley es el primer basamento contemporáneo de la ciudadanía: define quiénes son miembros de una sociedad en términos de derechos y deberes. Pero, cabe insistir, el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos depende, de manera significativa, de los procesos de formación ciudadana que dotan a los individuos de las capacidades y competencias para participar y vivir en democracia tiene significado; la cultura es modelizadora del mundo y crea la imagen de la identidad (...) (Luna, 2010, p.. 13).

El derecho fundamental consagrado en el artículo cuarenta y uno (41) constitucional

contempla la instrucción cívica y el estudio de la constitución, este precepto constitucional, además de ser un derecho fundamental, advierte una formación política al interior de la escuela que tiene resorte en la función social de la educación, de esta forma no basta con el cumplimiento cabal de la norma en el modelo educativo por parte de las instituciones de educación, sino por el contrario, comprende un criterio pedagógico desde donde se agencian procesos políticos de formación ciudadana y solución pacífica de conflictos al interior de nuestra sociedad.

“La democracia es el sistema político que menos puede desentenderse de la educación de los individuos, pues requiere que estos actúen como ciudadanos, es decir, como sujetos responsables” (Luna, 2010, p. 10).

De tal manera y como lo plantea Medina y Huertas (2011) formar para lo público, implica preguntarse por los fines de la educación misma, de la relación entre poder y conocimiento, y como éstas determinan las acciones políticas de dirigentes y ciudadanos, sus formas de participación, compromiso y proyecciones. La escuela como espacio privilegiado para la formación, ha centrado sus esfuerzos en la defensa de la democracia como “algo” que se posee como derecho legítimo, que se logra con la elección de representantes en los espacios de participación, deslegitimando que en la escuela, se constituyen otras formas de interpretar y significar el mundo individual y colectivo, y que la función de la pedagogía, no es el de reproducir la cultura política, sino el de re-crearla. Y en consonancia con Dewey (2004) la educación debe contribuir a la reproducción de la democracia como forma de vida y formar para la participación de los ciudadanos en la sociedad.

Así mismo, Latapí (1993) plantea la formación de los ciudadanos como una tarea del Estado, y la distribución equitativa de la educación, junto con el desarrollo de la conciencia

ciudadana y el sentido de responsabilidad social, como componentes esenciales de la calidad educativa. En tanto bien social intermedio, entre los bienes fundamentales y los bienes de carácter suntuario, la educación es un medio de acceso a otros bienes y oportunidades, instrumento de cohesión social y proceso indispensable para la realización de las personas. Así por ejemplo:

Desde la pedagogía crítica, Peter Mc Laren (1997) afirma, que la pedagogía presupone una visión particular de sociedad. Como nos recuerda Rogers Simón, la pedagogía crítica se basa en un proyecto de fortalecimiento. Sin una visión de futuro –sin preguntarse ¿fortalecimiento para qué?– la pedagogía crítica se ve reducida a un método para la participación que considera a la democracia, no como un medio sino como un fin (Medina & Huertas, 2011, p. 47).

En tal sentido, en la democracia podemos pensar como lo hace Guttman (2001) en una “reproducción social consciente” de la sociedad, que implica educar para que las personas sean capaces de participar en la definición colectiva de la sociedad y en la determinación de los objetivos educativos. Así, para Bourdieu (2008) la educación lleva en sí el futuro y en ella radica “la condición mayor de acceso al ejercicio verdadero de los derechos del ciudadano”, con todo y las contradicciones y posibilidades de acción que conlleva. Por lo que para Latapí (1993) la formación de la ciudadanía constituye un tema de interés permanente de educadores e investigadores del campo de la educación y la política, así como de quienes toman decisiones e intervienen en las políticas educativas del país.

La pertinencia de estos aprendizajes se sustenta en la necesidad de construir nuevas interacciones que permitan transformar las relaciones actuales al interior de la escuela, la sociedad civil y el Estado. De esta manera proporcionar un ambiente ideal para pensar y

construir un horizonte de posibilidades para la paz, en el marco del Estado Social de Derecho, fundado en el reconocimiento de la diferencia, en el bien común, y con el mayor sentido por el bien público, el ejercicio de la ética y de la política puede ser entendida como el camino para la construcción de un nuevo orden posible, digno y accesible para todos, en igualdad de condiciones: Un nuevo orden donde no exista discriminación alguna y violencia en la solución de conflictos al interior de nuestra sociedad.

Por ello, los actores de la comunidad educativa no pueden ser ajenos a lo que acontece con lo público, pues nos encontramos en un momento histórico en el que sino cuidamos los bienes públicos, –especialmente los no renovables–, estaremos en peligro de extinción como especie. Defender lo público, es defender la democracia; si comprendemos esta noción en el sentido propuesto por Guichot (2006) “Democracia como una comunidad de personas que cooperan y participan activamente en la consecución de un bien común, de una mejor calidad de vida para todos, de un mundo más justo” (p. 1.) Entendemos que la democracia es “un estilo de vida”, en el que convergen los intereses colectivos y las ideas del futuro que esperamos. Futuro que para los niños, niñas y jóvenes es su presente (Medina & Huertas, 2011, p 47).

De tal manera, lo público puede definirse:

Como el espacio de conocimiento y reflexión de la sociedad sobre sí misma y de las propuestas y acciones colectivas que tienden a mantener o alterar el estado de cosas vigente en la sociedad, o en sectores particulares de la misma. Se trata de un ámbito heterogéneo, donde es posible distinguir niveles diferentes (De Barbieri, 1996, pp. 120-121).

En consecuencia, se define como el conjunto de recursos con que cuenta a su disposición el ser humano para su desarrollo y para la concreción de sus propósitos, existe una gran cantidad

de recursos que poseen una naturaleza especial: no pertenecen en particular a nadie, pero pertenecen a todos. Algunas veces estos bienes, constituyen algo tan concreto y vital, y otras son intangibles como imprescindibles, y por ello pertenecen a la humanidad, e incluso, son pertenecientes al entorno. Estos bienes permiten salvaguardar la vida, el planeta, las minorías, la esencia del ser, las generaciones tales como: la diversidad cultural, la biodiversidad, el cuidado y la paz.

Sobre estas consideraciones, el cuidado de lo público es una de las responsabilidades que adquieren, la ciudadanía en general y el conjunto de los servidores públicos frente a “lo común” o patrimonio, material o inmaterial, que pertenece a todos y nos corresponde administrar o usar. Es decir, cuidar lo público es proteger todo aquello que este bajo nuestro cuidado y administración. De esta manera, es una obligación que asumen quienes ocupan cargos públicos y asumen la responsabilidad de la administración y cuidado de los bienes que nos pertenecen a todos. Al mismo tiempo se hace extensivo, al común de las personas que son usuarias de los bienes públicos y que tienen la responsabilidad de cuidar, proteger y utilizar de forma apropiada y correcta para beneficio de todos. En tal sentido, la educación para el cuidado de lo público es una tarea que implica la formación y educación de la sociedad y la ciudadanía para que puedan usar y beneficiarse de los bienes públicos y proteger y cuidar los bienes comunes pensando en el beneficio colectivo de la sociedad.

En esa dirección Weber (1984) considera que para los servidores públicos:

La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para las que se requiere, al mismo tiempo, fervor y mesura. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible sino se intenta lo imposible una y otra vez. Pero para

ser capaz de hacer esto no sólo hay que ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido más sencillo de la palabra. Incluso aquellos que no son ni lo uno ni lo otro han de armarse desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible. Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se encuentra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un <sin embargo>; solo un hombre de esta forma construido tiene “vocación” para la política (p. 178).

Ahora bien, como el campo de desempeño docente, por naturaleza, es un escenario de tensiones permanentes, esto exige una comprensión de los escenarios educativos como espacios de formación ciudadana en el cual se permite la comprensión, trámite y la transformación de los diferentes conflictos que se presentan en la escuela como parte inherente de la convivencia entre los seres humanos. Por tanto, y retomando a Medina y Huertas (2011) la democracia, entonces, exige una formación continua en su forma privilegiada de existencia. La participación, más allá de una opinión informada, “implica la capacidad de los ciudadanos de intervenir a todos los niveles en la toma de decisiones sobre las actuaciones públicas” (Escalera como se citó en Guichot, 2006, p. 15). Esta afirmación tiene dos implicaciones; la primera, relacionada con la generación de mecanismos y estructuras que faciliten la participación; la segunda, asociada con la cualificación en cuanto a los valores de la ética y la moral públicas, que constituyen nuevas formas de pensamiento democrático y de cultura política. En esta dirección los programas de formación le apuestan a la generación de estos espacios de manera simultánea, mediante la problematización de la cultura política y de la vivencia de la democracia dentro y fuera de la

escuela a través de la creación de cargos y responsabilidades en los que se hace necesario considerar la democracia, la cultura política y la ciudadanía como conceptos en construcción y como alternativa activa de formación política cuyo propósito fundamental pretende estimular la participación ciudadana en el espectro del cuidado de lo público.(Medina & Huertas, 2011).

La educación que se propone está orientada a construir escenarios de diálogo educativo y reflexión pedagógica que permitan la solución de conflictos, a incentivar el control, a valorar el bien común al interior de la institución y motive al educando a ejercer en su práctica de vida, una ética pública que le posibilite espacios de solidaridad y comprensión de su función social como ciudadano.

Se enfoca, entonces, la construcción subjetiva del futuro ciudadano, y de cualquier miembro de la comunidad educativa, hacia la formación de los valores éticos, morales, cognitivos y estéticos que darán paso a cambios socioculturales que permitan compromisos frente a las garantías y responsabilidades con los asuntos del Estado, “La cosa Pública”. Por tanto, el proceso formativo que propone es un proceso de mediación capaz de transformar la construcción subjetiva del estudiante como ciudadano. Parte de la articulación de las distintas actividades de formación orientadas hacia la constitución de un sujeto político competente en los diversos dominios de su actividad, teniendo en cuenta una formación axiológica y humanística que lo habilita para un desempeño democrático participativo idóneo en su espacio de educación particular, ligado al desarrollo de su responsabilidad social y humanitaria que le permite indagar y actuar sobre las realidades cotidianas que le provee de elementos para la elaboración de una ética cívica y que lo sitúe como protagonista de los cambios socioculturales requeridos para la construcción de una cultura de la democracia y la convivencia social.

Por ello, el cuidado de lo público y los mecanismos de control que permiten su defensa, deben llevarse a la escuela como espacios de vivencia democrática y participativa. Nadie nace demócrata o con los valores que permiten el bien propio y colectivo, es a través de procesos formativos de niños, niñas, jóvenes, maestros, directivos docentes y padres de familia que podemos empezar a resignificar nuestra cultura política. No se puede caer en una idea determinista de la realidad, según en donde nos situemos, en palabras de Freire (1990) “atrapados en el sistema”; o en *objetivismo mecanicista*, que propondría cambiar la realidad “objetiva” es decir, la estructura económica, política y cultural, bastaría para constituir una nueva sociedad. Ni en un *idealismo*, centrado en el sujeto y en su conciencia social. En esta dirección, la formación de una nueva cultura de lo público, requiere reflexionar en la relación dialéctica entre realidad y conciencia, objetividad y subjetividad para poder construir una sociedad democrática. Ello a nivel escolar, requiere de reflexionar constantemente sobre qué se aprende de política en la escuela, cuáles son los fines reales en la formación de la ciudadanía y cuál es papel de las instituciones externas a la escuela en estos desarrollos. Así como de cuáles son las experiencias que ello origina en la vida escolar (Medina & Huertas, 2011).

En este sentido, la existencia de la ciudadanía es uno de los elementos necesarios en el sistema democrático, dado que es la ciudadanía el principal actor político que participa en la elaboración del proyecto social y dinamiza los mecanismos de control ciudadano, primario, para evitar la corrupción. Situación que desde la dimensión pedagógica, implica una formación de conciencia política en el marco general de la democracia. En consecuencia, organismos como la Organización de los Estados Americanos -OEA, (2001) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2004), subrayan el papel de las escuelas en la promoción de la ciudadanía y la democracia, destacando que éstas son las únicas instituciones con capacidad y

mandato para llegar a todas las personas de manera sistemática y directa, con la enorme responsabilidad de impartir normas a los ciudadanos, de concepciones y valores que estimulan los cambios en la sociedad, a la vez que es legitimadora de los paradigmas dominantes y de las condiciones sociales de existencia. Este dilema clásico plantea la doble función reproductora y transformadora de la educación, pero por lo general se admite que ésta cumple funciones de formación de los ciudadanos que potencian las instituciones democráticas, además de otras funciones instrumentales ligadas al mundo de la economía.

De otro lado, los profundos efectos de la globalización en las vidas e identidades de los ciudadanos, la educación para la ciudadanía debe ocupar un lugar como tema prioritario en las agendas de las sociedades actuales. Por lo común, se da por sentado que la educación es algo bueno en sí mismo, toda vez que es un bien social que distribuye a las personas no sólo el tipo de futuro que puedan llegar a vivir, sino también su realidad presente dentro del conjunto de condiciones históricas que inciden en los procesos de distribución de todos los bienes sociales. (Giddens, 2000).

Para Walzer (1996) la formación de ciudadanos es el fin educativo fundamental y la función de la educación escolarizada es la integración. Educar para el cuidado de lo público, es formar en el conocimiento del funcionamiento del sistema político institucional, y a las formas de participación e intervención que tienen los ciudadanos para controlar las dinámicas sociopolítico-económicas que la sociedad desea alcanzar en dicho sistema. Por ello, la formación para el cuidado de lo público busca generar una cultura que se cristaliza en actitudes éticas, responsables y del cuidado a nivel individual; pero que se generalizan colectivamente y por ello orientan o crean conductas ciudadanas de “participación” del individuo y los grupos sociales en las decisiones político –administrativas.

Tradicionalmente ha estado relacionada con la tendencia educativa que asume que uno de los encargos sociales del proceso educativo se encuentra dirigido hacia la formación del ciudadano o de la ciudadanía, por tanto, asume la educación cívica como una educación para la *ciudadanía* el *civismo*; *es decir*, la *formación cívica* que se encarga de formar al sujeto en las relaciones sociales y pretende fortalecer los espacios de convivencia social entre los miembros de la sociedad. Asume, también, aspectos como la solidaridad y la cooperación, la convivencia en los diferentes espacios y roles que asume el sujeto en la sociedad. En la educación cívica se dedica especial interés a la formación política y moral en cuanto al papel que cumplen los ciudadanos en su contexto social. Así mismo, se centra en el estudio y comprensión de lo que se considera socialmente aceptado, con el respeto a los derechos humanos así como también con el cumplimiento de las obligaciones sociales que tiene cada ciudadano.

Es importante también reconocer en este mapa, el lugar de las pedagogías críticas, las cuales se han configurado como un campo de generación de nuevas prácticas, de reflexión teórica, de movilización política y de experimentación de estrategias para la formación ciudadana y el fortalecimiento cultural. En tal sentido, la pedagogía –en palabras de Giroux (1990)– es sobre todo:

Una praxis política y ética, así como una construcción condicionada social e históricamente; la pedagogía no debe limitar su campo de acción a las aulas, sino que está comprometida en todas aquellas tentativas que pretenden influir en la producción y construcción de significado (p. 153).

En este sentido, la pedagogía no tiene que ver únicamente con las prácticas de enseñanza, sino que implica también un reconocimiento de la cultura política, las identidades culturales que sustentan la idiosincrasia ciudadana.

Algunas claves para entender los elementos que conforman su campo de fundamentación en el cuidado de lo público se encuentra relacionado con la ética, política y pedagógica están situados en conceptos fundantes y articuladores como: Sujeto–Poder–Conocimiento, –Cultura–Historia– Subjetividad, –Alteridad– Contexto–Socialización. Uno de los sentidos vitales de las pedagogías críticas es la comprensión del sujeto, comprensión que define los criterios y finalidades mediante los cuales se asume la función de formar y desarrollar las nuevas generaciones. Los procesos educativos no pueden darse al margen de los “deseos, expectativas y demandas” de estos y de las intencionalidades sociales. La educación se constituye en respuesta a las urgencias de educabilidad de cada sujeto y de la sociedad, ella misma es una manifestación de la manera como los interpretamos y en dicha interpretación se fundamenta la estructura y posibilidad de las propuestas educativas complementadas con la enseñabilidad, investigación y proyección de los saberes y las prácticas sociales.

Otro referente de análisis de las pedagogías críticas lo conforman las múltiples configuraciones de la cultura, que ponen en evidencia la creación de novedosas grupalidades, la conexión entre cultura, poder y saber, la semiotización de la vida cotidiana, la ausencia de proyectos a largo plazo y los nuevos procesos en la constitución de subjetividades.

De estas discusiones y con base en la diversidad de posiciones sobre la pedagogía, se puede deducir que la pedagogía es un saber que incluye conocimientos de diferentes niveles de sistematicidad sobre los hechos, las prácticas y los procesos educativos, ésta tiene un acumulado y unas trayectorias que dan cuenta de su historicidad, sus contextos de actuación y por ende de la formación de unos sujetos. En esa medida la pedagogía tiene una dimensión conceptual, compuesta por categorías para la comprensión de los procesos y prácticas educativas, una

dimensión utópica, que la articula con diferentes proyectos histórico sociales y una dimensión metodológica, relacionada fuertemente con la didáctica.

En este sentido, la pedagogía como saber que interroga al sujeto, permite identificar en los procesos de educación el cuidado de si, y el cuidado de lo público, la posibilidad de pensar, de reconocer en lo singular y lo local posibilidades de desarrollo, sin la pretensión de lograr lo universal. En este marco el sujeto no se constituye en instrumento, sino que se instaura en la libertad, sin la pretensión de llegar a ser sino el de ser. Comprendiendo la pedagogía como saber, se establecen relaciones de complementariedad con otras disciplinas que le interrogan sobre su propio objeto y le aportan en la definición de su campo, como la psicología, antropología y la sociología.

Por tanto, educar para el cuidado de lo público, se concibe como un escenario abierto y en permanente resignificación que se deja permear dialécticamente por los contextos y las problemáticas socio-culturales, para la búsqueda de su comprensión, explicación y transformación, lo cual implica la búsqueda de nuevas maneras de subjetivación del ciudadano en formación en sus múltiples dimensiones social, cultural, ética y política.

La educación como posibilidad, como ilusión a ese pensamiento del afuera, no prescribiría pasos, ni siquiera los insinuaría, más bien mostraría para incitar; la educación como un mostrar, como un diagrama puesto a la vista y sin ninguna finalidad diferente a la incitación. Pensar la formación como acontecimiento implicaría entonces exorcizarla de toda exigencia funcional u operativa, de todo requerimiento que la precise sólo cuando es necesario el afinamiento de una u otra competencia. Sería necesario entonces un desplazamiento, una cierta deslegitimación de sus efectos normalizadores para liberarla hacia un territorio donde la agonística, el azar y la incertidumbre, entren en el juego del pensamiento. Pensamiento entendido

como libre incursión en lo nuevo; desde lo mismo pensado, la diferencia impensada para evocar otros modos de ver y de decir. Pensar es un gesto que se proyecta, no como una sumatoria de la teoría y de la práctica sino como una actitud hacia el mundo y una forma de proceder en el discurso (Martínez, 2000).

Entonces, la vía de la formación para el cuidado de lo público es el conocimiento que pone de presente la necesidad de una redefinición de las relaciones entre el sujeto, el Estado y la sociedad de tal forma que la formación logre efectos más sólidos en el individuo. De acuerdo con estos planteamientos, es importante ubicar que la formación para el cuidado de lo público está sustentada sobre dos ejes, la reflexión sobre el funcionamiento del Estado y el saber sobre la participación ciudadana en contextos comunicativos y de significación múltiple, los cuales articulan la organización y desarrollo de los ambientes de formación, en los que se reconoce y se asume al ciudadano desde las representaciones y actuaciones; es decir, el ciudadano como sujeto individual y colectivo, y el ciudadano como ente de control cívico.

En conclusión, según Alcaraz (1996) de la Università Cattolica del Sacro Cuore (Milán), puede explicitarse que la educación ha sido y es un asunto de suma importancia, con propósitos e intensidades diferentes, a los actores sociales y políticos, grupos que desde la sociedad civil impulsan acciones a favor de la democracia. Por ello, en la última década del siglo xx se aprecia una creciente conciencia social respecto al papel de la educación ciudadana en el funcionamiento de la democracia como sistema político esencial.

El término «sistema político» ha sido confundido con el de «forma de gobierno» porque alude a la estructura y funcionamiento de los poderes públicos. Los términos «forma de gobierno» o «régimen político» o «sistema de gobierno» o «modelo de gobierno» definen con distintos matices la forma de ejercitar el gobierno, es decir, los distintos tipos de poder por parte

de poder gobernante, y una «estructura de gobierno» o es la forma en la que se estructura dicho poder, sin embargo el término «sistema político» define al sistema en el que se encuentra inmerso dicho poder y en el cual ha de desenvolverse para conseguir su objetivo. De esta forma posee una connotación más dinámica y compleja pues no se refiere aisladamente a las instituciones de gobierno o al resto de actores políticos que inciden sobre ellas, sino a la interdependencia del conjunto y al proceso de toma de gobierno (Huntington, 1997).

Este renovado interés por la ciudadanía aparece asociado a las democracias emergentes, como la nuestra, y al redescubrimiento de la teoría republicana de la democracia. Hoy el concepto de ciudadanía se ha convertido en la cuestión central de la filosofía política, y la educación cívico-democrática, es el tema de nuestro tiempo. En efecto, el centro de la atención de la política democrática empieza a pasar del diseño liberal, centrado en los partidos políticos y en las instituciones de la representación y de los gobernantes, al diseño republicano, que enfatiza, sobre todo, la formación democrática de los ciudadanos, tanto en sus aspectos cognitivos (derechos, deberes e instituciones) como en los prácticos (participación y control). La ciudadanía se ha entendido como estatus y como práctica, lo que concierne en términos muy amplios a las ideas liberales y a las ideas comunitaristas de la democracia.

La educación es uno de los principales factores que influyen en el desarrollo democrático. Y no podría ser de otra manera, ya que la democracia se fundamenta en la razón pública, y los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para ejercerla se adquieren principalmente en la escuela. Más discutibles son los efectos de los programas educativos cuyos objetivos, contenidos y métodos están dirigidos específicamente a formar ciudadanía, ya sea en el sistema escolarizado o en espacios de educación no formales. Si bien se han realizado investigaciones que confirman la eficacia de este tipo de programas, se trata de un campo de estudio

relativamente incipiente. Por eso no es raro escuchar voces que cuestionan la utilidad de la educación cívica en general o de algunas de sus modalidades. Si está demostrado que la educación básica favorece el desarrollo democrático ¿no conviene invertir en mejorar la calidad de la educación pública en lugar de gastar recursos en programas especiales de formación ciudadana? ¿Para promover la formación de ciudadanía no sería suficiente Presentación o hacer reformas institucionales que favorezcan la participación de la gente en los asuntos públicos? Se trata, sin duda, de una discusión tan interesante como necesaria.

Luna (2010) presenta un encuadre teórico e histórico que, con una claridad didáctica que se agradece, acerca al público no especializado a este complejo tema. Y lo hace ordenando, coherentemente, los momentos históricos más relevantes en el desarrollo de la educación cívica en México, al mismo tiempo que los articula a los enfoques teóricos más influyentes. Junto con sus reflexiones sobre los retos actuales de la formación ciudadana.

Como bien insiste Castoriadis (2000) “no puede haber sociedad democrática sin paideia democrática” (p. 156) porque la democracia, si bien requiere de instituciones efectivas y compatibles con ella, también exige individuos que hagan funcionar sus procedimientos y los defiendan. La formación del carácter del ciudadano aparece, con distintos fundamentos, contenidos y estrategias, como condición que hace posible la vida democrática. De tal forma, las distintas tradiciones políticas coinciden en admitir que la ciudadanía no es sólo una cuestión de adquisición de derechos y obligaciones de los individuos frente al Estado, sino que constituye una cualidad moral distintiva de pertenecer a una comunidad política, por lo que el proceso de desarrollo de las capacidades morales e intelectuales relativas al ciudadano adquiere mayor relevancia y se constituye como una condición necesaria para el sostenimiento de la democracia. El argumento principal es que, en la medida en que todo orden democrático depende no

solamente de sus estructuras básicas, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos, las relaciones entre educación y democracia son indisolubles.

El hecho es que tanto en la tradición liberal como en la comunitarista de la política, con todo y sus variantes internas, la formación del ciudadano aparece como condición posibilitadora de la vida democrática. No obstante ambas consideran la competencia cívica como condición del ejercicio de la ciudadanía y la educación como medio para desarrollarla, cada una la entiende desde una concepción particular y atienden por vías diferentes las necesidades educativas de los individuos y las sociedades.

De la Misma manera, Savater (2016) ha intentado rescatar, tanto en sus libros como intervenciones públicas, el sentido original de la palabra ciudadanía, señala que "Educar para formar ciudadanos significa también formar gobernantes. Todos los ciudadanos son gobernantes aunque deleguen en sus representantes ese poder de gobernar" (p. 1). Para eso hace falta crear una sociedad capaz de comprender al otro, de persuadir de ser persuadido, de tener una actitud en la cual se comprendan y se expongan los argumentos.

De la misma manera Savater, señala a manera de ejemplo, que el principal problema que ha tenido España con la educación es la sucesión de leyes. Cada vez que llegaba un gobierno al poder, se promulgaba y aprobaba una ley distinta. Para Savater, esa sucesión de planes, que se han solapado unos sobre otros no son buenos, para él, lo que necesita la educación es estabilidad, dado que la educación se ha convertido en una especie de arma arrojadiza –si el rendimiento escolar ya es bajo, sin deberes y por tanto sin refuerzos, podría ser mucho peor, dice Savater–. Por tanto, lo realmente importante es que quienes participen en las discusiones para las reformas educativas sean realmente quienes sepan de esa cuestión. Que tengan alguna vinculación con la educación, que tengan un trato con sus instituciones y cuál es la dinámica interna de los

proyectos educativos. Hasta ahora, quienes han participado en la redacción de las leyes educativas desconocen su naturaleza técnica, señala el filósofo español.

Uno de los temas fundamentales de la educación radica en el hecho de que tiene que incluir a todo el país. Es un asunto de incumbencia nacional. La educación debe buscar la formación de ciudadanos, no de empleados. Personas no sólo con capacidades laborales, sino personas capaces de entender la sociedad. –a modo de ejemplo, el mismo Savater destaca que cerca del 40% de los españoles dice no leer jamás–. Una cuestión está unida a la otra. La gente no lee porque no comprende. No comprende porque no ha tenido una educación orientada al razonamiento. Nada de eso puede considerarse por separado, insiste en que en estos debates de leyes y planes deben participar personas que estén en contacto con las carencia educativas, que conozcan muy de cerca qué edades tienen cuáles problemas y porqué.

Es importante destacar como las reflexiones realizadas por Savater coinciden con las reflexiones del Magistrado Corte Constitucional Dr. Cepeda-Espinosa (2004) en su ponencia sobre las sentencias de la Corte con Implicaciones Económicas:

Quisiera aclarar que estimo no solo necesario sino saludable que las sentencias de la Corte Constitucional sean objeto de debate académico y también público. No solo porque quizás no hay nada más aburrido que torear en una plaza vacía, sino porque una de las funciones del control constitucional es la de estimular un diálogo democrático sobre el significado de las reglas básicas del juego plasmadas en la Constitución y que a todos nos afectan de alguna u otra manera. Además, del debate académico y público respetuoso siempre surgen ideas constructivas. Preocupa, sin embargo, que el debate se agote (p. 2).

Marco Legal

Como marco de referencia se parte de la Constitución Política de Colombia de (1991) en tres sentidos fundamentales. El primero, porque la constitución según el Senado de la República de Colombia (s.f.):

Es un conjunto de reglas que establece la forma en que debemos comportarnos todos los que vivimos en Colombia para que exista bienestar y podamos vivir en paz. Estas normas establecen los derechos y garantías que tenemos los colombianos para poder construir un país mejor. (p. 1).

El segundo, porque la misma Constitución establece, en su Artículo 41, que:

En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución (p. 19).

De esta manera el referente importante para interiorizar el cuidado de lo público tiene su principal referente jurídico–legal, en la carta fundamental o Constitución política de Colombia, considerada la Norma de Normas, es la máxima ley, la ley fundamental y la de mayor jerarquía. En ella se establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos, la estructura y organización del Estado y bajo sus lineamientos se aprueban las demás normas que rigen la vida, la libertad, la salud, la educación, la familia, la identidad cultural, el deporte, el trabajo, el derecho a elegir y ser electo, el medio ambiente, la seguridad, entre otros.

Ahora bien, tenemos que decir que de la misma forma como la Constitución brinda estos derechos, también establece ciertos deberes y obligaciones que debemos cumplir. Algunas de

esas obligaciones son por ejemplo: respetar los derechos ajenos, participar en la vida política del país, proteger los recursos naturales y culturales, colaborar con la justicia y por supuesto ayudar con el mantenimiento de la paz. La Constitución Política además de los derechos y deberes establece la organización del Estado, cuántas y cuáles son las ramas del poder público y qué tareas hace cada una de ellas para poder cumplir con sus fines (Senado de la República de Colombia, s.f.)

Además de los derechos en beneficio de los ciudadanos la Constitución Política establece deberes y obligaciones, que son las responsabilidades o compromisos que deben cumplir los ciudadanos para vivir en un país en paz. Algunos de los deberes que se encuentran en la Constitución son: Obedecer las leyes, servir y defender la Patria, respetar a las autoridades, contribuir a los gastos públicos, velar por la libertad y efectividad del sufragio, y Propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico, entre otros.

El tercer y último aspecto se encuentra relacionado con el componente educativo, parte del artículo 67 Constitucional, donde se considera que:

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura (pp. 23-24).

Es decir, un derecho atribuido a todos los seres humanos sin ninguna distinción por razones de raza, edad, género, creencias, color, etc.; por estar a cargo del estado, este promoverá las condiciones y adoptará las medidas necesarias para el acceso efectivo a la educación.

“La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia” (Art. 67, p. 24) desde los niveles iniciales de educación se debe predicar acerca de los derechos universales inherentes a los seres humanos, su carácter irrenunciable,

intransigible e imprescriptible, así como la protección de la que goza globalmente, que aunque para su cumplimiento no se requiere que estén contemplados expresamente en un documento, en aras de darles mayor fuerza, muchas veces son llevados a tratados que posteriormente en su gran parte han sido ratificados por Colombia y que según el artículo 93 Constitucional, hacen parte de la Constitución.

“El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación” (Art. 67, p.24). señala claramente la responsabilidad simultánea y conjunta de tres instituciones, en la que si bien el Estado tiene el deber de garantizar el acceso gratuito a la educación, la familia como núcleo esencial de la sociedad tiene el deber de cooperar en el proceso de ingreso de los niños, niñas y adolescentes a la educación en todos sus niveles, así como el deber de acompañamiento en dichas actividades para el fortalecimiento y eficacia de las mismas.

Los artículos 44 y 45 de nuestra constitución actual, señalan que la educación es un derecho fundamental de los niños y de los adolescentes, respectivamente, e impone la obligación al Estado y la sociedad de garantizar la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. Acto seguido, en el artículo 52 establece que el deporte y la recreación forman parte de la educación.

Aunado a lo anterior, el artículo 41 Constitucional atribuye a las instituciones de educación, oficiales o privadas, la obligación del estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica, así como la fomentación de prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana, para formar al futuro ciudadano en la conciencia acerca del ejercicio de sus derechos, sus obligaciones y la inmersión en los asuntos políticos, económicos, sociales, culturales del país.

En aras del desarrollo del derecho fundamental a la educación, el Congreso de Colombia, (1994) promulgó la Ley 115 de 1994, mediante la cual se regula el Servicio Público de la Educación, fundamentada en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público. Como fines principales de la educación, el artículo 5 de la mentada ley indica que la educación de desarrollará atendiendo el pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos, la formación en el respeto a la vida, la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad, formación sobre participación ciudadana, fomento a la investigación, el desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, educación y conciencia ambiental, entre otros.

Metodología de la Investigación

Diseño y Tipo de Investigación

Dadas las características de la indagación propuesta, la metodología que se utilizó corresponde a un enfoque cualitativo, dado que se partió del supuesto epistemológico de que la realidad es subjetiva e intersubjetiva, y que los investigadores como actores sociales intervinientes que somos, contribuimos a producir y reproducir el contexto que se quiere investigar. El trabajo investigativo se generó a partir de un enfoque que combina los tipos *exploratorio* y *descriptivo*. Como su nombre lo indica, un *estudio exploratorio* se centra en la búsqueda de datos e información relevante para aclarar y precisar un problema. Por su parte, un estudio *descriptivo* trabaja sobre realidades existentes en el momento de realizar la investigación, proporcionando una interpretación adecuada; también comprende la descripción e interpretación de la naturaleza de las cosas, personas, grupos, procesos y acontecimientos de una manera amplia y objetiva (Hernández, Fernández & Baptista, 2014). De acuerdo con el objetivo central de esta investigación, se trabajó a partir de realidades existentes que se identificaron en el momento de ejecución del proyecto. Así mismo, para abordar el proceso de la investigación, se tendrán en cuenta un enfoque documental que se realizara a través de la consulta de documentos (libros, revistas, periódicos, memorias, anuarios, registros, códigos, constituciones, etc.).

Como instrumento fundamental para el estudio de las relaciones sociales se tomó la Encuesta, ya que constituye un medio indispensable para conocer el comportamiento de grupos de interés social y tomar decisiones sobre ellos, el diseño del instrumento se orientó hacia una encuesta de tipo exploratorio que permitió un acercamiento al fenómeno estudiado para precisar

sus características mediante la descripción del mismo, y obtener la identificación de rasgos generales o dimensiones del problema “el conocimiento de lo público” para obtener información relevante en el contexto de este trabajo investigativo (López, 1998). De esta manera, se expone una interpretación sobre la investigación aplicada como una manera de hacer consiente la responsabilidad que nos asiste a todos los colombianos especialmente a los estudiantes de los diferentes niveles de escolaridad, de conocer los referentes constitucionales y legales, que les permita ser actores en un país como Colombia, donde el analfabetismo participativo y democrático es total, para lo cual se discuten algunos criterios y posturas de autores que hablan de la democracia, el cuidado de lo público y especialmente las causas de la corrupción.

Población y Muestra

En la presente investigación se utilizó la técnica de Muestreo no Probabilístico, caracterizado porque las muestras se recogen en un proceso que no brinda a todos los individuos de la población iguales oportunidades de ser seleccionados, por ello, aquí el investigador seleccionó la muestra que supone sea la más representativa, utilizando un criterio subjetivo y en función de la investigación que se desea realizar. Con este muestreo la realización del trabajo de campo pudo simplificarse enormemente, pues se pudo concentrar la muestra y dirigirla, a diferentes grupos de la sociedad, tales como estudiantes (55 individuos encuestados), docentes (18 individuos encuestados), profesionales (45 individuos encuestados), servidores públicos y demás gente del común que indique que tanto conocemos, participamos y nos importa lo que sucede en éste país. La muestra en total fue de 170 participantes.

Instrumentos y/o técnicas de recolección de datos

La Encuesta.

La recolección de datos se realizó a partir de la encuesta estructurada que permitió identificar y describir la percepción que tiene la población sobre el conocimiento del Estado y sus componentes, sus características generales y las dimensiones conceptuales, aspectos necesarios para conocer el funcionamiento del Estado, como elemento esencial en cuidado o defensa de lo público como ciudadano comprometido.

Este tipo de encuesta permitió, asimismo, identificar algunos porcentajes cuya determinación *cuantitativa* hizo posible destacar *cualitativamente* las regularidades o las frecuencias de la manifestación de algunos tópicos del fenómeno estudiado. Este hecho implica que la presentación de los resultados en forma porcentual no recibe, en este documento, un tratamiento estadístico sino que sirven como confirmación y complemento del análisis cualitativo que es el que adquiere verdadera relevancia en el caso de la investigación.

Fuentes secundarias

Libros, revistas, periódicos, memorias, anuarios, registros, códigos, constituciones, etc

Procedimiento

Fase I. Diseño del proyecto.

Para desarrollar el cometido de “Educar para el cuidado de lo Público”, se tomó como punto de partida el Estado colombiano. Para este propósito fue necesario diseñar una Encuesta de percepción desde la mirada del ciudadano del común, estudiantes, profesionales y servidores públicos, que nos ayudaran a idear un programa que responda a educar a la Nación teniendo

como referente primario la Constitución, la estructura del estado y los diferentes instrumentos y sistemas que interactúan para el cuidado de lo público.

Fase II. Planificación del proceso.

Para realizar la propuesta de educación para el cuidado de lo público, fue necesario planificar el trabajo a través de una reflexión pedagógica, académica, y participativa, orientada fundamentalmente a cumplir con los objetivos trazados de nuestro trabajo investigativo. Para ello fue necesario contar con un marco teórico y documental extenso, a la construcción de una encuesta asociada a los temas relevantes y de especial interés, que una vez tabulada y ponderada, sus resultados permitieron sugerir una propuesta educativa y formativa relevante.

Fase III. Selección de contenidos, organización y secuencia.

Los contenidos se seleccionaron sobre la base global de la propuesta “Educar para el cuidado de lo público”, donde necesariamente la Constitución Política se constituyó en la regla de oro a tener en cuenta, y sus desarrollos a lo largo de la misma nos permitió identificar los instrumentos básico esenciales a considerar, evaluar, calificar y proponer como contenido esencial y básico, como objetivo final del proyecto, acompañados de estrategias de enseñanza.

Contenidos que forman parte del programa académico

Fase IV. Selección de materiales y recursos.

Por ser un proyecto eminentemente descriptivo, argumentativo y de exigencia de acuerdo con normativas constitucionales y legales, los recursos igualmente son la Constitución Política, las leyes y normas que materializan la exigencia del cuidado de lo público; normatividad que de

igual manera propone sistemas y estrategias de obligatorio cumplimiento que requieren de su observancia y conocimiento de todos.

Fase V. Aplicación del instrumento.

El diseño y la aplicación de las encuestas permitieron el análisis de la información suministrada por los estudiantes, los profesionales, los servidores públicos y gente de a pie, la cual se midió dentro de tres componentes básicos como fueron, el conocimiento de: La estructura del estado, la Función Administrativa y la Participación Ciudadana, con el fin de determinar, presentar y destacar diferencias notorias que se muestran de un modo más significativo a través de estos recursos.

Estas encuestas se realizaron, una a una en presencia del investigador y sus resultados fueron cotejados y contrastados con los comportamientos reales en todo el proceso investigativo y de diagnóstico.

Fase VI. Resultados y Análisis

Una vez recolectados y clasificados los datos obtenidos mediante la aplicación del Instrumento, fueron procesados utilizando el método de análisis textual con el fin de evaluar si el desempeño operativo mantenía su coherencia con la propuesta didáctica, del docente investigador. Estos resultados sirvieron como confirmación y complemento del análisis cualitativo que es el que adquiere verdadera relevancia en el caso de la investigación.

Fase VII. Presentación Informe y Propuesta

Se elabora el informe de la investigación y a la vez se presenta una propuesta pedagógica.

Resultados

Dado que la investigación pretende *elaborar una propuesta pedagógica que permita encauzar al ciudadano en el cuidado de lo público, desde una mirada que articule aspectos socioculturales y educativos, para desarrollar competencias y habilidades para ejercer el control como ciudadano participativo*, el trabajo se inició con un análisis del marco constitucional para identificar algunos factores, formas y herramientas que garantizan la participación ciudadana y que resultan determinantes para ejercer el control y el cuidado de lo público.

Por ello, en cuanto la presentación individual de cada uno de los objetivos específicos, respecto a *diagnosticar los factores que inciden en las prácticas sociales que afectan el comportamiento en el cuidado de lo público*, se logró identificar y profundizar sobre algunos aportes constitucionales de suma importancia que permiten orientar los aspectos de formación ciudadana y cultura política, necesarios para educar para el cuidado de lo público.

En ese orden de ideas, el presente apartado da cuenta del Diagnóstico del Estado Colombiano, y se encuentra estructurado en dos partes. En la primera, se realiza un análisis de los principios constitucionales así como de las estructuras: política, económica y social que se derivan del marco constitución política de Colombia. La segunda parte, da cuenta de un trabajo de campo que complementa el diagnóstico en mención y da cuenta de la percepción de la ciudadanía sobre el conocimiento del funcionamiento del estado. Aspecto esencial para actuar en pro del cuidado de lo público. Veámoslo a continuación:

El Diagnóstico del Estado Colombiano

En términos generales, la ciudadanía concibe la democracia como el gobierno de la mayoría en beneficio de la mayoría. Sin embargo, los datos arrojados por la encuesta Publicada por Marcela Guerrero, revelan que nuestra cultura democrática es aún bastante frágil. En efecto, creencias tales como “La única manera de acceder a un cargo público es la palanca” y la “única posibilidad de influir en las políticas distritales es siendo amigo de un concejal”, son compartidas por una proporción considerable de ciudadanos, quienes a su vez expresan bastante desconfianza en los procedimientos democráticos. Esta desconfianza también se pone de manifiesto en la percepción según la cual “la gente no participa en los asuntos públicos porque no obtiene nada” (Instituto Distrital de Cultura y Turismo Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002, p. 8).

De estos prejuicios se salvan, en parte, las juntas de acción comunal y los encuentros ciudadanos, pues además de ser las instancias de participación más conocidas, son considerados por la mayoría como los principales canales para influir en las políticas de la ciudad.

En materia de organización social y política, las debilidades son aún más notorias. En efecto, el único tipo de organización a la que dice pertenecer más de la mitad de los ciudadanos es de carácter religioso. A juzgar por los datos de la encuesta, las organizaciones seculares con mayor proporción de afiliados o miembros son, en su orden, los clubes deportivos o sociales, las asociaciones educativas, las Juntas de Acción Comunal y los comités de seguridad o vigilancia. No obstante, la proporción de ciudadanos que dice pertenecer a alguna de estas organizaciones no supera el 13,3% (Instituto Distrital de Cultura y Turismo Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002, p. 8).

Pero es aún más preocupante que la pertenencia a organizaciones propias de la sociedad moderna como son los sindicatos, los partidos y las asociaciones profesionales, sea inferior al 7% de la población mayor de edad. Así pues, en materia de capital social y cultura política todo indica que el país aún está lejos de tener una sociedad civil organizada y una democracia sólida y moderna.

Pero el país no sólo padece una fuerte atomización social. Pese a los avances constitucionales y legales en lo que respecta a la participación ciudadana y a que la tercera parte de las personas mayores de edad conoce al menos uno de los mecanismos de participación existentes en la sociedad, su utilización efectiva es relativamente baja. Curiosamente y quizás por haber sido una experiencia bastante reciente, son los “Encuentros ciudadanos” el mecanismo de participación más conocido y el segundo más utilizado, por ejemplo, por los bogotanos, después de los gobiernos escolares.

Respecto a los derechos, la ciudadanía parece tener más voluntad de exigirlos que conocimiento de los mismos, aunque de todos modos el 86% de los ciudadanos recuerda al menos un derecho fundamental, en particular el derecho a la vida, el derecho al estudio y el derecho al trabajo. Llama la atención, sin embargo, que la recordación de otros derechos fundamentales en la sociedad moderna como son la libre asociación y la libertad de conciencia sea bastante baja.

No obstante los avances formales y reales en materia de igualdad de derechos, aún persiste en una proporción no desdeñable de ciudadanos una visión asimétrica de los derechos propios y ajenos. Por ejemplo, un 33.7% de ciudadanos piensa que hay personas que nacieron para mandar y otras para obedecer y que esto no puede cambiarse. Aunque en menor proporción, pero con implicaciones más graves, un

16.4% expresa estar en desacuerdo con la expresión "uno no debe atentar contra la vida de su peor enemigo (Instituto Distrital de Cultura y Turismo Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002, pp.8- 9).

A pesar de las debilidades de nuestra cultura democrática, los ciudadanos y las ciudadanas comparten algunas actitudes y percepciones que favorecen los procesos democráticos y la solución racional de las diferencias y los conflictos. En los resultados de la encuesta se percibe una marcada aceptación de la celebración de acuerdos y de los beneficios tanto individuales como colectivos cuando estos se cumplen. Consistente con esta actitud, la ciudadanía expresa su disposición a remediar o compensar los prejuicios, a reparar acuerdos e incluso a explicar las razones de incumplimientos. Quizá estas actitudes expliquen en parte la paciencia ciudadana frente a los diálogos entre el gobierno nacional y las organizaciones guerrilleras, así como el predominio de la opinión que privilegia las salidas políticas al conflicto armado colombiano.

En tal sentido, en el análisis referente a los principios constitucionales se puede destacar los siguientes aspectos que nos parecen de suma importancia:

Los Principios de la Función Pública

La noción de principios se entiende como el conjunto de valores en los que se irradia el constituyente al crear la constitución política. Por ello, los principios fijan los derroteros de interpretación para los jueces en su tarea de administrar justicia. Por tanto, a partir de los principios los jueces deciden y tutelan la suerte de derechos fundamentales, de segunda y tercera generación. Ninguna disposición puede ir en contravía de los principios porque corre el riesgo de ser declarada como inexecutable y, por consiguiente, expulsada del ordenamiento jurídico. Por

ello, es necesario precisar la importancia de estos principios de creación e interpretación constitucional, dado que son de gran ayuda y otorgan claridad en situaciones donde no exista solución normativa y sea necesario aplicarlos a un caso concreto. En cuanto al educar para el cuidado de lo público, los principios constituyen un marco necesario para que el ciudadano reconozca el sustento conceptual de sus derechos y la base ética política de sus deberes. Aspectos necesarios que generan concienciación sobre el valor de lo público y de sus cuidados. Así los principios son:

El principio de moralidad administrativa.

Para analizar el auge de la corrupción en Colombia es menester y pertinente traer a colación la denominada “moralidad administrativa”, catalogada como principio y a su vez derecho colectivo, cuya inobservancia e inaplicación afecta gravemente la democracia y a su vez incrementa la pobreza.

La moralidad administrativa catalogada como principio rige el actuar de los funcionarios públicos y de los particulares que ejercen funciones de la misma índole, se encuentra determinada constitucionalmente en el artículo 209 constitucional, allí se establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y en cumplimiento de los fines estatales señalados en el artículo 2, igualmente constitucional e incluido nuevamente en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, que regula el ejercicio de la función administrativa.

De otra parte, la moralidad administrativa como derecho colectivo tiene su asidero normativo en el artículo 88 de la Constitución Colombiana y jurídico en el artículo 4, literal b de la Ley 472 de 1998. En las mentadas disposiciones se indica que estos derechos son susceptibles de ser protegidos a través de la acción popular. En esta dirección, la perspectiva dual de la

moralidad administrativa, provoca cuestionarnos acerca de su definición, para lo cual debemos remitirnos a conceptos jurisprudenciales, como el traído a colación en el fallo 1330 de 2011- Consejo de Estado.

La jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado una intensa construcción conceptual a partir del análisis de sus relaciones con la legalidad, así como con fenómenos como el de la corrupción, la mala fe, la ética, el recto manejo de bienes y recursos del Estado y la lucha contra propósitos torcidos o espurios, entre otros (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de febrero de 2007, Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01., p. 2)

Así mismo, Consejo de Estado. Sala Plena Contenciosa Administrativa. Sección Tercera. afirma:

La jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha señalado que el derecho colectivo a la moralidad administrativa puede resultar vulnerado o amenazado cuando se verifiquen varios supuestos. En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación. Al entender de esta Sala dichos bienes jurídicos comprenderían la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación (Sentencia No 25000-23-26-000-2005-01330-01 (AP). C.P. Fernando García Herrero Castañeda, 2011 p. 2).

En un principio pensaríamos que por ser un principio que rige la función administrativa, se predica únicamente en los servidores públicos, no obstante la jurisprudencia Constitucional en Sentencia de antaño C-046 de 1994 ha señalado que es exigible con igual fuerza a quienes manejan los recursos de la comunidad “y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad”

De los apartes jurisprudenciales traídos a colación, se concluye que los agentes que tienen a su cargo alguna función administrativa o que administre bienes que hacen parte del erario público, que tengan como fin principal el cumplimiento de los cometidos del Estado, según el artículo 6 constitucional, están sometidos a la constitución y la ley, lo cual implica la exigencia del debido ejercicio de sus funciones y la observancia de las normas que rigen su actuar, evitando omisiones o extralimitaciones que puedan conllevar al quebrantamiento de un bien jurídicamente tutelado.

La moralidad administrativa no es otra que el marco de valores que prohíbe cualquier actuación que atente contra el buen funcionamiento del Estado y de su crecimiento económico, político, social, cultural, entre otros; así como el reproche a toda actuación corrupta, dañina, de mala fe, que busque la perversión y la satisfacción de intereses meramente particulares, así como el olvido del fanal que orienta los fines del Estado que solo se cumplen si no se pierde de vista el tan nombrado interés general.

El Principio de igualdad.

Principio y derecho fundamental que tiene asidero Constitucional en el Artículo 13. Allí se vislumbra una de las diferencias existentes entre el Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho, el inciso primero:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (p. 15).

Da cuenta de un Estado de Derecho, no obstante el segundo nos acerca verdaderamente a un Estado Social de Derecho cuando indica que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (p. 15).

Lo anterior, por cuanto el derecho se complementa cuando existen unos mecanismos de protección que permitan su materialización efectiva, interviene entonces el Estado para romper con la desigualdad protegiendo especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

El Derecho a la igualdad contemplado en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789), consagró una igualdad formal, ha avanzado hacia una eficacia del derecho, en la aplicación que se hace de los mismos, no basta con que las personas gocen de iguales derechos, ni que sean juzgadas por los mismos órganos, por el contrario exige que las personas reciban trato igualitario, impone que una misma autoridad no pueda irse en contra de sus propias decisiones(Corte Constitucional Sentencia C 104 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

La igualdad constituye no solo un derecho, sino un principio aplicable a la actuación administrativa, sin igualdad se hace engañoso el debido proceso, derecho de defensa y contradicción. La igualdad como principio y como derecho tiene unos supuestos: igualdad ante iguales, trato desigual o privilegiado a los que estén en debilidad manifiesta, aplicación de una

discriminación positiva a efectos de garantizar la igualdad real y efectiva, alude a decisiones públicas que permiten un trato desigual con grupos humanos marginados para llegar, repito, a una igualdad real.

La Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; en tercer término, debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y, finalmente, debe constatarse si (i) un tratamiento distinto entre iguales o (ii) un tratamiento igual entre desiguales es razonable. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación (Corte Constitucional Sentencia C-178 de 2014, p. 1).

El Principio de eficacia.

La eficacia es un principio jurídico del funcionamiento de la administración pública art 209 C.P., que tiene una amplia relación y base en el artículo 2 de la Constitución política, cuya protección se da en la medida que se garantice la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. La Ley 1437 de 2011 en su artículo 3 numeral 11,

establece que en virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

En Sentencia C -823 de 2013, la Corte al decidir sobre una demanda de inconstitucionalidad de la Ley 872 de 2003, trajo a colación los pronunciamientos que ha realizado acerca de la implementación del principio de eficacia, el cual en palabras de ésta, impone deberes y obligaciones a las autoridades para garantizar la adopción de medidas de prevención y atención de los ciudadanos del país, para garantizar su dignidad y el goce efectivo de sus derechos, especialmente de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, la población carcelaria, las víctimas de desastres naturales o del conflicto interno y población en estado de indigencia, de manera que, en muchas ocasiones se ha ordenado a la administración pública la adopción de medidas necesarias que sean realmente eficaces para superar las crisis institucionales y humanitarias generadas por dichas situaciones, sin que para ello se presente como óbice argumentos de tipo presupuestal.

El principio de eficacia es concebido como el cumplimiento de objetivos, fines y metas que en este ámbito, no pueden ser otras que la garantía del interés general y el cumplimiento de los cometidos estatales, la materialización de los derechos fundamentales, derechos de segunda y tercera generación, el Estado no puede ser indiferente a las necesidades de la sociedad, por el contrario, debe realizar todo lo que sea necesario para conseguir la efectiva protección de los mismos.

El Principio de economía.

El principio de economía se encuentra definido en el art 3 numeral 12 de la Ley 1437 de 2011, como aquel en virtud del cual las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas. La calidad de la función administrativa da cumplimiento a este principio, es por ello que el artículo 209 constitucional la contempla de manera categórica, por cuanto la utilización racional de los recursos, tanto económicos como temporales, permitirá una mayor cobertura en el cumplimiento de metas, fines y objetivos propuestos.

El Decreto Ley 19 de 2012, incorporó de manera especial el principio de economía en las actuaciones administrativas y, en cuanto a la agilización en la expedición de decisiones, indica que las normas de procedimiento administrativo deben estar orientadas a llevar procedimientos en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, sin más formalidades que las necesarias.

Lo anterior no quiere decir que se omita el debido proceso o el principio de legalidad, la verdadera finalidad del principio es la garantía real de los derechos, en un tiempo razonable evitando dilaciones y gastos innecesarios que puedan conllevar a una mayor vulneración y perjuicios irremediables.

El Principio de celeridad.

La definición del principio de celeridad la encontramos en el artículo 3 numeral 13 de la Ley 1437 de 2011, en ella se indica la obligación que tienen las autoridades de impulsar oficiosamente los procedimientos e incentivar el uso de las tecnologías de la información y las

comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

Así mismo, el artículo 4 de la Ley 19 de 2012 sobre principios y normas generales aplicables a los trámites y procedimientos administrativos, indica que las autoridades tienen el impulso oficioso de los procesos administrativos, suprimir trámites innecesarios, utilizar medios tecnológicos a efectos de que los procesos administrativos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas, y deben adoptar las decisiones administrativas en el menor tiempo posible.

La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre el principio de celeridad de la siguiente forma:

Implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general

Igualmente ha señalado esta Corporación, que este principio tiene su fundamento en el artículo 2º de la Constitución Política, en el cual se señala que las autoridades de la Nación tienen la obligación de proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los ciudadanos, al igual que asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, lo cual encuentra desarrollo en artículo 209 Superior al declarar que la función administrativa está al servicio de los intereses generales entre los que se destaca el de la celeridad en el cumplimiento de las funciones y obligaciones de la

administración pública (Corte Constitucional Sentencia C- 826 de 2013, MP Luis Ernesto Vargas Silva, p. 3).

El Principio de imparcialidad.

El principio de imparcialidad tiene una estrecha relación con el principio de igualdad, todos somos iguales ante las autoridades y ante la ley y por ende tenemos derecho al mismo trato, excepto cuando nos encontremos frente a personas que por su condición de debilidad manifiesta, sean merecedores de una discriminación positiva, en el sentido de otorgarles especial protección, por lo tanto las autoridades deben fundar sus decisiones sin más orientaciones que la constitución, la ley, los principios, la doctrina, la jurisprudencia y demás fuentes de derecho, evitando cualquier motivación distinta que conlleve a romper con el principio de igualdad, es por ello que cuando se advierta que existe una motivación subjetiva como es el afecto, simpatías, animadversiones o intereses particulares, que atente contra el principio de imparcialidad, debe declararse impedido so pena de ser recusado por las partes.

La aplicación del principio de imparcialidad permite adoptar decisiones objetivas en derecho, evitando a toda costa que estén contaminadas de elementos caprichosos que den lugar a la falsa motivación y a la desviación de poder.

La imparcialidad se traduce en la confianza que sienten los asociados, en que sus casos sean resueltos sin ningún tipo de vicio y en forma similar a otras que tengan las mismas situaciones fácticas y jurídicas, se espera que la administración actúe con pulcritud y honestidad, y que en su interior no halle ningún elemento que pueda colocar en riesgo el debido proceso. Frente a este principio la Corte Constitucional ha concluido lo siguiente:

La imparcialidad representa, pues, el principio más depurado de la independencia y la autonomía judiciales o de quien, conforme la Constitución y la ley, le ha sido reconocido un poder de juzgar a otros individuos, pues no sólo lo hace independiente frente a los poderes públicos, sino también, frente a sí mismo”. Como resultado de ello, la garantía de imparcialidad se encamina a evitar que el juzgador sea “juez y parte”, así como que sea “juez de la propia causa” (Sentencia C-450/15, M.P Jorge Ignacio Pretelt, p. 29).

Al igual que los órganos internacionales de protección de derechos humanos, la Corte Constitucional también ha distinguido entre la imparcialidad subjetiva y objetiva. Al respecto, señaló:

La primera [(imparcialidad subjetiva)] exige que los asuntos sometidos al juzgador le sean ajenos, de manera tal que no tenga interés de ninguna clase, ni directo ni indirecto; mientras que la imparcialidad objetiva hace referencia a que un eventual contacto anterior del juez con el caso sometido a su consideración, desde un punto de vista funcional y orgánico, excluya cualquier duda razonable sobre su imparcialidad. En esa medida la imparcialidad subjetiva garantiza que el juzgador no haya tenido relaciones con las partes del proceso que afecten la formación de su parecer, y la imparcialidad objetiva se refiere al objeto del proceso, y asegura que el encargado de aplicar la ley no haya tenido un contacto previo con el tema a decidir y que por lo tanto se acerque al objeto del mismo sin prevenciones de ánimo (Sentencia C-450/15, M.P Jorge Ignacio Pretelt, p. 26).

El Principio de publicidad.

Principio definido por el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, y contemplado en los artículos 228 y 209 C.P, en virtud del cual las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información.

Mediante el principio de publicidad se garantiza el debido proceso, derecho de defensa y contradicción, sin notificar o dar a conocer las decisiones de la autoridad estas carecen de efectos ante terceros y son absolutamente inoponibles, según la Corte constitucional dicho principio es un elemento esencial del debido proceso y por tanto no puede considerarse mera formalidad, requiere de las autoridades y de la administración, una labor efectiva y diligente para alcanzar el objetivo de dar a conocer el contenido de sus decisiones a los ciudadanos, este procedimiento otorga legitimidad a las actuaciones de las autoridades administrativas y judiciales (Sentencia C-012 de 2013).

Estructuras política, económica y social derivada de la constitución.

Una vez presentado el marco de los principios de la función pública es importante destacar que otro de los factores que inciden en las prácticas sociales y que afectan el comportamiento en el cuidado de lo público, es el conocimiento de las estructuras: política, económica y social, que se derivan del marco constitucional. La importancia de tales estructuras, permiten conocer el funcionamiento del estado colombiano, aspecto que determina modos y maneras de actuación y participación del ciudadano en el contexto social, político, económico y cultural del contexto colombiano. Por ello, el diagnóstico de las estructuras señaladas, permite

identificar vacíos de formación en cultura política y ciudadana que impiden o entorpecen formas de participación del ciudadano en pro del cuidado de lo público. Veámoslas a continuación:

Desde lo jurídico - legal.

Ahora bien, el referente, importante y necesario a tener en cuenta, en el tema que nos ocupa “Educar para el cuidado de lo público”, lo instituye la Constitución Política de Colombia de (1991), no solo por qué en ella está contemplado todos los derechos y obligaciones que el Estado Social de Derecho reclama a través de sus diferentes Títulos, Capítulos y Artículos, quienes establecen corresponsabilidades desarrolladas a través de un ámbito legal expresado en la jerarquización normativa señalada a través de la pirámide de Kelsen; donde la ley potestativa del legislativo, decretos y resoluciones del poder ejecutivo, señalan y reglamentan los diferentes sistemas, procesos, procedimientos y actuaciones de cada quien, dentro de unos principios, de equidad, transparencia, eficiencia, eficacia, economía y valoración de costos ambientales.

Hay que recordar, que los referentes constitucionales parten del principio de la legalidad:

La ley se impone, y los gobernantes de turno deben someterse a ella, pues la Ley no es otra cosa que la voluntad General, deben garantizar que todas su acciones estén enmarcadas dentro de unas leyes que representan los acuerdos sociales asumidos para garantizar la convivencia (Conceptos básicos y principios del Estado colombiano),

Dentro del principio de legalidad un elemento general y principal es la que imparte en la consecución de los Tributos, dada cuenta que el Art. 338 de la Constitución Política establece:

En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los

sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo (p. 92).

Sobre legalidad, es claro que la cultura tributaria de nuestra Nación es precaria, desbordada por un egocentrismo que raya con el desconocimiento de quienes tributamos en relación con la utilización y gestión de estos recursos, que no son otros, que financiar al Estado en procura de satisfacer las necesidades básicas de la población.

Esta obligación fundamental en la financiación del gasto público, tiene mayor impacto negativo ante las manifestaciones de corrupción, elusión y evasión de recursos vitales en el sostenimiento de la economía pública y el desarrollo y gestión del gasto social, que sin duda implica resistencia. En tal sentido, educar al ciudadano frente a la responsabilidad que le asiste contribuir en el desarrollo del país es una necesidad imperante, pero especialmente educar para ejercer el control social que le corresponde constitucionalmente, resulta el aspecto más determinante.

Así las cosas hay que entender que la resolución de las actuaciones de las administraciones pasadas en la resolución de un Estado Social de Derecho, que es el que demanda la Constitución, es lamentable, por los errores inmensos en el pasado y que persisten en el presente, como se reconoce en el presente estudio. La Constitución Política también establece la estructura y organización del Estado, cuántos y cuáles son los organismos del poder público y qué tareas hace cada uno de ellos para poder cumplir con sus objetivos.

Desde lo económico.

La dirección general de la economía está a cargo del Estado. Este interviene, por mandato de la ley en:

La explotación de los recursos naturales, el uso del suelo, la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, los servicios públicos y privados, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (Art. 334 Constitución Política de Colombia de 1991, p. 91).

Para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, un marco de sostenibilidad fiscal. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social es prioritario.

El Estado, de manera especial, interviene para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal

debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica

Estos propósitos, generaran en el contexto fiscal, administrativo y económico del Estado grandes gastos e inversiones a fin de garantizar la sostenibilidad del país con muchas necesidades en materia de salud, educación, saneamiento básico, agua potable, infraestructura entre otros.

Para ser más reflexivo y elocuente frente a la situación económica por sectores, tomamos como referencia el PIB-2016, (Producto Interno Bruto), que señala los ingreso recibidos en un país en un periodo determinado, por concepto de la venta de bienes y servicios, sumando los ingreso por exportaciones y restando los de las importaciones dentro de una ecuación de $C+I+G+X-M$

El país a pesar de presentar en los últimos años incrementos importantes en su producción con efectos en la economía, el producto interno per cápita es cerca de US \$6.000, no refleja relación ni siquiera cercana a la media que le correspondería por habitante, revaluando la tesis que muchos perciben muy pocos ingresos, y que pocos al contrario concentran riquezas desmedidas, generando alto índice de pobreza, concebida como la deficiente redistribución de la riqueza en detrimento del crecimiento sostenido de la economía.

Estos resultados son fáciles de observar cuando revisamos los factores de producción de un país, como el Capital, la Tierra, el Trabajo y un factor transversal como es la Tecnología, donde Colombia adolece o es muy débil en sus factores de producción, dada cuenta que el sector primario, es decir, la Tierra, que representaba fuente de trabajo, riqueza y estabilidad de nuestros campesinos, hoy presenta un estado lamentable de abandono, inseguridad, deterioro y degradación por culpa de los cultivos ilícitos, -el fenómeno del narcocultivo- y la explotación indiscriminada de minas y pozos, que si bien producen recursos temporales (recordemos que son

recursos agotables) no corresponden al daño económico, social si no también ambiental que generan tierras erosionadas difícil de recuperar, máxime que sus pobladores tuvieron que abandonarlas por el miedo, la persecución y desplazamiento de grupos al margen de la Ley.

Así las cosas, podemos observar que los resultados se manifiestan cuando analizamos detenidamente los ingresos por los diferentes sectores de la producción, donde el sector agropecuario, por agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, tan solo genera el 6.11%; Industria Manufacturera el 10.7%; minas y canteras, 7.32%; mientras que el sector servicios, tales como suministros, financieros, transportes, comunicaciones, impuestos, aportan al Producto interno Bruto más del 75%, inconsecuente dada la limitada generación de nichos de empleo, situación que se ve mayormente comprometida con los altos indicadores de contrabando y participación de dineros del narcotráfico en una economía subterránea.

Por sectores

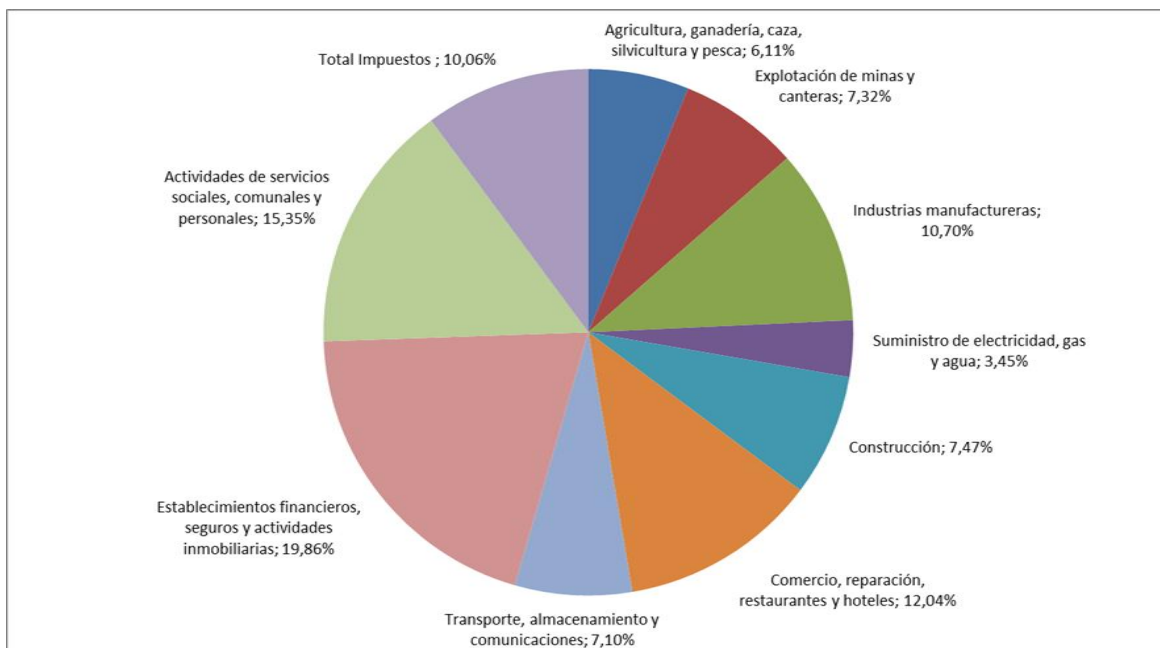


Figura 1. Ingresos por sectores de producción.

Fuente. Ministerio De Hacienda

En cuanto al *Presupuesto*, los Ingresos, en sentido económico.

Son los caudales que entran en poder de una persona o de una organización. Los ingresos de un Estado se conocen como ingresos públicos y se generan a partir del cobro de impuestos, la venta o alquiler de propiedades, la emisión de bonos y las utilidades de las empresas públicas, entre otras actividades. Estos ingresos permiten el desarrollo del gasto público (Tribunal Superior de Cuentas, 2013, p. 9).

Los ingresos fuente y soporte de la actividad económica y social, son en muchos casos ignorados en los procesos de auditoría, sujetándose ésta como una constante, a propiciar pruebas de auditoría sobre las erogaciones, pagos, desembolsos, contratos y demás salidas de recursos en la organización, sin considerar que los INGRESOS proporcionan el camino para asegurar los propósitos de las organizaciones.



Figura 2. Presupuesto por ingresos.

Fuente. Elaboración propia. Datos básicos Decreto 111 y 115 de 1996

Hay que recordar que en las organizaciones los gastos, costos, producción e inversión dependen del nivel de recaudo que se obtenga del presupuesto de ingresos estimados, y que, ante el evento de un déficit o desequilibrio entre lo programado y lo realmente recaudado, origina que los planes, proyectos y gastos de la organización no se cumplan, propiciando inadecuada gestión de sus administradores y estancamiento y en ocasiones retrocesos en términos económicos y sociales, con el agravante de tener que acudir a resolver el tema a través de la deuda.

La mayor participación que el Estado genera por ingresos lo hace a través de Tributos como los impuestos, especialmente los de rentas y complementarios, ICA, IVA, donde los tributos denominados parafiscales del grupo de las contribuciones y las tasas, posibilitan obtener importantes ingresos del orden nacional y territorial, lo anterior en concordancia con la Constitución Política, expresa en su artículo 95, parágrafo 9 que determina “Es la respuesta del Estado al deber de toda persona o ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversión del Estado dentro de los conceptos de Justicia y equidad” (p. 28).

En relación con los ingresos es importante hacernos los siguientes cuestionamientos: ¿Qué grado de evasión y/o elusión existe en el recaudo de impuestos y que efectos tienen en relación con los compromisos y planes en el evento de su ejecución?, ¿El IVA recaudado a través de las entidades auto-retenedoras se declaran y consignan oportunamente?

La cultura de la evasión, la elusión y no pago de los impuestos, hace que este impuesto de valor agregado sobre las ventas destinado fortalecer los fiscos municipales en temas como: acueductos y alcantarillas, pavimentación de calles, carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos, centrales de transporte, planteles educativos de primaria y secundaria, puestos de salud y ancianatos, casas de cultura, plazas de mercado y plazas de ferias, disposición de

basuras, proyectos de electrificación, instalaciones deportivas, pago de la deuda pública, vivienda de interés social, entre otros (Ley 12 de 1986), reorganiza las transferencias de la nación), haya propiciado un atraso considerable en el desarrollo del país, especialmente en su infraestructura Territorial. El IVA recaudado a través de empresas auto-retenedora no logra llegar a su destino de manera total y oportuna.

¿Qué grado de evasión y/o elusión existe en el ingreso por aportes de salud, que no solo generan resultados deficitarios si no que complican las compensaciones con el FOSYGA y el sistema de salud en todo su contexto?

El Fondo de Solidaridad y Garantías manejado a través de una Fiducia por el Gobierno Nacional, encargada de recaudar, compensar y trasladar los ingresos de salud de las EPS, públicas y privadas, no ha sido lo suficientemente eficiente para controlar los aportes y prestación del servicio de salud en el territorio nacional.

¿Qué se puede decir de los ingresos por pensiones, donde las cotizaciones apenas si alcanzan para cubrir a medias las nóminas de las pensiones actuales? El sistema tripartita creado con la Ley 100 de (1993), donde se concibió aportes de: Estado, empleador y empleado no se cumplió, lo que dio al traste con la ecuación predeterminada, hasta el punto que las cotizaciones de los aportantes son insuficientes y que agotadas las reservas pensionales, colocan al sistema pensional en un trance complicado, hasta el punto que el gobierno nacional de su presupuesto debe asumir el 70% de las nóminas de pensiones actuales, situación que origina ante los eventos venideros una reforma pensonal urgente.

¿Existe rigor en la contabilización y recaudo de los ingresos provenientes de las Regalías por la producción y extracción de los recursos naturales no renovables en boca de mina o de pozo, (Petróleo y minería)? Sustento de muchas inversiones y programas estatales. Los sistemas

herméticos de seguridad y control de las multinacionales, muchas encargadas de la explotación de recursos naturales no renovables, como el carbón y el petróleo, impiden asegurar la confiabilidad en el recaudo y contabilización de las regalías, entendidas éstas como “la contraprestación que paga las empresas productoras por la explotación de los recursos naturales no renovables”

¿Existen controles y procesos encaminados a establecer el robo o fuga de energía, agua, telefonía y cálculo apropiado de las provisiones y contingencias? Irregularidad que le cuesta a las organizaciones no recibir elevados ingresos y que desajustan su presupuesto, con efectos importante en su programación anual.

Las necesidades apremiantes de un grueso de la población, especialmente en los territorios, hace que el pago de los servicios públicos en agua y luz, sea un ingreso difícil de recaudar, abortando, de esa manera, muchos proyectos encaminados al desarrollo de la región.

¿Cuál es la connotación y control que se deriva en nuestro medio en el ingreso de recursos no propiamente de transacciones y operaciones lícitas, como es el lavado de dinero producto de actividades del contrabando y narcotráfico?

Uno de los flagelos predominantes en nuestro medio, es la incursión del narcotráfico en Colombia y el contrabando, donde los ingresos provenientes de éstas actividades ilícitas, impactan y desordenan el sistema financiero y económico del país, especialmente por el lavado del dinero que hacen de la economía un sofisma de desarrollo y crecimiento, contradictorio con el incremento de pobreza en la mayoría del pueblo Colombiano.

¿Los ingresos recibidos del presupuesto por las entidades estatales son colocados en inversiones o en cuentas del sector financiero por largos periodos, sin que éstas resuelvan las necesidades apremiantes en temas de educación, vivienda y otras actividades fundamentales?.

Tema por demás contradictorio y absurdo, toda vez que los recursos que el Estado obtiene a través de tributos, van a reposar en las organizaciones sin la celeridad y planeación que reclama la comunidad.

¿Cuál es el grado de efectividad en la defensa de los intereses de las organizaciones públicas ante procesos jurídicos para la recuperación de cartera?

Los múltiples procesos que las entidades de los diferentes sectores afrontan, tiene que contar con muy pocos profesionales del derecho, lo que hace de éste proceso al extremo débil, que aunado al sistema judicial tan lento y dispendioso, es inmanejable en el sector estatal.

¿Es comprensible que la DIAN, las entidades de seguridad social, CGR y otras entidades que cuentan con procesos coactivos se llenen de bienes recibidos en pago como contraprestación a los ingresos dejados de recaudar y que son para el servicio del Estado?.

Esta herramienta de cobro, establecido en la Ley propicia el camino para que éstas entidades recauden los dineros adeudas al Estado, sin embargo, los recaudos muchos de ellos en especies, además que son procesos lentos, no resuelven el desequilibrio presupuestal que se origina.

¿Se realiza control y seguimiento a toda la normatividad relacionada con los ingresos para establecer el cumplimiento riguroso de esta clase de operaciones?

Las auditorias y controles ejercidos a las entidades estatales recaen con mayor atención sobre los gastos, no considerando los ingresos como fuente de la programación presupuestal. Al tenor de lo dicho anteriormente significa que si bien se proyecta un presupuesto de ingresos él debe estar en consonancia con un presupuesto de recaudo, que asegure los recursos destinados para el quehacer del estado a través del presupuesto y sus proyectos.

Son muchos los interrogantes, pruebas y actuaciones que las auditorías pueden realizar en esta materia, que seguramente las llevará a concluir que así como existe un nivel grande de corrupción e irregularidades en la ejecución del gasto, algo similar o más perjudicial está sucediendo en el recaudo, manejo y contabilización de los INGRESOS

De otro lado, el *gasto público*, es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Así mismo, el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país, pues por medio de este, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. Así, el gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente (Ibarra, 2009 p. 68).



Figura 3. Presupuesto de gastos o ley de apropiación.

Fuente. Elaboración propia. Datos básicos Decretos 111 y 115 de 1996

En el contexto fiscal, administrativo y económico del Estado el gasto público y las inversiones tienen como fin garantizar la sostenibilidad del país en sus muchas necesidades en materia de salud, educación, saneamiento básico, agua potable, infraestructura, entre otros. Por ello, como instrumento para el ejercicio de la Hacienda Pública el PRESUPUESTO (Decreto 111 de 1996 y 115 de 1996) Y PLAN DESARROLLO, (Ley 152 de 1994), cumplen la función de dotar de recursos monetarios asociados a la inversión que permiten cumplir con los fines del Estado, como son los de satisfacer las necesidades básicas de la población.

El Componente gastos se reparten en un 60% en gastos de funcionamiento un 20% en servicio de la deuda y el 20% en inversión en proyectos y programas inmersos y contemplados en el Plan de Desarrollo. De cada 100 pesos del Presupuesto General de la Nación -2016, fijado en \$209.9 billones de pesos, 54,4 pesos irán a gastos de funcionamiento del Estado, 23,4 pesos se destinarán al pago de la deuda y 22,2 financiarán la inversión.

Se denuncia con bastante frecuencia en los informes de auditoría, el incumplimiento y las desviaciones que sobre los recursos se efectúan en materia del GASTO O INVERSIÓN, pero poco sobre las debilidades que existen en el recaudo y la generación de los ingresos, que como se dijo son fundamentales para la realización de los objetivos, planes y programas y financiamiento de los entes auditados.

El mayor problema que afronta las entidades públicas, es la prevalecía de bienes y servicios que no prestan ninguna utilidad o valor agregado a la organización y por el contrario la distrae y genera mayores costos, como los que se enunciará más adelante. Es en esta situación, donde el servidor público haciendo uso de la práctica del autocontrol y como responsable de los bienes asignados a su cargo, debe reportar al área competente de bienes y servicios de la entidad

la correspondiente novedad de reintegro para que se descargue de su inventario individual aquellos que no aportan valor agregado al desarrollo de sus funciones.

Veamos entonces que hacer para tan delicada tarea, que permita Interiorizar en la administración pública en todos los niveles la cultura de la austeridad, a través de prácticas de socialización y capacitación continua y normativas formales. Esto es, revisión juiciosa y responsable de los inventarios de bienes en poder de la administración pública, para establecer su utilidad o en su defecto proceder a su enajenación, donación o baja. Es continuo observar en las diferentes entidades del Estado, recursos obtenidos a través del presupuesto nacional almacenados en bodegas por valores incalculables; cuando esos mismos bienes son requeridos en otros establecimientos con mucha pobreza especialmente en establecimientos educativos, centros asistenciales de salud y entidades de bienestar social entre otras.

Generación de campañas de ahorro de los servicios públicos de la administración pública, (luz, teléfono, celular, agua y gas), con indicadores de ahorro supervisados. Nuestra cultura de servicios y ambiental es deplorable no solo desde el ámbito institucional sino también en lo personal, que como lo dice el adagio popular “lo que nada nos cuesta, hagámoslo fiesta.”

Reducción importante del parque automotor, asignado de manera responsable a funcionarios que por su investidura lo requieren; lo cual origina reducción importante en gastos de mantenimiento, parqueo, vigilancia, impuestos, seguros, combustibles, lubricantes, etc. Así mismo, Asunción de políticas sobre adquisiciones, transferencias, ventas y baja de bienes, de propiedad, depreciación, valorización y contabilización.

Formalización y adopción de un manual como instrumento de guía y control, elemento socializador e instructor del quehacer contable, operativo y administrativo de la administración, sobre los recursos de la organización. Es claro que la formalización de los procesos y

procedimientos administrativos y operativos de la organización es un referente de obligatorio cumplimiento, pues de su estandarización y modulación depende que la comisión del riesgo sea inferior y que la responsabilidad de las funciones esté previamente establecida.

Revisión minuciosa, soportada y participativa sobre el del plan de compras anual, como un mecanismo de planeación financiera, operativa y de gestión, y como instrumento de control de la utilización de los recursos de manera programada y presupuestada. Revisión de inversiones para evitar operaciones en entidades con alto riesgo. Los excedentes de tesorería, en ocasiones y ante el interés de generar importantes dividendos, se colocan en un mercado sin los cuidados necesarios involucrando a la entidad en pérdidas cuantiosas irrecuperables.

Revisión de los montos de fondos en disponible que no generan ninguna rentabilidad. El mantener dineros ociosos en efectivo, es clara visión de la deficiente gestión de los administradores que hacen del ejercicio un ineficiente manejo y por ende de una mala utilización de los recursos de la organización. Revisión de la memoria institucional al momento de estimar proyectos y estudios. La repetición de estudios y la no observancia de la experiencia de la organización en el pasado hacen que los proyectos cobren montos del presupuesto inusitados con el consiguiente atraso y efectiva prestación del servicio.

Eliminación de plantas paralelas de personal. Es frecuente encontrar que las plantas paralelas son inclusive mayor a las planta oficial de personal, situación que duplica la carga prestacional y funcional, al permanecer inamovible el personal de planta.

Control oportuno en el vencimiento de inventarios (Medicamentos, productos perecederos). El descuido y negligencia de los operarios en el control de productos perecederos no solo hace que se configure un detrimento patrimonial sobre los recursos del Estado, sino que se limite y desmejore la prestación del servicio. Cuidado en el manejo de condiciones labores a

fin de impedir sanciones. El régimen laboral colombiano es muy sensible, lo cual requiere un cuidado extremo de quien ostenta la responsabilidad de nominar y pagar el funcionamiento de personal de la entidad.

Diligente defensa de los intereses de la entidad por parte de los abogados externos. La defensa de los intereses de la entidad demanda de sus abogados externos el mayor compromiso, desligado de intereses que no sean los de proteger y defender la organización. Oportunidad en la entrega de información oficial y obligatoria, que imposibilite la comisión de sanciones. La información de las entidades del Estado son públicas y a excepción de muy pocas, son de público conocimiento, especialmente de los organismos de control; su omisión, actualización confiabilidad y razonabilidad son términos que son penalizados por la ley.

Revisión rigurosa en el cumplimiento de los términos del proceso contractual, que disminuya el riesgo en su ejecución y materialización del objeto contratado. La ley de contratación para las entidades del Estado, es de forzoso cumplimiento, de acuerdo con el artículo 23, 27 y 29 de la Ley 80 de (1993), las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva y ecuación contractual.

Ejercicio permanente de control a través de arqueos, inventarios, conciliaciones, confirmaciones de los bienes y fondos de la organización. Es importante tener en cuenta que los fondos son los recursos más sensibles de cualquier administración, razón por la cual cualquier proceso, procedimientos o control que se ejerza son vitales en el manejo, custodia y guarda de este tipo de fondos.

Exigencia de garantías suficientes sobre las deudas y/o cuentas por cobrar de la organización. La existencia de otras cuentas como producto del rol operativo organización

requiere especialmente cuando son a créditos de las garantías o respaldo suficiente que hagan improbable su pérdida. Gestión de cobro oportuno. Como cultura organizacional una práctica que ha venido haciendo carrera es la contención del riesgo operativo a través de políticas de cobro a través de diferentes medios, haciendo de ésta gestión un indicador importante de recuperación.

Adquisición racional de equipos informáticos y su utilización moderada en actividades inherentes a la organización. La modernización del Estado supone que las entidades estén a tono de la modernidad a través de plataformas informáticas robustas no solo de la información de sus clientes si no de sistemas y medios, presupuestales y contables, que hagan de su gestión y operación, entidades competitivas y de calidad.

Disminución sustancial en la utilización del papel y fotocopias, contribuyendo además a mitigar la degradación ambiental, a través de medios informáticos. El medio ambiente y los recursos naturales es un referente importante considerado en la actual Constitución política, su conservación y protección demanda de los ciudadanos y de las empresas públicas y privadas el mayor cuidado.

Disminución absoluta de agasajos, fiestas, despedidas que provengan de la utilización de recursos públicos. Sin duda los recursos del Estado son de forzosa utilización en sus fines, como son la de satisfacer las necesidades básicas de la población. Evitar la utilización desmedida de publicaciones sobre el deber ser de la organización. Es apenas lógico que las entidades del Estado dado su cobertura y la necesidad de su creación no requieren de campañas publicitarias, a no ser que ejerza una cultura propia a través de estos medios.

Uso racional de pasajes aéreos y viáticos por comisiones o eventos que no generen un valor agregado importante a la organización. Los gastos desmesurados y sin valor agregado en

términos de costo - beneficio deben ser reducidos y controlados que hagan palpable un eficiente manejo austero del gasto público.

Reducción sustancial de inmuebles en arrendamientos, en especial cuando la organización cuenta con bienes propios subutilizados. Es claro que las empresas del estado deben ser ejemplo de muy buena organización y excelente manejo de sus actividades propia, por lo que su infraestructura como sus componentes deben ser empleados guardando prudencia y austeridad ante los limitados recursos que se obtienen.

Todo lo anterior se fundamenta en la consideración permanente de la relación costo/beneficio como principio de economía a tener en cuenta en la administración pública

Una clara manifestación de los efectos nocivos que ha generado en nuestro medio, el descuido y manejo por lo demás abusivo sobre el área rural en Colombia se patentiza en el estudio realizado por el índice “Gini Rural” que mide la desigualdad de los países latinoamericanos en sector, así como el CEDE de la Universidad de los Andes donde describió los siguientes resultados:

Tenencia de la tierra.

- El 94 por ciento del territorio del país es rural y el 32 por ciento de la población vive allí.
- La concentración de la tierra y la desigualdad han crecido en la última década en el campo. El índice Gini rural, que mide la desigualdad, pasó de 0,74 a 0,88.
- La mayor concentración de la tierra está en Córdoba y Caquetá, según el Cede, de la Universidad de los Andes. La mayor desigualdad está en Antioquia y Valle.

- La mayor concentración de la propiedad está en las zonas ganaderas y en las que se explotan recursos naturales. La mayor concentración de la tierra está asociada a mayor persistencia de los mismos grupos políticos, es decir, donde el sistema democrático está capturado por grupos de interés.
- Actualmente el 77% de la tierra está en manos de 13% de propietarios, pero el 3,6% de estos tiene el 30% de la tierra.
- Se calcula que 6,6 millones de hectáreas fueron despojadas por la violencia en las últimas dos décadas, esto es el 15% de la superficie agropecuaria del país.
- Un 18% de los propietarios de tierra no tienen formalizado sus títulos. Además, la informalidad entre los pequeños productores supera el 40%.
- En los últimos 50 años se han titulado 23 millones de hectáreas, el 92% de ellas baldíos o títulos colectivos. Por reforma agraria, apenas se ha titulado el 5,6% de ellas.
- El 80% de los pequeños campesinos tiene menos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), es decir que son microfundistas.
- El 68% de los predios registrados en catastro se clasifican en pequeña propiedad, pero esta sólo cubre el 3,6% de la superficie productiva.
- A pesar de la falta de acceso a la tierra, el 70% de los alimentos que se producen en el país vienen de pequeños campesinos.
- Conflictos en el uso de la tierra.
- A Colombia le sobra mucha ganadería: de 39,2 millones de hectáreas que hoy se usan en esa actividad, solo 21 millones son aptas para ella.

- En contraste, de las 21,5 millones de hectáreas de tierra con capacidad agrícola, solo se usan 4,9 millones.
- No obstante, una hectárea de agricultura genera 12,5 más valor que una de ganadería.
- Los cultivos forestales ocupan 7,4 millones de hectáreas, pero el potencial de Colombia se calcula en 24 millones.
- 5,8 millones de hectáreas (más de lo que hay sembrado en comida) han sido otorgadas dentro de los 9.000 títulos mineros vigentes y hay 20.000 nuevas solicitudes.
- Se calcula que 2,5% de la tierra apta para agricultura está sembrada de biocombustibles como caña y palma.
- De las 34 millones de hectáreas que se han titulado a las comunidades indígenas y afrodescendientes apenas 3 millones son aptos para la agricultura. El resto es selva y bosque protegido.
- El 44,7% del área del país está protegida y el 11% son parques naturales.
- Cada año se deforestan 290.000 hectáreas, que casi siempre pasan a la actividad ganadera (Fuente: Revista semana. 2014- La tierra.)

Pobreza en el campo.

- Más que pobreza, en el campo colombiano hay indigencia. Mientras en las ciudades los pobres son el 30% y los indigentes el 7%; en el campo los pobres son el 65% y los indigentes el 33%. Este es el resultado de décadas de abandono y olvido.
- 60% del empleo rural es informal.

- 83% de la población rural está en el régimen subsidiado de salud.
- El 55% de los campesinos pobres nunca ha recibido asistencia técnica.
- El 11% no tiene vivienda y el 16% tiene vivienda en mal estado.
- El 85% de la población carece de alcantarillado” (Revista Semana. com, 2012, pp. 1-2).

En Síntesis, el desconocer por muchos años la importancia de “Educar para el cuidado de la público”, ha propiciado al interior del Estado Colombiano una ignorancia inusitada y un desinterés de asumir con responsabilidad lo derechos y deberes que constitucionalmente con anterioridad se anotaba, situaciones que se manifiestan en la cultura del no pago, (al sistema financiera y al fisco); desmedido desgüeño y descuidos en el uso y conservación de los recursos naturales (flora, tierra, fauna) medio ambiente, contaminación excesiva (Aire, agua, visual. Auditiva); con el correspondiente impacto sobre la salud y calidad de vida del conglomerado

Desde lo político.

Es frecuente encontrar en época electoral a políticos habidos de conseguir votos, aprovecharse de las necesidades de los electores, para conseguir sufragios en contraprestación de “una teja o un tamal” que en nada contribuyen a solucionar las necesidades básicas de la población y si por el contrario se pierde la posibilidad de conocer y exigir del candidato, en caso de ser elegido, la inversión y gasto social de los recursos en los planes y programas que por Ley deben acometer con base y fundamento de su programa de gobierno.

Esta triste realidad ha hecho carrera, hasta tal punto que hoy es una cultura arraigada, que ha ocasionado nefastos resultados no solo en la calidad de vida de quienes hacemos parte de la comunidad si no también desaprovechamiento de recursos, muchos desviados por falta de

control por parte de los beneficiarios primarios como es la población y otros por la inoperancia de los administradores en dar buena cuenta en términos de calidad y oportunidad, que solamente puede ser cambiada en la medida que la población entienda y conozca las responsabilidades y competencias de la Administración Pública, plasmadas en la Constitución Política y las Leyes.

Debemos entender entonces que,

La Constitución del 1991, con relación a su predecesora fue la *Descentralización del Poder Político*, que entre otros avances, consolidó la elección popular de Alcaldes, en los municipios y distritos y constituyó la elección popular de Gobernadores en los departamentos. A su vez, uno de los avances institucionales más importantes de los Planes de Desarrollo, en este sentido, es que permiten la consolidación del *Voto Programático* como principio electoral en el ámbito territorial. Esto es que se obliga a los gobernantes a convertir sus propuestas de campaña o programas de gobierno en Planes de Desarrollo, que son a su vez acuerdos en los municipios y distritos y ordenanzas en los departamentos, y por lo tanto de obligatorio cumplimiento (Bonilla, 2017, p.1).

Ante tales circunstancias es claro que la ofrenda del gobernante de turno, no es la *teja o el tamal*, si no el cumplimiento de las propuestas de su campaña que no son otras que los planes y programas en inversión social, monitoreado, supervisado y controlado precisamente por los propios electores quienes tiene que ver materializado sus anhelos y propósitos al elegir el gobernante indicado.

Pero esta triste realidad es más preocupante ante el desconocimiento o la falta de interés de quienes teniendo la capacidad de entenderlo no lo hacen o no les interesa, como son los

administradores públicos y los profesionales de éste país, más preocupados por mejorar individualmente su calidad de vida y no la de su conglomerado.

Sabemos que pagamos toda clase de tributos (Impuestos, tasas y contribuciones) pero desconocemos su destinación y su aplicación; oímos que recibimos cuantiosos recursos por concepto de regalías (mucho menos de lo que pensaríamos deberíamos recibir) por la explotación de recursos naturales no renovables con alto impacto ambiental, y nunca nos preguntamos, si ¿vale la pena? y ¿cuál es el costo en el futuro?; entendemos que a la mayoría de los bienes le gravan el IVA, de los cuales muchos recursos se quedan en quienes lo retienen por el fenómeno de la evasión; tenemos claro las intencionalidades del sistema financiero, pero no mucho el aporte social que el mismo da como contraprestación a la comunidad; podemos considerar los impuestos a la gasolina, al tabaco, licores, predial, industria y comercio, avisos.... lo que no tenemos muy claro es el uso de ellos, frente al retroceso en la calidad de servicios de nuestras vías, salud, educación, medio ambiente etc.

Otras preguntas a hacernos sobre el manejo de la administración pública, es el perfil del recurso humano de muchos de ellos, en especial a nivel territorial (alcaldes), sin los requisitos mínimos en conocimientos y competencias para ostentar tan alta designación, y quienes no tienen ni idea de lo que es un presupuesto, la importancia de los estados financieros, la manera de elaborar un proyecto para darle viabilidad a la gestión propia del quehacer de la administración para aportar en las necesidades básicas insatisfechas de su población, más preocupados por las ferias y fiestas del municipio y al final con resultados nefastos en desviación de recursos y lo que es más triste, recursos sin utilizar, programas sin desarrollar, ante la incompetencia de éstos administradores, elegidos precisamente por el ofrecimiento de *una teja y un tamal* en época de elecciones.

La educación debe ser democrática tanto por sus fines como por sus procedimientos. El objetivo genérico de la formación ciudadana es “formar mejores ciudadanos” para el sistema democrático que, a diferencia de otros órdenes políticos, se define por la reivindicación del conjunto de derechos ciudadanos. El objetivo específico es desarrollar en los ciudadanos y futuros ciudadanos las capacidades y competencias necesarias (cognitivas, éticas, sociales, afectivas y Los objetivos y retos actuales de la formación ciudadana *democracia y formación ciudadana*), para ejercer esos derechos, así como las responsabilidades asociadas a ellos, en su calidad de miembros de una comunidad política determinada.

En democracia, un buen ciudadano es aquel que conoce y ejerce sus derechos que están garantizados en la ley, y que además sabe de los mecanismos de protección de esos derechos, reconoce la titularidad de los mismos en los demás y asume sus obligaciones legales y responsabilidades sociales. Desde este fin abstracto de “formar buenos ciudadanos” se derivan distintas concepciones y mandatos a la educación. Así lo hace Diamond, quien determina tres tareas fundamentales de la educación cívica: la generación de la demanda democrática, el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para hacer que la democracia funcione, se profundice y vigore, y el fomento a la gobernabilidad (Diamond, 1996)

Desde lo social

En el análisis del componente social se percibe una serie de inconvenientes que dan cuenta del deterioro de lo público y de la poca credibilidad frente al mismo, entre ellas anotamos los siguientes aspectos:

Debilidades estructurales.

Planeaciones a muy corto plazo. Se reducen a la tarea de la administración de turno, más que a una mirada del Estado a largo plazo. Los indicadores y metas son carentes de credibilidad.

Esto se traduce en administraciones “apagaderas de incendios” e improvisación desmedida. Sumado a esto, se evidencia la inexistencia de Planes de Ordenamiento Territorial, lo que entorpece, limita y origina inaplicabilidad de los principios que demanda la Función Pública, en términos de eficiencia, eficacia, economía, equidad y ecología.

Inexistencia de perfiles idóneos y capacitados para los servidores públicos, elegidos por mecanismo electoral (alcaldes, gobernadores, concejales y diputados,) y debilidad en los procesos meritocráticos en el Ejecutivo, sin la especialidad y rigor requerido que definan políticas públicas apropiadas. (Ministros y administradores). Debilitamiento de entidades financieras públicas por la cultura de no pago (Caja agraria, Fondo Nacional del ahorro, Banco Central Hipotecario entre otras). Debilitamiento de los presupuestos de los ingresos por evasión y elusión en el recaudo de Rentas, IVA y Parafiscales.

Falta de cultura ciudadana, ambiental, tributaria, financiera y fiscal por parte de la población. Sumado a esto existe un desmedido desgreño del gasto público, (plantas paralelas, liquidación y creación de empresas estatales por doquier). Así mismo, no aplica la austeridad del gasto.

Políticas desacertadas.

Si se examina el caso en materia de vivienda, la implementación del sistema UPAC, desquebrajó la economía y la calidad de vida de quienes invirtieron en la adquisición de inmuebles a través de éste sistema. En cuanto a las pensiones, se observa el desajuste e incumplimiento en el pacto tripartita de las pensiones, que acabo el sistema pensional, y que a la postre desfinanció el sistema, porque agotó las reservas pensionales de los cotizantes, por lo que en la actualidad el 70 % de las pensiones son financiadas con los recursos del presupuesto nacional.

También es posible referirnos a las políticas conducentes a la desfinanciación del FOSYGA (Fondo de solidaridad y garantías) por compensaciones ilícitas de alto costo. La desprotección y empobrecimiento del sector rural, que ha encaminado a los cultivos ilícitos, desplazamientos, decrecimiento en el PIB, desempleo e inseguridad. En los territorios, las regalías por más de ciento cincuenta billones provenientes de la contraprestación en la explotación de recursos naturales no renovables se encuentran refundidas en los territorios. Sumado a esto, se aprecia que el manejo informal y abusivo en la explotación minera ha generado degradación y contaminación ambiental.

En este sentido sería importante preguntarnos quien asume el costo social de:

- Una deuda externa de más de \$300 Billones ¿en qué tipo de inversiones se empleó dichos recursos?

- Los 22 millones de personas afiliadas al sistema subsidiado de salud.

- De los 138.000 presos que le cuestan al Estado 13 millones año cada uno.

- Una población indigente del 17%. (8 millones de personas)

- Cientos de demandas contra el Estado por procesos laborales, pensionales, civiles, falsos positivos, contratación estatal, etc., incalculables en billones de pesos que el estado tendrá que pagar. En los últimos 4 años, el Estado ha pagado \$4 billones.

- Las dos millones de viviendas gratis que se van disponer.

- El Alto costo de Corrupción administrativa.

- Ineficiencia, con pérdida de innumerables recursos.

Lo anterior, categoriza lo expresado por Drucker (2010) que “no hay países subdesarrollados, si no mal administrados” (p.1).Basta con observar filas incesantes o congestión de clientes / usuarios al frente de una entidad de servicios pública o privada, para advertir que

ésta presenta debilidades en su control interno, tales como: Trámites complejos; limitados puntos de atención; fallas y errores en la facturación; recurso humano insuficiente; proceso de información manual; falta de compromiso de sus empleados; incipiente sistemas de información automatizada; rotación permanente de personal; indebida comunicación, etc.

El usuario es la razón y origen de las organizaciones, por lo que se constituye en el capital más valioso a conservar y cuidar, la competencia es cada día es más fuerte y el usuario tiene mayor poder para evaluar y elegir entre las diferentes opciones. El usuario proporciona además de ingresos potenciales de la organización, la posibilidad que usted conserve su empleo. El usuario espera la mejor atención en términos de trato y calidad del servicio. El trámite que efectúa en su entidad, no es el único, por lo que el aprovechamiento del tiempo es vital para él. Los empleados que atienden público son la cara amable o imagen de la organización de igual manera el usuario de servicios públicos es el control social del Estado.

El usuario busca además confianza del servicio o producto que requiere; por referencia se vincula a la entidad en busca de un servicio, no lo defraudemos. El usuario es la mejor o peor propaganda para la organización. De tal suerte que lo que busca es comodidad en el proceso de atención.

El Trabajo de Campo

Ahora bien, frente al objetivo específico que pretendió *identificar los aspectos constitucionales que determinan el funcionamiento del Estado colombiano para denotar su impacto en la sociedad en los procesos de ejercer el control y el cuidado de lo público*, se realizó a través de la aplicación del instrumento “encuesta cualitativa”. Se tomó la encuesta como un método sistemático para la recopilación de información de [una muestra de] los entes, con el fin

de construir descriptores de los atributos de la población general de la cual los entes son miembros” (Groves et al. (2004, 4) Por tanto, la encuesta cualitativa no tiene como objetivo establecer las frecuencias, promedios u otros parámetros, sino determinar la diversidad de algún tema de interés dentro de una población dada analiza la diversidad de las características de los miembros dentro de una población. (...) Tal diversidad puede ser predefinida o desarrollada por medio de una codificación abierta. (Harrie Jansen, 2012,39-43); es decir, la encuesta cualitativa es el estudio de la diversidad (no de la distribución) en una población. De ahí que en la presente investigación la encuesta es el instrumento que no observa las interacciones sociales o comunicaciones entre personas o instituciones en una determinada población, sino únicamente las características de los miembros individuales involucrados. Razón por la cual, se consideró que la muestra representativa no lo garantiza su tamaño sino su adecuada elección, Groves et al. (2004)

Por ello, se aplicó la encuesta una muestra importante de ciudadanos (estudiantes, docentes, servidores públicos, comunidad en general); la encuesta permitió conocer la cultura política y ciudadana de la sociedad colombiana. Conocimiento necesario para empoderarse como ciudadano y que le permite ejercer el control y el cuidado de lo público.

La Encuesta tuvo como objetivo central conocer la percepción de los ciudadanos el Estado colombiano, a fin de generar insumos para la toma de decisiones formativas y la construcción de una propuesta pedagógica que contribuya a educar para el cuidado de lo público. Entre los propósitos específicos de la encuesta se destacan: i) detectar las percepciones de la población respecto al conocimiento y funcionamiento del Estado colombiano, ii) conocer los niveles de información e interés de la población sobre temas las instituciones públicas, organismos de control, y modos de participación ciudadana; iii) generar una aproximación al

conocimiento de la función pública; y iv) conocer la percepción sobre la estructura del Estado esto es la comprensión de las políticas, normatividad aplicada, sistemas, estructuras, actores y responsables, competencias, funciones, procesos, etc., entre otros aspectos, y v) Conocer la evaluación y ponderar el grado de conocimiento frente la actitud e interés de hacerse partícipe de la realidad de la nación

La Encuesta Aplicada, contrasta de igual manera a la misma percepción que durante años he venido obteniendo como profesor de la cátedra de Hacienda Pública mediante una metodología de enseñanza/ aprendizaje a más de 4000 estudiantes en 7 años de docencia formando en ésta disciplina en la Universidad la Gran Colombia, facultad de Derecho.

Por tanto, en la elaboración del instrumento –encuesta– se atendieron los objetivos enseñados y consistió en un cuestionario estructurado y precodificado (semicerrado), también se establecieron unas categorías iniciales, que permitieron plantear unos criterios de observación y análisis de la información recolectada. Estas categorías fueron:

1. La formación conceptual de entrevistado frente a la constitución política de Colombia,
2. La relación entre el saber constitucional y las formas de actuación ciudadano sobre los aspectos democráticos, de cuidado y control de lo público, y
3. El conocimiento y uso de los mecanismos de participación ciudadana en su vida cotidiana.

De tal forma que el cuestionario de la encuesta se encuentra distribuido temáticamente de cómo se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 1.

Conocimiento del Estado Colombiano

Ítem.	Tema
1	Estructura del Estado
2	Función Pública.
3	Participación Ciudadana.

Fuente. Elaboración propia

Y se determinó una escala valorativa a cada pregunta de la siguiente manera:

Tabla 2.

Cuestionario de la encuesta

	Cuestionario	Ítem
1	¿Qué es el P.I.B, cómo se calcula y qué representa?	2
2	¿De qué manera el sistema financiero aporta valor agregado a la economía y al Estado?	3
3	¿Cómo se le denomina el actual Plan Nacional de Desarrollo y cuál es su costo total?	3
4	¿Cuál es el valor del presupuesto general de la Nación vigente?	3
5	¿Quién elige al Procurador General de la Nación y quién presenta la terna?	1
6	¿Qué son las regalías, y cómo se contabiliza su producción?	3
7	¿Quién elige al Contralor General de la República?	1
8	¿Qué es la Junta Directiva del Banco de la República, cuál es su alcance y cuál su importancia en la economía del país?	1
9	¿Qué es Fogafín?	3

10	¿Qué es el IVA, de dónde se recaudan los recursos, cómo y dónde se invierten?	3
11	¿Cómo funciona el nuevo sistema nacional de regalías?	3
12	¿Quién es el Gobierno Nacional?	1
13	¿Cuáles son los organismos de control?	1
14	¿Cuál es la función de las CAR?	2
15	¿De dónde provienen los recursos de los establecimientos públicos?	3
16	¿Qué es el sistema general de participación?	1
17	¿Cuáles son las fuentes y usos del impuesto predial?	2
18	¿En dónde nace la obligación de contar con un plan nacional de desarrollo?	3
19	¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana?	3
20	¿En qué consiste la política fiscal?	2
21	¿En qué consiste la política monetaria?	2
22	¿Qué son entidades adscritas?	1
23	¿Qué es la descentralización y en qué se fundamenta?	1
24	A qué se dedica la Comisión Tercera Permanente del Congreso?	1
25	¿Quién es el sujeto activo, pasivo (Jure y facto), hecho generador, base gravable y tarifa de los diversos impuestos?	2

Fuente. Elaboración propia

Ahora bien, en el momento de aplicación del instrumento –la encuesta– se realizó de forma presencial y oral, para evitar dilaciones, distorsionamiento de la información, o mentir frente al conocimiento que se pregunta. De tal manera, que el universo de los participantes del estudio en cuestión recae sobre aquellas personas que al azar se tomaron y que corresponden a una muestra de 170 personas en la categoría de estudiantes de pregrado y posgrado; docentes universitarios, servidores públicos del nivel directivo, asesor y operativo y ciudadano de a pie, quienes prestaron algunos minutos de su tiempo y que fueron abordados de manera casual en

distintos espacios tales como: la cafetería de la Universidad, centros comerciales, parques públicos, seminarios y charlas que dictaron, alrededor del tema en cuestión, (Ver Apéndice A de Encuesta) de esta manera, en la siguiente Tabla se presenta la discriminación general de la muestra a la cual se aplicó la encuesta:

Tabla 3.

Población a la cual se aplicó Encuesta

Tipo de población	No. De población
Estudiantes	55
Docentes	18
Profesionales	45
Personal de a pie	52
Total muestra	170

Fuente. Elaboración propia

Por ello, para medir la evaluación como consecuencia de la realización de encuestas presenciales sobre el conocimiento de los diferentes temas referidos los resultados se agruparon en tres ítems respectivos, que nos posibilita tener una percepción del grado de conocimiento de cada uno y del total de los encuestados, sobre los diferentes temas que dan cuenta del conocimiento del Estado colombiano y las formas de actuación del ciudadano colombiano para ejercer el control y el cuidado de lo público.

Los Resultados de la Encuesta

Una vez aplicados los instrumentos se recolectó y clasificó la información para someterla al análisis cualitativo con el fin de identificar las percepciones sobre conocimiento del Estado, su estructura, la función pública y la participación ciudadana, que constituyen los ejes necesarios en

un proceso de formación sobre el cuidado de lo público. La información suministrada por los encuestados se cotejó con la información obtenida del diagnóstico, arriba resumido. A continuación se presentan los resultados de las evaluaciones al examinar a cada uno de los encuestados y que en su conjunto resuelven la percepción de que tanto conocen la Constitución y su impacto en la sociedad y el Estado Colombiano. Arrojando los siguientes resultados en cuanto a:

Estructura del Estado. (Calificación 1.8/5.0).

El Estado es la forma en la que se organiza la sociedad para poder funcionar mejor. Su desconocimiento implica ausencia de gobernabilidad, entendida ésta como “el proceso por el cual diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de modo que al hacerlo, llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social.

Cabe destacar que no es un Estado lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco la sociedad misma es gobernable o ingobernable; esta se trata de una relación compleja entre estado y sociedad, es decir, un compromiso bilateral para mantener un equilibrio en la vida de un país(Solorio, 2014, p. 1).

Como punto de partida hay que entender de donde nace y como se construye la estructura de los estados como el Colombiano. Es importante anotar que la Constitución Política es la fuente de las necesidades e intereses de la sociedad, traducidas en derechos y deberes y que los mismos requieren de ser estructurados a través de un sistema organizacional blindado de un régimen jurídico permeado por la Ley; en tal sentido es la Ley como norma quien prescribe

principios, estructuras, funciones, reglamentos, estatutos que conlleven a resolver y darle forma a los derechos y deberes que reclama la Constitución.

La categorización de la encuesta permitió determinar en sus resultados, como las personas objeto de la muestra, desconocen la constitución, las leyes y más la organización del estado Colombiano; tales como sus actores; sus competencias; los roles que desempeñan, consagrados y delimitados en las ramas del poder público (Legislativo, ejecutivo y judicial), como también desconocen el papel que desempeñan los organismos autónomos como son los de control (Contralorías y el Ministerio Público), electoral (Consejo Nacional electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil) y de economía y hacienda (Junta directiva del Banco de la República, Banco de la República y Consejo Nacional de Planeación).

A manera de ejemplo vemos como la Rama legislativa compuesta por 102 Senadores 166 Representantes a la Cámara hacen parte obligatoria de comisiones dedicadas a legislar de acuerdo con su competencia en asuntos como, constitución, diplomacia, fuerza pública, hacienda pública (tributos, sistema Financiero, Banco de la República), presupuesto, contratación, minas y energía, sector agropecuario, medio ambiente, comunicaciones, educación, infraestructura vial, seguridad social, empleo, etc., muchos de ellos más interesados en participar en las comisiones de acuerdo con su interés personal que de resolver las necesidades apremiantes de nuestra sociedad: Lo paradójico es que los ciudadanos desconocen los alcances que tiene su voto y el poder que se le transfiere, a través del voto, a los servidores públicos de manera irresponsable y desafortunada.

Otro rol que juega la estructura del Estado es la Rama ejecutiva. El poder ejecutivo o gobierno nacional es el responsable de las labores administrativas del Estado, cuyas funciones van expresamente designadas a satisfacer las necesidades más apremiantes o básicas de la

población colombiana. En cabeza del Presidente quien con su poder inusitado, nombra a su gabinete de ministros y empleados de las entidades administrativas y descentralizadas por servicios del nivel nacional, lo mismo, hace lo propio gobernadores y alcaldes a nivel territorial, todos conferidos de una autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal donde descansa el poder de ejecución y resolución de los servicios públicos y sociales que la comunidad demanda.

Sin embargo, es conocido que los requisitos exigidos en la misma constitución y la ley para estas asignaturas es mínima y no garantiza la asunción de responsabilidades que significa manejar el patrimonio del estado con eficiencia y demás principios invocado para los servidores públicos. Sin embargo los encuestados a pesar de intuir la responsabilidad de sus gobernantes, aún votan sin tener claro que deben hacerlo por un programa de gobierno, y que ese programa ésta establecido a través de la figura del voto programático, que de acuerdo con la Ley 152 de 1994 se constituyó en un avance institucional más importantes del Plan de desarrollo, como principio electoral en el ámbito territorial. Esto es que se obligan a los gobernantes a convertir sus propuestas de campaña o programas de gobierno en Planes De Desarrollo.



Figura 4. Funciones tradicionales del Estado.

Fuente. DNP.DDTS.GGPT (2009)

Digamos que es aquí donde es importante “Formar al Ciudadano” para que conozca el entorno y las competencias de las diferentes estructuras para que a través de mecanismos de participación establecidos en la misma constitución revoquemos y exijamos los compromisos y responsabilidades de quienes hacen parte de la estructura del estado.

El poder legislativo, encargado de promulgar las leyes, se ve representado por el Congreso, a través de un régimen bicameral (Senado y Cámara de Representantes) elegidos los primeros por circunscripción nacional y la Cámara Baja elegida por circunscripción territorial. Sin embargo los encuestados a pesar de que eligen a los representantes del congreso, lo hacen de una manera desobligante es decir, sin saber a ciencia cierta cuál es el papel que ello asumirán en cada Cámara, y lo que es más asombroso no hacen ningún seguimiento sobre su gestión, donde en muchos casos van en contravía de los intereses de sus electores.

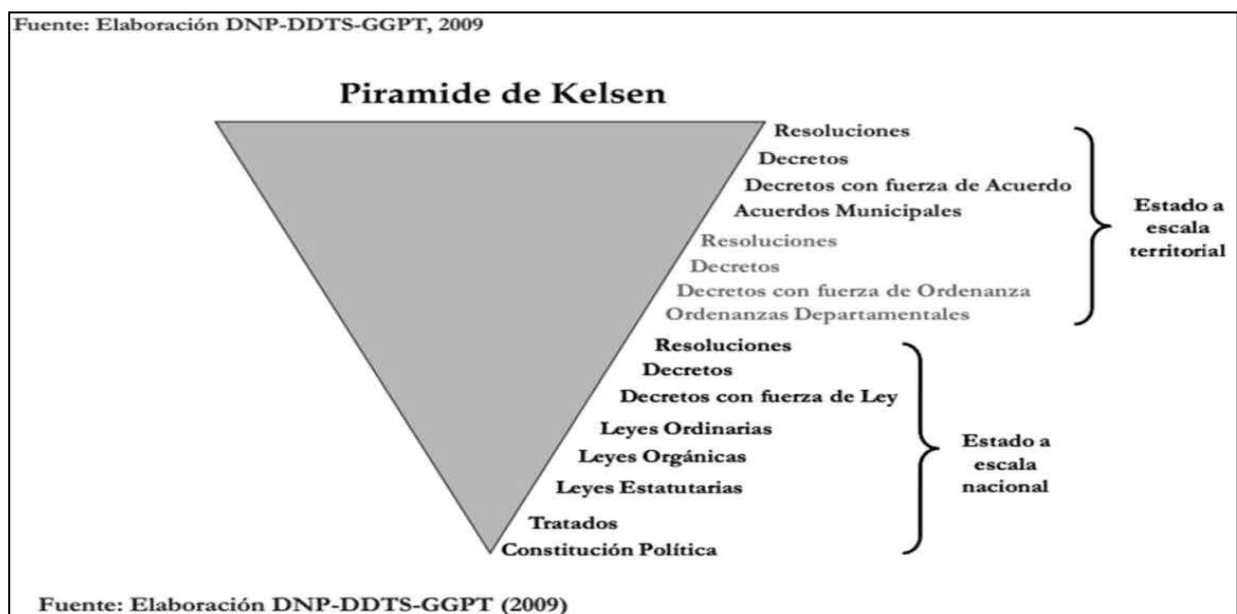


Figura 5. Jerarquización normativa.

Fuente. DNP.DDTS.GGPT (2009)

El poder judicial es el encargado de la administración de la justicia en cumplimiento de las leyes y de cara a resolver las controversias y conflictos que se susciten entre los ciudadanos y entre estos y el Estado. Sin embargo los encuestados perciben que en la actualidad la administración de la Justicia se encuentra atiborrada de procesos en una congestión sin precedentes, fundamentalmente por la comisión de delitos de todo tipo, que hacen que la estructura paquidérmica en ésta rama del poder pública sea insuficiente en la resolución de los procesos, haciendo de su decisiones algo interminable con efectos sociales, económicos, ambientales, deslegitimando el Estado Social de Derecho que reclama la Constitución.

En otro orden de cosas, se debe señalar que como parte fundamental del concepto Estado, aparece el territorio, el cual es el elemento físico o material en donde se asienta la población, y que constituye el ámbito espacial, o geográfico, dentro del cual se ejerce el poder del Estado. Los encuestados por su parte dicen desconocer el territorio y más la autoridad que el estado tiene sobre la plataforma continental y el mar territorial, por lo cual no les interesa ni ven lo delicado del conflicto con Nicaragua y lo que representa desde lo social y económico para el país como para San Andrés y Providencia.

Entender que el Estado se descentralizo administrativa, política, territorial y por servicios. (Ley489de1998).

Que para administrar el negocio del Estado, se requiere de recursos, fondos y bienes; y que son los nacionales de éste país los llamados a financiar el gasto público y la inversión social, a través de la descentralización fiscal.

Los impuestos tiene su origen el precepto constitucional según el cual todos los nacionales están en deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversión del estado

dentro de los conceptos de justicia y equidad (Artículo 95, numeral 9º. de la Constitución Política de Colombia).

El sistema tributario colombiano, se ajusta a los principios constitucionales de legalidad, la facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público, así expresan los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Carta Constitucional, que enuncian la responsabilidad del Congreso de establecer las rentas nacionales, fijar los gastos de la administración, determinar contribuciones fiscales y parafiscales, en los casos y bajo las condiciones que establezca la Ley.

Sin embargo los encuestados desconocen el origen y aplicación de los ingresos que a manera de tributo y parafiscales deben pagar, como tampoco el impacto que para las finanzas del estado originan la evasión, la elusión o no contribución que por Ley nos corresponde. En éste ámbito como corazón y eje de las finanzas del estado, la mayor preocupación se centra en la credibilidad que el encuestado tiene sobre el buen usos de los recursos ante el desprestigio que desde épocas atrás reflejan las administraciones y los actuales escándalos de corrupción, donde gran parte de estos recursos se pierden de manera fraudulenta y lo que es más delicado el crecimiento desbordado de la pobreza y el desmejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

El Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993) juega un papel transversal y necesario, dada cuenta que somos una Nación deficitaria. Donde el mercado financiero con sus reguladores, posibilitan a través del ahorro, la adquisición de recursos que cubran las necesidades financieras de la población. Sin embargo los encuestados a pesar de la necesidad reiterada del sistema lo acogen bajo el convencimiento que es un sistema perverso y mal necesario, que frente a una cultura financiera desacertada sin planeación y control, genera en quienes lo utilizan un sistema

más como un apagadero de incendios, y no una forma de crear crecimiento económico y personal.

De otra parte el Banco República, con su Junta Directiva posibilitan mediante sus políticas monetarias, cambiarias y crediticias regular la inflación y la devaluación, y por ende la estabilidad de la moneda; así como el crecimiento de la economía y sus sectores. Sin embargo persiste la creencia que es tan solo emitir circulante o liberar mercados o como en el sueldo mínimo hacer aumentos desmedidos, sin tener en cuenta las variables de la economía como son la oferta y la demanda, que al final impactan sobre el valor adquisitivo, generando menor poder de compra, en lo que todos conocemos como la inflación.

La Constitución de 1991 otorgó autonomía al Banco de la República para “regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito”, pero dispuso también que todas esas funciones “se ejercerán en coordinación con la política económica general”. Estas normas son similares a las que rigen hoy a Bancos centrales autónomos en otros países desarrollados y en desarrollo. Como en otras latitudes, buscaron aislar el manejo de la política monetaria de la intromisión indebida de urgencias políticas del momento y del beneficio de intereses particulares (a través de cupos de crédito especiales financiados con emisión monetaria), como había sucedido con frecuencia en el pasado en Colombia y en muchos otros países.

Sin embargo lo preocupante en este aspecto y que el encuestado no percibe, es que el crédito o deuda externa es una pasivo que crece rápido y desproporcionadamente, y que son los nacionales en éste país quienes al final deben responder por dicha deuda, tasada para la época en más de \$120.000 millones de dólares.

Dos décadas después no cabe duda del éxito que tuvieron estas normas en facilitar la transición de un régimen de inflación alta y volátil a uno de inflación baja y estable, así aun subsista un debate legítimo alrededor del manejo cambiario. Este éxito beneficia por igual al sector empresarial, que puede planear con mayor certidumbre sus inversiones y operaciones, como a los asalariados, que antes sufrían con frecuencia rebajas inesperadas en la capacidad adquisitiva de sus salarios nominales. El más beneficiado resultó ser el salario mínimo, que aumentó enormemente en términos reales a raíz de la súbita desinflación que se produjo en 1999 (Perry. 2011, p. 5).

El principal marco normativo de la planeación económica y del sistema presupuestal colombiano está determinado y definido por las normas constitucionales y orgánicas, sobre esta categoría especial de leyes, la Constitución Política establece que éstas se sujetan al ejercicio de la actividad legislativa (artículo 151 de la C.P.)

En cumplimiento de estos preceptos constitucionales, se expidieron las normas orgánicas del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 152 de 1994) y del presupuesto general de la Nación (Decreto 111 de 1996) disposiciones que establecen los requisitos para preparar, presentar, aprobar, modificar y realizar el seguimiento, evaluación y ejecución del Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo.

La característica más relevante de la Constitución de 1991, con relación a la de 1886 fue la “descentralización del poder político”, entre otras porque consolidó la elección popular de alcaldes, en los municipios y distritos, y constituyó la elección popular de gobernadores en los departamentos. A su vez uno de los avances institucionales más importantes de los Planes de Desarrollo, en este sentido fue que permitieron la consolidación del VOTO PROGRAMÁTICO,

como principio electoral en el ámbito territorial. Esto es que se obliga a los gobernantes a convertir sus propuestas de campaña o programas de gobierno en Planes de desarrollo, que son a su vez acuerdos en los municipios y distritos y ordenanzas en los departamentos, y por lo tanto de obligatorio cumplimiento.

Sin embargo frente a éstos dos instrumentos básicos en la ejecución de los recursos públicos, como es el presupuesto y el plan de desarrollo, los encuestados desconocen su ordenamiento y ejecución que a mi juicio están bien concebidos en su programación, ejecución y no tanto en su control, afectados visiblemente por el efecto de la corrupción a través de la figura de la contratación administrativa, figura predominante en la ejecución de los presupuestos nacionales y territoriales.

Función Pública (calificación (2.1/5.0)).

Entendida la Función Pública como todas las actividades que realiza el Estado, con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la población.

La función pública puede ser definida como el conjunto de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores en donde las funciones desempeñadas son señaladas por la Constitución, una Ley o un reglamento. La función pública es la actividad realizada en cabeza de personas naturales en nombre del Estado cuyo fin ésta encaminado al logro de los fines esenciales del mismo estado (Rodríguez, 1994, p. 246).

“Esta figura está sometida a un Régimen con el cual se garantiza la igualdad, la eficiencia, los servicios que brinda el Estado y en consecuencia la práctica de los principios fundamentales en que se basa dicha actividad” (Pavas, 2014, p. 8).

Si bien la estructura del Estado nos muestra el mapa de decisión y organización del estado Colombiano, no es menos importante la función que realiza las personas o servidores públicos que hacen parte de esa estructura, que como su nombre lo indica son funciones creadas y pagadas con el presupuesto público, recursos provenientes de los tributos asumidos por la sociedad, convirtiendo esa función en una actividad realizada por empleados de la misma comunidad

Figura que no parece ser entendida y asumida por los servidores públicos dada la atención y la gestión deficiente que a través del tiempo ha mostrado el ejercicio de la Función pública.

Algo que llama la atención, es la ignorancia inusitada de los servidores públicos sobre la práctica y responsabilidad que les asiste, parecería que no existe un proceso serio en la selección meritocráticos del personal que se traduzca en la consecución de perfiles profesionales idónea, capaz de resolver las necesidades apremiantes de la comunidad. Lo encuestados frente a los procesos meritocráticos argumentan que además de ser dispendiosos, atiborrado de información y documentación, no prevalece la condición ética y profesional, si no más las recomendaciones de terceros.

Cuando los objetivos no se cumplen, entonces las preguntas a tener en cuenta son, problemas en la formulación de la política?; inadecuada estructura administrativa?, inadecuada priorización del gasto?, desmesurada burocracia?, débiles proceso de contratación?, que hace que la base para emprender acciones de mejoramiento estén distantes de cumplir los fines del estado tendientes a mejorar la calidad de vida de la población. De otra parte los encuestados reconocen y más cuando son receptores de la función pública del estado, los excesivos y engorrosos trámites burocráticos, que hacen desesperante acudir a resolver las obligaciones en materia de

impuestos principalmente por la continua actualización y disposición de normas que confunden el actuar del ciudadano.

Otras preguntas a hacer sobre el manejo de la administración pública, es el perfil del recurso humano, en especial a nivel territorial (alcaldes), sin los requisitos mínimos en conocimientos y competencias para ostentar tan alta designación, y quienes no tienen ni idea de lo que es un presupuesto, la importancia de los estados financieros, la manera de elaborar un proyecto para darle viabilidad a la gestión propia del quehacer de la administración que les permita aportar en las necesidades básicas insatisfechas de su población, más preocupados por las ferias y fiestas del municipio y al final con resultados nefastos en desviación de recursos y lo que es más triste, recursos sin utilizar, programas sin desarrollar, ante la incompetencia de éstos administradores, elegidos inconvenientemente.

La gestión pública es vista por los administradores según la encuesta de manera dispersa y no como un sistema donde cada uno de sus elementos juega un papel predominante, demuestra al igual que en el acápite anterior, desconocimiento funcional del estado, los sistemas que aplican en materia pensional, ambiental, fiscal, financiero, seguridad social, tributario, hacienda pública, entre otros que conlleva a una falta total de compromisos, haciendo de sus administradores y conciudadanos evasores, elusores, ineficientes en la resolución de sus derechos y deberes consagrados en la constitución. Los encuestados, conciben la Función Pública como un sector cerrado para ciertos electores y administradores públicos perpetuados en el poder, donde es casi que inexpugnable ser parte de esa elite burocrática, revestidos de poder, más preocupados por sus afanes personales que como servidores públicos de prestar atención en el cuidado de lo público.

Participación ciudadana (calificación 1.8/5.0).

La participación ciudadana es una pieza fundamental del sistema democrático que promueve la construcción de una sociedad activa que ayudará a impulsar cualquier aspecto de la vida social, económica, cultural o política. Esta sociedad, mediante su implicación en los asuntos públicos, enriquece la acción del Gobierno y la dota de eficacia, pero, al mismo tiempo, este derecho ciudadano ayuda a generar un equipo de gobierno más exigente y de más calidad.

El proceso participativo es un diálogo constructivo y argumentado entre la ciudadanía y las instituciones, en qué tenemos la oportunidad de llevar a término un seguimiento del trabajo y la acción de nuestros gobernantes y de los asuntos públicos, y la posibilidad de colaborar en la construcción de una sociedad mejor. Con los procesos participativos las decisiones ganan legitimidad, representan un proyecto público y generan conocimiento y respeto entre la Administración y la ciudadanía.

El adolecer de una cultura ciudadana, traducida en una deficiente cultura democrática, como se reflejó en todos y cada uno de los encuestados, han hecho de ésta país y sus gentes, individuos más preocupados por sus afanes personales, dejando que el gobernante, muchos sin tener las calidades y cualidades que representen a la comunidad decida de manera autónoma con el agravante del escaso control por parte de la ciudadanía principalmente.

La Administración de la CAIB (Canal Illes Balears) quiere favorecer los mecanismos de participación y de cultura democrática mediante las nuevas tecnologías, entre otras vías, mediante mecanismos de democracia directa debidamente estructurados u otros procesos o instrumentos participativos.

Estos mecanismos de participación mediante las nuevas tecnologías pretenden ser una herramienta eficaz y accesible de participación ciudadana como canal de información en dos direcciones, en tanto en cuánto permita, por una parte, a la

ciudadanía conocer en todo momento las iniciativas, proyectos y políticas que se llevan a cabo en el ámbito de la comunidad autónoma de las Islas Baleares y opinar sobre ellas y, de otra, proporcione al Gobierno una valiosa información sobre sus inquietudes, necesidades e intereses (Govern de les Illes Balears, 2016, p. 1).

En resumidas cuentas la ignorancia sobre el rol que le corresponde desempeñar al ciudadano, en el ámbito de la democracia participativa, hace que no exista una vinculación directa de la población en la planeación y gestión de lo público. Dicha apatía y el desconocimiento de este aspecto, origina que el país esté sumido en un lecho de corrupción sin precedentes.

Finalmente la participación democrática y su vocación a través de un voto legítimo, no es entendido por quienes tienen la potestad del sufragio y quienes por ignorancia y necesidad son provecho de candidatos habidos de conseguir votos a través de ofrecimientos que en nada contribuyen a solucionar las necesidades básicas de la población y que por el contrario pierden la posibilidad de exigir del candidato, en caso de ser elegido, la inversión y el gasto social de los recursos en los planes y programas que por Ley deben acometer con base y fundamento de su programa de gobierno.

Esta cultura arraigada durante tantos años, ha ocasionado nefastos resultados, no solo en la calidad de vida de quienes hacemos parte de la comunidad sino también en el desaprovechamiento de recursos. Muchos de ellos desviados por falta de control por parte de los ciudadanos beneficiarios primarios, y otros recursos perdidos por la inoperancia de los administradores que no dan cuenta de su mejor aprovechamiento, en términos de calidad y oportunidad. Por ello, se hace necesario que la población entienda y conozca las

responsabilidades y competencias de la Administración Pública, plasmadas en la Constitución Política y las Leyes (Bonilla, 2015).

Los encuestados, al desconocer su función como ciudadano, hacen más relevante y urgente educar para el cuidado de lo público, toda vez que el desconocimiento de lo preguntado sumerge al país en la pobreza y en la posibilidad que los gobernantes actuales se perpetúen en el poder, aprovechándose de la ignorancia de un pueblo que como expresa en uno de sus escritos el Profesor Navas Talero (como se citó en Bonilla, 2015a):

Al pueblo hay que abrirle los ojos y no sacárselos (...) que la gente del común, por ejemplo entienda, en términos domésticos, las implicaciones que tienen en la economía pública y privada los tratados de libre comercio es primordial, Con ese solo concepto, seguramente en el futuro los electores entenderán los discursos de los candidatos y sabrán escoger lo que más les convenga a sus intereses, pero a sabiendas y no por motivos puramente emocionales o, como se dice vulgarmente, viscerales y de imagen (p. 1).

Recordemos entonces que:

La Constitución del 1991, con relación a su predecesora fue la *Descentralización Del Poder Político*, que entre otros avances, consolidó la elección popular de Alcaldes, en los municipios y distritos y constituyó la elección popular de Gobernadores en los departamentos. A su vez, uno de los avances institucionales más importantes de los Planes de Desarrollo, en este sentido, es que permiten la consolidación del *Voto Programático* como principio electoral en el ámbito territorial. Esto es que se obliga a los gobernantes a convertir sus propuestas de campaña o programas de gobierno en Planes de Desarrollo, que son a su vez

acuerdos en los municipios y distritos y ordenanzas en los departamentos, y por lo tanto de obligatorio cumplimiento (Bonilla, 2015 b, p. 1).

Ante tales circunstancias es claro que la ofrenda del gobernante de turno, no son ofrecimientos engañosos, si no el cumplimiento de las propuestas de su campaña que no son otras que los planes y programas en inversión social, monitoreado, supervisado y controlado precisamente por los propios electores quienes tiene que ver materializado sus anhelos y propósitos al elegir el gobernante indicado

Pero esta triste realidad es más preocupante ante el desconocimiento o la falta de interés de quienes teniendo la capacidad de entenderlo no lo hacen o no les interesa, como son los administradores públicos y los profesionales de éste país, más preocupados por mejorar individualmente su calidad de vida y no la de su conglomerado.

Sabemos que pagamos toda clase de tributos (Impuestos, tasas y contribuciones) pero desconocemos su destinación y su aplicación; oímos que recibimos cuantiosos recursos por concepto de regalías (mucho menos de lo que yo pensaría deberíamos)por la explotación de recursos naturales no renovables con alto impacto ambiental, y nunca nos preguntamos,, si vale la pena? y cual el costo en el futuro; entendemos que a la mayoría de los bienes le gravan el IVA, de los cuales muchos recursos se quedan en quienes lo retienen por el fenómeno de la evasión; tenemos claro las intencionalidades del sistema financiero, pero no mucho el aporte social que el mismo da como contraprestación a la comunidad; podemos considerar los impuestos a la gasolina, al tabaco, licores, predial, industria y comercio, avisos.... lo que no tenemos muy claro es el uso de ellos, frente al retroceso en la calidad de servicios de nuestras vías, salud, educación, medio ambiente etc.

Sobre estos y otros temas, los encuestados reconocieron su profundo desconocimiento, con mayor preocupación en profesionales y servidores públicos principalmente, pues son ellos quienes en el presente y futuro son los llamados a generar los cambios que requiere el estado para redireccionar el camino y hacer del cuidado de lo público una realidad en procura de una mejor calidad de vida y un país más justo para nuestras generaciones venideras.

Discusión de Resultados

En este capítulo se analizan los resultados obtenidos a partir del diagnóstico inicial y la aplicación de los instrumentos diseñados, con el objeto de presentar información directa y relevante sobre el problema objeto de este trabajo investigativo, con la intención de atender el objetivo específico encargado de *caracterizar el impacto de los factores condicionantes que determinan el funcionamiento del estado desde una dimensión pedagógica con el fin de proyectar una propuesta de educación para el cuidado de lo público.*

Para orientar la discusión, se tomaron por separado cada una de las categorías que se determinaron en el instrumento.

Conocimiento del Estado

Para iniciar, resulta importante traer a colación por el canadiense Peter Mc-Laren (2003) que ha sido elegido como el padre de la mencionada pedagogía crítica, quien establece que :

...el primer paso de la pedagogía crítica, es lograr que el estudiante se cuestione a sí mismo como miembro de un proceso social (que incluya normas culturales, la identidad nacional

y la religión, por ejemplo). Una vez hecho esto, el alumno advierte que la sociedad es imperfecta y se lo alienta a compartir el conocimiento para modificar la realidad social (p. 253).

Los resultados categóricos, por no decir que preocupantes, reflejados en las encuestas, nos invitan a cuestionarnos sobre el papel que como miembros de la sociedad debemos desempeñar, especialmente los jóvenes y estudiantes para propiciar un cambio. Para que como lo establece Mc Laren (2003) se modifique la realidad social de un estado burocratizado y corrupto que actúa y decide a espaldas de una constitución política desconocida permanentemente.

Estado Social de Derecho, implica que el Estado colombiano en su organización y funcionamiento, se orienta a buscar la solución a los requerimientos sociales de la población, lo cual se hace en el marco de un conjunto de normas, esto es, el Estado, en su actuar, se rige por el derecho (Departamento Nacional de Planeación- DNP, 2011, p. 45).

Por tanto, desde la dimensión pedagógica, se observa un divorcio entre el conocimiento del Estado y formación política, del ciudadano, no se tiene en cuenta que el Estado y la sociedad son los responsables de la distribución de saberes a través de la escuela. El estudiante recibe lo que le dan, la casa, la escuela y la sociedad. Los alumnos reciben tres mensajes simultáneos y, la mayoría de las veces, contrapuesta o diferente (Martin, 1999). “El valor que tiene la escuela es -a decir de Braslavsky- la de distribuir saberes útiles para el desarrollo económico autosostenido, el desarrollo nacional integrado y la construcción de un modelo político democrático” (Martín-Magio. 1999, p. 2).

El Estado Social de Derecho tiene como principio fundamental establecer todas las personas tienen derechos. Al Estado le corresponde garantizarlos y establecer condiciones

necesarias para que se cumplan en el marco de la igualdad de oportunidades, la equidad y la convivencia.

La formación en éste sentido implica que el Estado Social de Derecho lo asumen los derechos de segunda y tercera generación, y que son estos derechos los que el conglomerado debe conocer y alegar, pues es este mismo conglomerado quien con sus impuestos y demás tributos, financia el quehacer de la Administración pública previsto en la Constitución y las leyes, para que sean devueltos en bienes y servicios para mejorar la calidad de vida de todos los que hacemos parte del conglomerado social.

Por su parte, coincidimos con el informe de “República unitaria y descentralizada” , en donde se establece que Colombia está organizado como un Estado unitario (centralización del poder político), pero con un traslado de competencias (facultad para decidir) y recursos de un nivel superior a uno inferior (evidente en la existencia de entidades territoriales como los Departamentos, Distritos y Municipios).

De esta manera, el propósito de educar, radica en todos los estudiantes reciban una formación con calidad y que se tome en cuenta la diversidad de sus contextos territoriales, en razón a las diferentes realidades que afronta el Estado.

En el terreno educativo, no obstante la diversidad de experiencias y las diferencias en los alcances, contenidos y propósitos de las políticas de descentralización en la región, se ha planteado que:

Aparecen, al menos, dos razones que incitan a desconcentrar y/o descentralizar: una está asociada con la expectativa de mejorar la eficiencia (interna) de la administración; la otra se relaciona con el deseo de mejorar la eficacia (externa) del sistema. A estas dos razones normalmente se les agrega una tercera que

procura incentivar la participación de la comunidad y que puede ser interpretada ya sea como un objetivo en sí mismo o bien como un objetivo instrumental para las otras dos, (Cassasus, 1990, p. 16.)

Precisamente el objeto de la descentralización expresado en diferentes formas, lo que busca es dar mayor participación del conglomerado en los asuntos del estado, en tareas como la planeación, la votación programática territorial, la construcción de presupuestos, el control social, las veedurías etc., pues en la

AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Los Departamentos, Distritos y Municipios, que conforman el Estado a escala territorial, en el marco de la Constitución y las leyes, tienen la capacidad de: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, establecer los tributos (impuestos, tasas) y administrar los recursos necesarios para cumplir sus funciones, y participar en las rentas nacionales (recursos económicos). (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 45).

En tal sentido, desde la formación para el cuidado de lo público se desconoce el desarrollo histórico de Nuestra América en sus constantes luchas de defensa por el territorio, en su búsqueda incesante de emancipación y descolonización ha marcado la memoria de muchos que aun sueñan con una liberación definitiva. Sin embargo, el posicionamiento del sistema capitalista y su modo de operar en nuestro territorio latinoamericano ha generado grandes fracturas socioculturales, ambientales, económicas y políticas.

Es por ello, que se debe replantear la forma en que aprendemos, es innegable que la educación es un elemento generador que nos ayuda a comprender las dinámicas que se

desarrollan en el espacio-tiempo. Es, en ese esquema dialéctico enseñanza aprendizaje de la geografía, que trasciende las reflexiones académicas, en el que podemos trabajar frente a las diferentes problemáticas que nos rodean y pensarnos una forma diferente de desarrollo en y con el territorio. (Freire, 2005.)

La Función Pública

En cuanto a la Función Pública, se aprecia un desconocimiento. Aunque se pretende, normativamente que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicaran, igualmente, en la prestación de servicios públicos en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen (art. 3, Ley 489 de 1998).

Ahora bien, dado que sus finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política (artículo 4º. Ley 489 de 1998).

Puede plantearse que uno de los propósitos, dentro de la formación para el cuidado de lo público, a adoptar es la inclusión de modelos que restablezca y fortalezca los principios éticos y morales, que si bien la Constitución los reclama, no son reconocidos y menos aplicados por quienes siendo servidores públicos actúan y desmitifican la responsabilidad que les asiste especialmente en la prestación de los servicios públicos.

Como la Constitución de 1991, permitió la participación del sector privado en la competencia de la prestación de los servicios públicos que hizo pensar en la modernización del Estado, no solo desde sus estructuras físicas, si no en la composición de servidores públicos

calificados y especializados, a través de sistemas de desarrollo administrativo, de control interno, de control de calidad, acompañado con escuelas de alto gobierno como la ESAP (Escuela de Administración Pública) y DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública), en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Este funcionamiento que identificó e endilgó funciones a través de la descentralización, consistente en una transferencia de poder desde el gobierno central hacia diversas autoridades que no se encuentran subordinadas a nivel jerárquico. Esto quiere decir que, en su ámbito de injerencia, estas autoridades pueden tomar decisiones autónomas. De ahí la importancia de un proceso de formación para el cuidado de lo público que permita al ciudadano comprender las lógicas con que el estado funciona, para poder ejercer sus derechos y cumplir con sus deberes respectivos.

Sucede lo mismo con la *Desconcentración*, entendida como la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del gobierno o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación o instrucción que corresponda ejercer a los jefes superiores de la administración. De forma similar, *la delegación*, que está dada cuando las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución política y de conformidad con la Ley podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras entidades, con funciones afines o complementarias. Siempre será por escrito se determinará la autoridad delegataria y las funciones específicas delegadas. (Ley 489 de 1998.)

Es clara la constitución y la ley en identificar la figura del servidor público y su forma de elección a través de mecanismos y tipos de vinculación, por lo que la labor pedagógica va en el

sentido de reconocer las funciones, competencias y responsabilidades a exigir por quienes son los receptores y beneficiarios de los servicios públicos que se ofrecen.

Participación Democrática

Cuando partimos que el estado colombiano es una República Democrática, participativa y pluralista, cuya soberanía reside en el pueblo, por lo cual es una democracia. Es necesario pensar que indispensable promover la participación de la ciudadanía (para ser elegidos, elegir y decidir), sin discriminación alguna (pluralista). De tal manera, Una pedagogía democrática debe reconocer que en la sociedad existen diversos tipos de saber. Unos saberes teóricos expresados en el lenguaje de los investigadores y unos saberes de los líderes de las organizaciones sociales que provienen de su propia experiencia, de su vivencia cotidiana y de su paso por los centros educativos. Estos saberes deben ponerse en relación en un ambiente pedagógico de diálogo. Por ello, constituyen la base para la educación para el cuidado de lo público.

Este es precisamente el postulado sobre el cual se desarrollan las experiencias de las Escuelas de Liderazgo Democrático. De allí se derivarán múltiples interrogantes sobre los dispositivos pedagógicos que hagan posible ese diálogo y más allá de los interrogantes lo que se abre es un enorme campo de experimentación en el terreno de la pedagogía y también de la didáctica. Así pues, este problema ya no se remite solamente a los contenidos sino, se remite al conjunto del hecho pedagógico. Esta experiencia debe involucrar al maestro, a los alumnos, al contexto, a los contenidos, a los métodos (pedagogía y didáctica), porque la práctica educativa es una totalidad.

El Diálogo como lo plantea Freire “ como una relación horizontal que nace de una actividad crítica y que genera crítica, basado en una serie de valores humanos

que con términos tradicionales Freire llama amor, humildad, esperanza, fe y confianza, el diálogo es por consiguiente comunicación y se opone al antidiálogo característico de la formación histórico cultural, por eso señala, precisamos de una pedagogía de la comunicación con que vencer el desamor acrítico del antidiálogo, (Monclus, 1988, p. 52.)

La mejor forma de introducir el referente pedagógico de participación de la ciudadanía, causa y razón de la presente investigación, parte de comprender que la comunidad es gestora y receptora de la función pública. Pues desde la función pública se captan los recursos de los tributos y parafiscales y se financia el sostenimiento y la administración del estado. Por tanto, es la ciudadanía quien debe ejercer el control a través de los instrumentos de participación ciudadana. De tal manera que la educación para el cuidado de lo público, este tipo de formación como mandato constitucional y pedagógico.

Son muchas las acciones participativas de la comunidad establecidas en la misma constitución, hasta el punto que en las elecciones de sus gobernantes, construcción de los planes y programas, como de los presupuestos son actores primarios en su creación y resolución y que la misma constitución le dio las herramientas y mecanismos para ejercer el Control, como son los mecanismos de participación ciudadana (referendo, plebiscito, cabildo abierto, revocatoria del mandato, etc.); veedurías ciudadanas (Ley 850 de 2003), así como la participación ciudadana en el control fiscal (art. 270 CN), entre otras.

Pero si de participación nos ocupamos, uno de los factores claves a observar y sensibilizar dentro del programa pedagógico para perseverar por el “cuidado de lo público”, es la participación democrática, a través del sufragio, donde la ciudadanía debe conocer la responsabilidad que supone la elección de gobernantes sin las calidades éticas y morales y

competencias profesionales, y que son ellos quienes legislan, ejecutan y judicializan las actuaciones de la administración pública.

Es claro el poder y la discrecionalidad que tiene el congreso para legitimar a través de la Ley políticas que en muchos casos van contra vía del querer y conveniencia de la ciudadanía, que paradójicamente los eligió, igual sucede con los gobernantes como el Presidente, Gobernadores y Alcaldes quienes en muchas ocasiones administran de espaldas a la comunidad y en beneficio de sus propios intereses, es aquí donde se requiere de introducir una verdadera cultura democrática donde el ciudadano sea responsable y consciente de lo que implica elegir sus gobernantes en procura de satisfacer las necesidades básicas.

Una Propuesta para: Educar Para El Cuidado de lo Público

Con base en los resultados obtenidos y la discusión correspondiente nos proyectamos al cumplimiento del objetivo específico que pretende *construir una alternativa pedagógica, para fortalecer la institucionalidad, educar en lo público, avanzar en la recuperación de la credibilidad y legitimidad de las instituciones, a la par de una comunidad conocedora de sus derechos y deberes como parte integral y decisivo en un Estado Democrático y Participativo*. Por ello, frente a la experiencia como formador en éstos temas, se fundamenta la necesidad de propiciar un propuesta pedagógicas y la posibilidad de implementarla, puesto que genera un conocimiento adicional y básico para el concurso de los estudiantes en la aplicación de un rigor responsable nuevos conocimientos que realimentan las disciplinas y el ejercicio profesional y se hagan coparticipes en la sociedad, mediante su implicación en los asuntos públicos, que enriquezca la acción del Gobierno y la dote de eficacia, pero, al mismo tiempo, este derecho ciudadano ayuda a generar un equipo de gobierno más exigente y de más calidad.

La propuesta sobre el cuidado de lo público se considera como un campo autónomo, pues bajo la influencia del conocimiento de la constitución política de Colombia, la investigación en este campo ha desplazado su objeto de estudio a superar la tendencia de formar en convivencia ciudadana y de profundizar en procesos de formación ciudadana, lo cual ha puesto de manifiesto la complejidad de elementos que se involucran en la educación para el cuidado de lo público y por supuesto en la construcción de conocimiento ético, político y económico, fundamentalmente. Lo anterior se evidencia en los diversos campos disciplinares, requeridos para su comprensión e investigación: análisis histórico, epistemológico y sociológico de la formación pública y su incidencia en el aprendizaje y de su actividad como ciudadano.

En ese orden de ideas, la investigación “Educar para el cuidado de lo público” ofrece soluciones en función de los contextos, las acciones de las personas y los cambios filosóficos, ontológicos, epistemológicos y metodológicos. La investigación basada en el conocimiento y la comprensión de cómo perciben las personas su realidad y a sí mismas; es decir, aquella que se enfoca en el desarrollo de acciones para el mejoramiento de la realidad que se investiga es vista como una necesidad operativa.

La propuesta de educación para el cuidado de lo público está sólidamente constituida sobre la base de los fundamentos políticos, democráticos y sociales que irradia la constitución política de Colombia. Así, la democracia vista como la libre expresión del pensamiento y la libertad de elección, se manifiesta como uno de sus ejes principales del proceso educativo en este programa, puesto que hace participe las necesidades del estudiante y sus diversas reflexiones sobre su entorno social. En tal sentido, la dinámica pedagógica que ilumina la propuesta busca generar agentes críticos frente a la problemática social y política por la cual atraviesa el país, y poder incentivar los cambios necesarios que en época de crisis se requieren. Del mismo modo, la propuesta busca responder con eficiencia a la formación del sujeto humano ya que realizará su formación con expresiones de libertad, de excelencia, de ética, de pertenencia a nuestro medio, buscando siempre la transformación de las dimensiones humanas, sociales y culturales.

Para alcanzar estas particularidades, uno de los aspectos característicos de la propuesta es que la estructura potencia y cataliza esfuerzos con la generación de pensamientos y acciones encaminadas a sustentar, una manera de pensar y de proceder, tanto a nivel personal como colectivo de intervención e inmersión en la realidad sociopolítica del país.

La realidad sociopolítica se constituye en un nuevo esquema de relaciones en el cual se afecta, en términos de transformación, el pensamiento y se logra que el esquema tradicional:

institución educativa, planes de estudio, maestro, alumno, transmisión del conocimiento, se rompe abriendo espacios basados en la colaboración, que se ve como un proceso de construcción y una forma de mantener la concepción compartida de un problema, asegurando así un ambiente de aprendizaje natural y centrado en el estudiante y permitiendo interacciones de tipo socio-constructivista en el que el estudiante fortalece, a partir de estados individuales, nuevas interacciones sociales más complejas.

También se estimula el desarrollo de interacciones de corte socio-cultural, porque para llegar a la solución de problemas, lo esencial es el trabajo con pares, pares avanzados que favorecen el crecimiento colectivo y disminuyen la distancia entre el estado actual del individuo y su nivel de desarrollo potencial. Así mismo, provoca que el conocimiento compartido actúe como espacio de interacción, este espacio apunta a que los pares aprenden en contextos donde pueden aplicar sus conocimientos de manera creativa natural y precisa de acuerdo con las necesidades del medio.

Ahora bien, como este tipo de interacción se genera una estrategia pedagógica que permite que los estudiantes construyan sus aprendizajes en conjunto con otros. De esta forma, los estudiantes amplían su calificación como sujetos críticos que analizan su entorno, su realidad y reflexionan sobre su quehacer pedagógico, permitiéndole entender el concepto de formación y de lo público que conlleva a una acción de trabajo conjunto en los diferentes escenarios educativos.

Por consiguiente, se asumen la Pedagogía como un campo interdisciplinario en el cual convergen las teorías, los métodos, las acciones y los saberes socialmente construidos para la determinación de un objeto que le es propio. Esta visión posibilita la superación de las concepciones instrumentales y atomizadas frente a la pedagogía, propugnando por una “visión holística de la enseñanza y el aprendizaje, que no se producen en un vacío social y cultural, ni

frente a sujetos pasivos y homogéneos que se limitan a ser receptores acríticos de la información que se les transmite”. (Rodríguez, 1999, p. 53).

Desde una perspectiva se asume la pedagogía en su complejidad recurriendo al principio de la complementariedad entre las disciplinas que concurren para la explicación del desarrollo y del aprendizaje humano en el contexto de la escuela, articulando para tal propósito, los fundamentos y explicaciones que posibiliten el análisis, la comprensión y la explicación de los procesos escolares de enseñanza y aprendizaje.

En tal dirección, se conjugan los postulados de una concepción construccionista del conocimiento humano y una visión sociocultural del procesamiento humano del desarrollo y el aprendizaje esto hace que se asuman ambientes de aprendizaje como una concepción alrededor de la enseñanza y el aprendizaje sobre lo público que busca articular en un todo coherente los intereses y necesidades de los educandos. También, se constituyen en una estrategia de trabajo válida para facilitar la contextualización de la escuela, los saberes que imparte y los aprendizajes que se alcanzan en un marco negociado y significativo, que propende no solamente por la adquisición de saberes sino también por el desarrollo personal de los sujetos involucrados en procesos pedagógicos, contribuyendo a su formación en la autonomía y la proyección social.

Uno de los retos más grandes que tiene la educación hoy es atender a la pluralidad de concepciones y a la diversidad que caracteriza todos los niveles de lo humano. En este sentido, el valor agregado del programa de la propuesta reside en su posibilidad de cualificar el conocimiento pedagógico, a través de comunicar el conocimiento local, regional y nacional, sirviendo como dispositivo de diálogo entre los actores y sus prácticas, creando progresivamente una actitud a nivel nacional, como nodos vivos en múltiples niveles. La apertura a la diversidad, la consideración de la diferencia como valor y propuesta pedagógica, construida socialmente, en

donde las diferencias no se convierten en desigualdades y se reconoce la forma en cómo las comunidades construyen, transforman e intercambian su cultura, hacen de este programa un dispositivo de intermediación cultural para cualificar y enseñar el panorama educativo del País.

La *propuesta* busca atender a amplios sectores poblacionales en distintas regiones del país de acuerdo con las directrices fijadas por el interés de tener presencia en el territorio nacional. Con la propuesta de educación sobre el cuidado de lo público se quiere mantener una línea de formación en el campo pedagógico en el cual tiene una experiencia y reconocimiento acumulado, a partir de las reflexiones sobre la enseñanza de la formación ciudadana en ejercicio a partir del conocimiento de la constitución y su agenciamiento en diferentes escenarios.

En tal sentido, se reconoce lo pedagógico como un campo de saber social y cultural que moviliza diversos modos y perspectivas de comprensión, lectura, interpretación e intervención, de la realidad sociopolítica de la realidad colombiana así como la confluencia de categorías, herramientas y procedimientos en torno a la formación; por ello, la pedagogía se constituye en “saber fundante” de la formación de ciudadanos. Pensar en la educación para el cuidado de lo público en el campo de la pedagogía, moviliza el pensamiento en varias direcciones, en razón que la pedagogía en sí misma se constituye en un objeto de estudio del cual sus aproximaciones son diversas y polifónicas. Así, podemos reconocer en su estudio diversos órdenes: El histórico; la pedagogía como campo de discusión en sí misma; la pedagogía como reflexión de la experiencia, la pedagogía en relación con la didáctica y la pedagogía como saber contextualizado.

En este sentido, *el histórico* sitúa a la pedagogía en sus diferentes corrientes; la *pedagogía como campo de discusión en sí misma*, nos convoca a plantear si ésta se constituye en un saber, una ciencia, una disciplina; la *pedagogía como reflexión de lo pedagógico*, posibilita

instalarnos en comprender lo que hacemos en el aula o en otros espacios socio culturales y sus implicaciones de orden ideológico, en este sentido, se considera a la pedagogía como el saber teórico-práctico generado por los pedagogos a través de la reflexión personal y dialogal sobre su propia práctica; se entiende entonces que tal ejercicio convoca a generar procesos de reflexión de este saber; *la pedagogía en relación con la didáctica, permite reconocer múltiples relaciones de acuerdo con la naturaleza de la didáctica*, su objeto de estudio y su autonomía, interdependencia o complementariedad con otros saberes; la pedagogía como saber contextualizado nos remite entonces al reconocimiento de las múltiples contingencias que ocurren en el acto educativo.

Si pensamos sobre cada uno de los órdenes de discusión, podemos inferir que cada uno de ellos se preocupa por pensar en los sujetos que intervienen, la relación de éstos con el conocimiento y el contexto en donde se desarrolla la acción pedagógica. En tanto que estas preocupaciones son pertinentes para reflexionar desde los niveles de enseñanza y momentos históricos, podemos apostar por constituir, a la práctica ciudadana como un escenario para pensar lo pedagógico en la educación para el cuidado de lo público.

Por ello se reconoce que el concepto de pedagogía se ha vuelto conflictivo, Díaz (1993) dado que se inscribe en una red conceptual compleja, cuyos contornos son poco claros, confusos y ambivalentes, plantea que se estudia la pedagogía como un aparato instrumental de la ideología, un sistema signifiante que elabora sus propias normas a partir de otras disciplinas y construye una serie de instrumentos y reglas para incidir en los discursos no pedagógicos. La función dominante de la pedagogía no se entiende para este autor como la construcción de sus objetos de conocimiento sino como la intervención sobre los discursos que se convierten en objeto de conocimiento escolar.

La pedagogía se constituye entonces a partir de diferentes campos discursivos; de este modo, los agrupamientos que se pueden efectuar en relación con los discursos y enunciados no son

homogéneos; diversos dominios de discurso anudan el discurso pedagógico, de esta manera no se puede hablar de unidad del discurso de la pedagogía, dados que las relaciones de ésta son múltiples; ya que se inscribe en un sistema de prácticas, de discursos, de enunciados y de instituciones.

En tal sentido asumimos la concepción de Mockus (1989), para quien la pedagogía es una actividad comunicativa reglada por unos principios de racionalidad, cuyo propósito es obtener un consenso y cuyo fundamento es la interacción de juegos lingüísticos de diferente procedencia. La pedagogía es una disciplina reconstructiva que pretende transformar un saber-cómo en un saber qué explícito.

Así, la pedagogía puede comprenderse como un saber, “el saber es entonces lo que permite establecer puentes, caminos y encuentros con otros saberes y aun con disciplinas constituidas” (Zuluaga et al, 2003, p. 16). Es pues el funcionamiento no científico de la pedagogía, lo cual quiere decir que lo que hace que la pedagogía funcione, exista, intervenga en una sociedad, no es la ciencia sino otra serie de fuerzas, formas hechos y prácticas, en este sentido se puede entender la pedagogía como un saber - *el espacio más amplio y abierto de un conocimiento-*, comprende las prácticas de saber externas, así como sus objetos, sus modalidades enunciativas, y sus estrategias y desde luego, consiste en un territorio de encuentros, con otros saberes, ciencias o prácticas que pueden generar tensiones o posibilidades para la formación del saber excluyendo visiones totalitarias o evolucionistas (Zuluaga et al, 2003).

Respecto a educación para el cuidado de lo público puede entenderse desde diferentes consideraciones, una de ellas la inscribe en un sentido amplio:

Es una praxis social objetiva e intencionada en la cual intervienen los significados, las percepciones y las acciones de los agentes implicados en el proceso: maestros, alumnos, autoridades educativas, padres de familia, así como los aspectos

políticos institucionales, administrativos y normativos que según el proyecto educativo de cada país delimitan la acción de los maestros (Fierro, 1999, p. 275).

De esta manera y de acuerdo con Gimeno- Sacristán y Pérez (1994) educación para el cuidado de lo público es una acción orientada con sentido donde el sujeto tiene un papel fundamental como agente insertado en la estructura social. Según el autor, una epistemología que pretenda dar cuenta de los maestros tiene que salirse de la perspectiva racionalista pura y del positivismo, propone además la articulación de tres categorías básicas: conocimientos, formas de hacer y componentes intencionales y morales. Según este pedagogo, las prácticas pedagógicas de maestros tienen tres componentes: Un componente dinámico compuesto por los motivos y las intenciones personales y sociales que dan sentido a la educación , un componente cognitivo compuesto por la conciencia que se tenga de las acciones que se realizan, las creencias personales y los conocimientos; la práctica pedagógica tiene sentido porque posee significados y porque es posible comprenderla y un componente práctico compuesto por la experiencia reflexionada del saber hacer.

En otras palabras educación para el cuidado de lo público es formación democrática, es decir, una actividad contextualizada que tiene una intencionalidad ético-política y unas técnicas y procedimientos. Es una acción educativa que puede realizarse dentro o fuera de la institución educativa (educación no formal, educación comunitaria), pues la educación es un proceso que se da durante toda la vida y la institución educativa es uno de los espacios de ese proceso, además porque la pedagogía como reflexión sobre la actividad educativa no se reduce al ámbito escolar dado que éste no es el único espacio de formación.

En tal sentido podríamos hacer extensivo el planteamiento de Schon (1992; 1998) frente a la educación para el cuidado de lo público, para quien en la práctica existen algunos problemas

que están claramente definidos, los objetivos son relativamente fijos y los fenómenos se prestan a ser incluidos en las categorías y técnicas que poseen los profesionales; pero existen otros que no se enmarcan en dichas teorías y las respuestas que de allí se pueden extraer, no son suficientes para solucionarlos. En estas circunstancias es preciso hacer uso de las competencias, habilidades y sensibilidades propias del profesional para lograr resolver los problemas adecuadamente y es necesario reaccionar ante lo inesperado, indagando sobre el terreno, que es a lo que este autor llama “Reflexión en la Acción”. Esta reflexión incluye dimensiones en los planos personal, interpersonal, institucional, valorativa, didáctica- metodológica y social y política.

Las prácticas pedagógicas en la educación del cuidado de lo público son multidimensionales pues en ellas intervienen múltiples factores. La situación económica, política y social que vive el país, las políticas educativas, los diferentes sujetos y las posibilidades que tienen de integrarse a las dinámicas de aprendizaje, así mismo, requieren una contextualización; muchas de ellas se generan simultáneamente - Lo imprevisto forma parte del trabajo de un educador – se sitúan en una estructura flexible y a su vez la práctica requiere de preparación rigurosa para poderse flexibilizar. La práctica por realizarse con personas, no se puede planear o predecir totalmente, pero requiere de un diseño apoyado en el saber y en el saber hacer.

La educación para el cuidado de lo público tenderá a institucionalizarse y ritualizarse, dando seguridad pero corriendo el riesgo de llevar a los maestros y educadores a la rutina y al desencanto. Por otro lado, es importante tener en cuenta la dimensión cultural de las prácticas pedagógicas, como escenarios de comprensión y transformación de la cultura; esto permite pensar el espacio de lo cotidiano desde la multiplicidad de sentidos y acciones que en el confluyen. Esta caracterización de la educación para el cuidado de lo público conduce a hacer consciente el conocimiento generado en la acción, e implica un detenerse y pensar que permite

sacar a luz los conocimientos tácticos que se desarrollan alrededor de las experiencias de la práctica. Si los problemas se resisten a las soluciones fácilmente accesibles, se puede repensar el enfoque que se ha tenido hasta entonces y plantear nuevas estrategias de acción, criticar los conceptos iniciales, ya sea para reevaluar el problema o para recrear la teoría que lo sustenta.

El hecho de que los ciudadanos no reflexionen sobre su acción trae como consecuencia que persista la dificultad para explicar con claridad los procedimientos que llevan a cabo para resolver determinados problemas y al prescindir de esta verbalización, se hace más difícil demostrar la aplicación consciente de un conocimiento especializado y por ello se corre el riesgo también de que pasen inadvertidos los errores y estos a su vez sean reiterativos. La ausencia de cuestionamientos, preguntas y respuestas frente a los procesos y resultados obtenidos en la solución de problemas, ha limitado el descubrimiento de cómo el conocimiento previo puede influir en los nuevos logros y a su vez se ha reducido la construcción de nuevos conocimientos frente a la acción que entren a retroalimentar las prácticas futuras.

Sin la reflexión sobre el hacer, los intentos descriptivos de los ciudadanos se pueden limitar a sólo relatar lo que se hace, sin llegar a hacer explícita la identificación, interpretación e interrogación de los elementos constitutivos de cada una de las prácticas de las cuales somos portadores, olvidando que el contexto de dichos elementos es la vida cotidiana de la intervención educativa

Lo anterior, motiva a reflexionar en la necesidad de una racionalidad, que asuma a los sujetos en sus potencialidades y posibilidades, en sus limitaciones y restricciones, en sus capacidades creativas, en las dinámicas ecosociales generadoras de aperturas receptivas y en las nuevas formas de construcción del conocimiento (Guiso, 2005).

Al respecto:

La legitimación del cuidado de lo público no está en acercar la realidad a los dispositivos previamente constituidos, sino en utilizar la práctica profesional para ir elaborando nuestras particulares maneras de intervenirla en forma reflexionada, desde la lógica que la sustenta. En esta forma se contribuye no solo a la resolución de problemas del ámbito profesional, sino que se aporta en la construcción de nuevas teorías y metodologías (Vargas de Rosa, 2007, p. 14)

El siguiente diagrama pretende visualizar los diferentes elementos que coexisten en la reflexión sobre el educar para el cuidado de lo público.

Tabla 4.

La reflexión en la acción

La Reflexión en la Acción	
Reflexión	Es el proceso que se intenciona para que el estudiante reflexione desde y sobre su práctica social. Es una crítica a la comprensión inicial que se hace a aquellos problemas que inciden en el bien común. Con base en esta crítica resultante, se construye una nueva comprensión del fenómeno.
Conocimiento en la acción sobre lo público	Es el conocimiento tácito que se evidencia a través de la ejecución espontánea y hábil de nuestras acciones frente al cuidado que inicie un proceso de reflexión en la acción sobre el cuidado de lo público.
Características generales del proceso de	Se puede reflexionar en los siguientes momentos: <ul style="list-style-type: none"> • reflexionar sobre lo que ha sucedido y afecta al bien común. • Hacer una pausa en medio de la acción para dar lugar a la reflexión en favor de defender lo público.

- Reflexión en la acción sobre el cuidado de lo público**
- Reflexionar sin interrumpir la acción y la participación ciudadana.

Fuente. Elaboración propia

Se comprende que la pedagogía, se construye y reconstruye en contextos y realidades múltiples, a través de las interacciones comunicativas que implican a todas las personas en procesos simultáneos y variados en torno a la reflexión sobre el sentido que le otorgan a estas realidades. De igual forma, la pedagogía se relaciona con el viaje, la aventura y la guía, en la que se reconfigura el rol de maestro y del estudiante, por eso la pregunta de una *pedagogía para educar para el cuidado de lo público* se puede expresar a la manera de Serres: “¿en qué espacio y cómo desplazarse?” (Serres, 1995, p. 167).

Contextos sociales, culturales, políticos

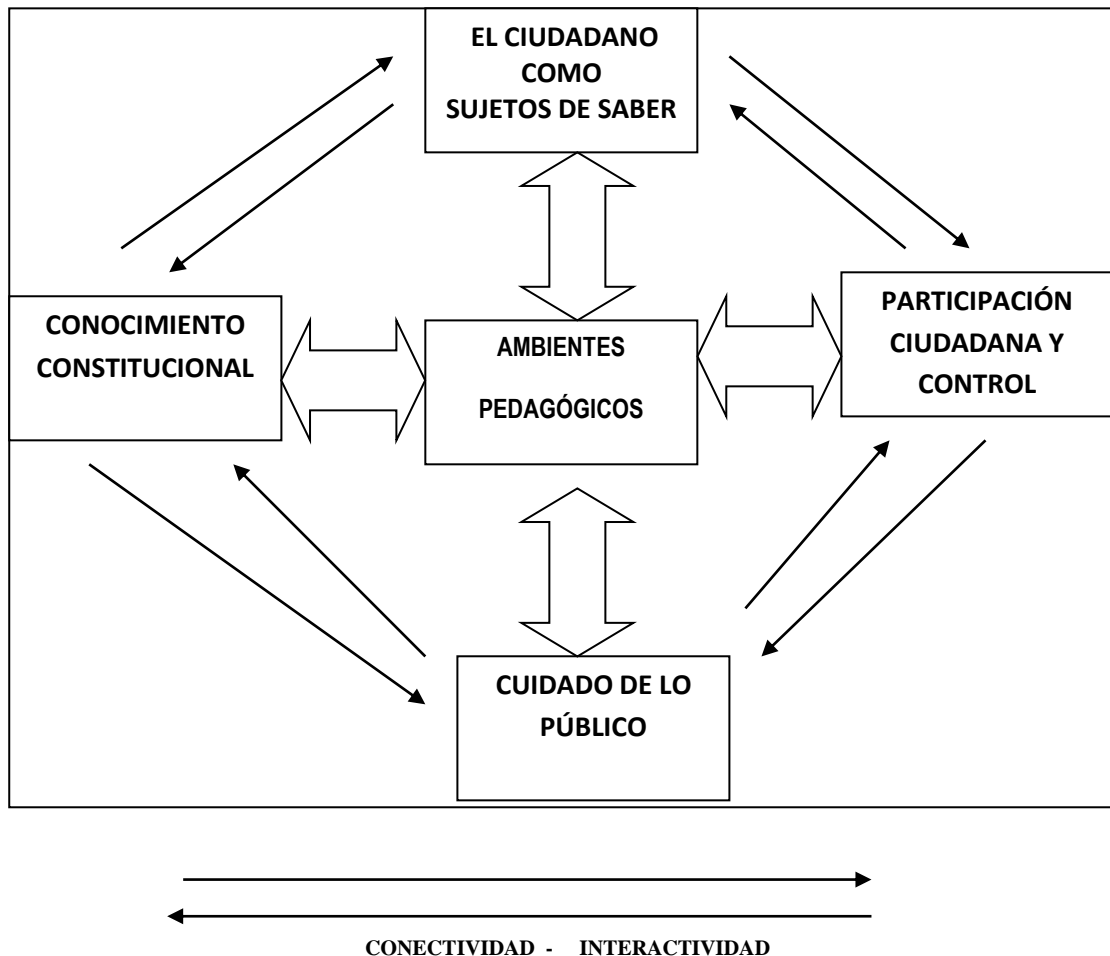


Figura 6. Contextos sociales, culturales, políticos.

Fuente. Autor de la Maestría

Desde el esquema cada uno de los elementos que lo conforman, se encuentra afectado como mínimo por los otros presentes, que a la vez se transforman con la presencia de los anteriores; por ejemplo, pensar los sujetos implica reconocerlos como portadores de un saber y constructores de historia, entrar en su cultura, las relaciones, la forma en como conciben su rol, las mediaciones que usan, etc. Pensar los contextos implica abrirse a nociones como la Geopedagogía –la pedagogía situada en dinámicas de relaciones y significaciones locales– o la comprensión del país.

Igualmente, pensar la educación para el cuidado de lo público requiere de considerar el papel de la cultura, las vivencias cotidianas y las relaciones con el poder que hay entre los diferentes grupos, así como el marco de significación en el que se insertan los conocimientos. Estos, a la vez, no pueden ser pensados refiriéndolos a marcos explicativos teóricos, históricos y en el aire, sino que deben ser vistos desde aquellos que los intercambian, expresados éstos últimos en unos saberes locales elaborados y transformados a través de un proceso histórico.

La interacción de los sujetos de saber, (bajo unas condiciones sociales y unos contextos históricos, políticos y culturales particulares) con los saberes locales a través de diferentes momentos de interacción donde la apropiación conceptual, el reconocimiento de problemáticas específicas, la construcción de saberes, la argumentación, el aprendizaje desde la construcción colectiva, y la reflexión pedagógica in situ, reconfigura unos modos de hacer, sentir y de pensar diferentes, que consolidan ambientes pedagógicos específicos con nuevas subjetividades que cualifican el quehacer del ciudadano.

De esta manera, plantear el aprendizaje desde la perspectiva de la subjetividad permite también trascender concepciones estáticas, conductuales y memorísticas del mismo. Por lo tanto, el aprendizaje se concibe como la posibilidad de los sujetos de leer los saberes, los avances científicos, es decir, que el conocimiento es una construcción de hombres y de épocas concretas y que así como estos se han construido y validado, se pueden inventar y construir otros. De igual manera, el aprendizaje se concibe para este programa, como la consolidación de unos procesos que le permiten a los sujetos comprenderse a sí mismos Foucault (1996):

- Procesos de producción, que permiten producir, transformar o manipular cosas.
- Procesos de trabajar con sistemas de signos, que permiten utilizar signos, símbolos o significaciones.

- Procesos de poder, que permiten comprender al sujeto actuando sobre los demás y a los demás sobre él mismo.
- Procesos de sí, que permiten al sujeto efectuar relaciones sobre su cuerpo, su conducta y su pensamiento realizando una transformación de sí mismo con el fin de alcanzar algunos estados de felicidad, sabiduría, trascendencia.

Es importante al interior de las interacciones que posibilitan la creación de los ambientes, el papel del maestro como sujeto crítico y reflexivo capaz de verse a sí mismos con distancia y de moverse analíticamente en el tiempo. Siempre está – y así debe ser visto – formando parte de contextos de significación y relación.

El maestro como constructor, implica desempeños y comprensiones que trascienden la perspectiva tradicional de Educación, en la que se diferencia el rol del maestro. Para este caso, se privilegia una labor más integral y se constituye en un solo sujeto: maestro–tutor. Desde esta caracterización, el Maestro–Tutor en esta apuesta pedagógica sustenta su acción y su participación en la creación de los ambientes a partir de los siguientes principios:

1. Rescata las narrativas y los saberes cotidianos como una forma de comprender los fenómenos y realidades particulares que permitan enseñar en contexto.
2. Sustenta su acción en el trabajo de lectura y escritura por parte de todos los participantes mediante la confrontación de textos, la creación colectiva y la lectura informativa y crítica de otros y de sí mismos.
3. Considera indispensables el análisis y el debate de los materiales que circulan.
4. Acompaña los procesos individuales y colectivos, y valida las producciones escritas de los participantes.

5. Principalmente diseña, construye y reconstruye ambientes pedagógicos que permiten utilizar un saber acumulado, una información depurada y una construcción colectiva para proponer soluciones o nuevas problematizaciones de las realidades sociales y culturales.

De igual forma, las interacciones de los elementos que confluyen en la consolidación de “ambientes”, promueven el ejercicio reflexivo desde lo pedagógico, de aquí que el aprendizaje y la función del maestro se expresa en términos de rol y fuerza

No aprendemos nada con aquel que me dice: ‘haz como yo’. Nuestros únicos maestros son quienes nos dicen ‘haz junto conmigo’, y que, en lugar de proponernos gestos que debemos reproducir, supieron emitir signos susceptibles de desarrollarse en lo heterogéneo (Deleuze, 2002, p. 52).

Adicionalmente, para el caso del aprendizaje, la posibilidad de comprender y utilizar los anteriores procesos, permiten que el estudiante pueda producir nuevas maneras de ser sujeto y formas diversas de concebirse como ciudadano. Así mismo, la posibilidad de utilizar signos, sentidos, símbolos o significaciones permite además la escritura de sí, es decir, la posibilidad de tomar notas sobre sí mismos para ser releídas con el fin de reactivar actitudes, valores y saberes necesarios para la vida cotidiana, para la interacción con los demás y para la producción de saber ciudadano.

En cuanto a los sujetos, y su relación con el saber, se parte del hecho de que el conocimiento se construye socialmente, siendo el ser humano el que construye el sentido propio de los fenómenos. Estos fenómenos existen como elaboraciones humanas de las vivencias y como herencia cultural, principalmente. Desde las construcciones existentes, la persona hace y se hace en las dinámicas de intercambio simbólico en procesos de socialización e interlocución.

Estas dinámicas siempre están situadas, en contextos definidos por sus relaciones y por sus estructuras.

Respecto al conocimiento, éste se considera válido desde los intereses y tensiones culturales situadas en contextos de interacción humana que lo refrendan o transforman. Por lo tanto, el conocimiento no es neutral ni plenamente generalizable, lo que hace que deba ser visto permanentemente referido a su construcción histórica y a las dinámicas de significación y poder que vehicula. Implica esto, entre otras cosas, que el conocimiento debe verse como “siendo” más que “hecho”, así como los sujetos, quienes tienen la capacidad de participar en la construcción de sí mismos, por medio del ejercicio voluntario de su pensamiento, la movilización de su energía afectiva y la acción reflexionada, contribuyendo con la consolidación de un momento histórico cuyos referentes son la acción y la comprensión, y las implicaciones que esto a su vez tiene frente a lo pasado, presente y futuro.

De este modo, la educación en general debe contribuir a esta mirada de sujeto desde una perspectiva integral (las diferentes dimensiones que lo conforman) y los procesos históricos que le forman, como especie y como ser humano. Entonces, la vivencia elaborada, situada históricamente, la interlocución y la construcción conjunta, son elementos constitutivos que requieren reflexionarse.

Ahora bien, educar para el cuidado de lo público implica un diálogo cultural, muchas veces lo cultural se plantea como opuesto a naturaleza, e incluso como “segunda naturaleza” o hace referencia a valores propios de una clase “cultura” con referentes simbólicos que lo hacen valores aristocráticos deseables y necesarios. También decir lo “cultural” se inscribe en trabajos etnoeducativos, y etnometodológicos. Lo cultural hace referencia a un campo político donde a

través de un capital simbólico Bordieu (1990; 1994) constituimos la legitimación de valores, percepciones, hábitos, saberes de los grupos sociales, de las regiones y de los espacios locales.

Debido a que el saber, como es entendido aquí, no es universal y único sino plural y diversificado se agencian dinámicas de conversación, diálogo y de negociación cultural.

Comunidad de indagación conformada por maestros y estudiantes como participantes de los ambientes pedagógicos: La comunidad construye saber desde la convicción de que “nadie se educa solo” Freire (1990, p. 37) nos educamos unos con otros desde nociones de mundo. Planteamos una comunidad participante de maestros y estudiantes; también de todos los actores sociales involucremos en estos procesos de comunicación. Esta comunidad se desarrolla en actitudes de indagación, es decir, cultivando el pensamiento crítico, problematizador, produciendo categorías de análisis de la realidad educativa, social, política y cultural.

Ambientes pedagógicos: Se refiere a la creación de espacios con alta producción de enseñanza, aprendizaje en una actitud de actividad, experiencias significativas, compromiso con los entornos sociales. El maestro como productor de saber. Se asume el maestro como un sujeto político y cultural que hace de su práctica pedagógica un lugar de saber. Se busca que este saber pueda ser sistematizado y divulgado.

La educación para el cuidado de lo público como construcción de realidades, debido a los ambientes pedagógicos, considera la noción de Estado en su sentido amplio como posibilidad y virtud de producir realidades. Las nuevas realidades la producen los espacios de problematización y desarrollo de preguntas generadoras.

El concepto de cuidado lleva a considerar el currículo no sólo como conjuntos de planes de estudio, objetivos, estrategias, proyectos, actividades para hacer posible la educación. El currículo es un ambiente de acción humana; no es acción individual, es acción de los

participantes que piensan y que no son meros reproductores; es, pues, un espacio de agenciamiento colectivo. De esta manera lo cultural nos convoca a hacer comunidad, pero lo cultural al mismo tiempo puede ser transformado por las acciones comunitarias.

De la propuesta hacia un programa de formación

Presentación

El proceso de formar para el cuidado de lo público se encuentra dirigido a estudiantes de los diversos niveles de escolaridad de las instituciones educativas del territorio nacional. En tal sentido, el programa de formación provoca diálogos reflexivos sobre la educación y su función social en el marco del cuidado de lo público a partir de norma constitucional que determina los rasgos esenciales del Estado colombiano.

Esta iniciativa está orientada a construir escenarios de diálogo educativo y reflexión pedagógica que permitan la solución de conflictos al interior de la institución y motive al estudiante a ejercer modos de participación ciudadana para ejercer el control que conlleve al cuidado de lo público en un ambiente de solidaridad y comprensión de su función social como ciudadano activo.

Propósitos del Programa

- Reconocer los fundamentos conceptuales, culturales y éticos de la pedagogía para formar para el cuidado de lo público en relación con las construcciones de conocimiento y el abordaje de dinámicas de socialización.

- Construir espacios y estrategias de formación pertinentes soportados en ambientes pedagógicos contextualizados regionalmente, que legitimen los diferentes espacios de formación democrática.
- Caracterizar desde el diálogo de saberes y con una perspectiva interdisciplinaria los asuntos temáticos y problemáticos de los que se ocupa hoy la ciudadanía.
- Brindar espacios de reflexión que cualifiquen la formación para el cuidado de lo público a partir de la formulación y sistematización de proyectos educativos y sociales.

Estructura y Organización Curricular

Educación en temas tan importantes como la comprensión de la Constitución y su aplicación es una noble tarea política, que debe cubrir a todas las personas sin distinción de ninguna naturaleza, pues se trata de formar ciudadanos esto, sujetos con capacidad de ejercer conscientemente sus derechos especialmente los derechos políticos. (Navas como se citó en Bonilla, 2015).

Son varios los elementos que nos dejan no solo las experiencias significativas observadas en los antecedentes y en el estado de arte de la temática propuesta, por lo cual es importante introducir los siguientes:

La regla general en la enseñanza/ aprendizaje en los Colegios y centros universitarios es principalmente acatar de manera obligatoria lo establecido en el Artículo 41 de la Constitución Política de (1991) que *establece*:

En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán

prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución (p. 18).

Por cuenta de este mandato se debe observar no solo los derechos y deberes promulgados en la carta política, sino también de manera detallada y comprensible, los principios fundamentales, los habitantes y el territorio, la participación democrática de los partidos, la organización del Estado, los organismos autónomos, la organización territorial, la Economía y la hacienda entre otras.

Tener preciso lo que significa la descentralización política, administrativa, fiscal, por servicio y territorial como una manera de ejercer mayor control y seguimiento de las actuaciones de la administración pública en aras de satisfacer las necesidades básicas de la población.

Es importante también comprender que el modelo de descentralización por servicios lo que pretendió fue modernizar las entidades del sector público, dada cuenta que la constitución del 91, por lo que abrió la ventana de la empresa privada como una manera de prestar mejor y mayor servicio con calidad.

Al crear organismos autónomos e independientes funcionalmente, es indispensable financiarlos también a través de una descentralización fiscal, consiste en fortalecer los fiscos territoriales a través de rentas departamentales y distritales, con destinación específica y dentro de una jurisdicción territorial demarcada geográficamente.

El sistema financiero como la economía del país son temas que deben ser de público conocimiento, resaltando la labor que ejerce el Banco de la República y su Junta Directiva encargados fundamentalmente de manejar las políticas, y contener los elevados índices de inflación que desequilibran y crean incertidumbre en los inversores del estado, como en las políticas internas y externas a la luz del comportamiento del mercado de capitales.

De igual manera la instrumentalización de los fondos públicos a través de presupuestos públicos (ingreso y gastos), dada su importancia en la planeación financiera del estado, es decir la consecución de recursos monetarios en aras de financiar el gasto público y la inversión social, requieren de toda la información y conocimiento de los servidores públicos que ostentan la responsabilidad de Ordenadores del gasto, dado que están reglamentados en normas y disposiciones y su omisión o desconocimiento en su manejo, generan sanciones disciplinarias y drásticas sanciones penales.

El presupuesto considerado un instrumento de gestión debe ser de conocimiento y lectura permanente de quienes tienen la responsabilidad de destinar y gastar sus recursos en aras de atender las cuentas presupuestales aprobadas, so pena de sanciones ejemplarizantes.

Como instrumento de control, deben saber los organismos de control así como la ciudadanía en general, cual es la destinación y la materialización sobre estos recursos, los primeros como autoridad de control fiscal del Estado y los otros como control social que les asiste de ser supervisor en la utilización de los recursos públicos.

La inversión del Estado a través de planes de desarrollo, como consecuencia del voto programático debe ser abordado y de permanente seguimiento por parte de quienes son sus principales benefactores, es decir la ciudadanía, de aquí nace el hecho de legitimar la importancia de Formar para el cuidado de lo público, llevando el conocimiento de lo anteriormente descrito a su contribuyente primario que es la comunidad.

Un elemento fundamental a consideraren la función pública son los SERVIDORES PUBLICOS. La encuesta de percepción demostró como este recurso humano a pesar de estar inmersos en las entidades públicas, son muy limitados en el conocimiento de la estructura del Estado y su función integral en su condición de Servidor del Estado, situación delicada que

conlleva no solo al incumplimiento de los presupuestos planes y metas contentivas de la administración pública, sino no a problemas disciplinarios, penales y de responsabilidad fiscal, dado que son los gestores de los presupuestos y los que deben asumir las responsabilidades que de ese manejo se derive.

Por lo anterior, los servidores públicos a todo nivel, debe ser seleccionados de manera cuidadosa y principalmente observando su formación ética y moral, como una condición prevalente y definitiva en su comportamiento; acompañados de un proceso de sensibilización y socialización de lo que significa ser un empleado que materializa la función pública y representa y maneja los recursos de sus conciudadanos en aras de satisfacer sus necesidades consagradas en la constitución y las leyes y mejor aún elevar su calidad de vida.

Si bien los elementos antes expuestos se han considerado de manera independiente, se requiere contemplar y evaluar pedagógicamente no solo el conocimiento si no la gestión con calidad en el cuidado de lo público a través de lo que la misma Constitución Política (artículo 209 y 269) denominó *control interno*, reglamentado por la Ley 87 de 1993.

El citado sistema de Control Interno fundamenta su filosofía en *el auto control, en la auto regulación y la autogestion*, y donde todos y cada uno de los elementos que interactúan entre sí posibilitan el cumplimiento de los fines del Estado y de las instituciones que lo conforman.

En tal sentido la propuesta de “educar para el cuidado de lo público” dentro de un planteamiento académico, debe preguntarse inicialmente sí los estudiantes, ciudadanos, profesionales, servidores públicos cuentan con las suficientes bases, conocimientos y habilidades propias de su formación para entender la importancia que representa la economía del estado, y su composición y los actores que participan integralmente, para ejercer el control social que nos

corresponde y actuar en una sociedad que demanda su participación a través de elecciones responsables de los administradores públicos.

El segundo ámbito a considerar es reconocer, que educar en el cuidado de lo público se *justifica en la medida que nos permite* conocer los instrumentos teóricos y prácticos utilizados para el manejo de la gestión económica del Estado, y que el desarrollo del programa pedagógico permitirá interpretar y aplicar las normas relacionadas con las Finanzas del Estado Colombiano. Tales como el Presupuesto Público, crédito Público, los tributos y otros Ingresos públicos, como también distinguir las instituciones responsables en el contexto general de la política económica, los modelos macroeconómicos, la gestión financiera del Estado y el Control Fiscal, todo en virtud y en relación con la Constitución política de Colombia.

Adicionalmente a esta enseñanza aprendizaje en todo momento se debe considerar y reforzar los “currículos ocultos” tales como: la cultura de la planeación, presupuestación, cuidado de los recursos naturales, ambientales; comportamiento ciudadano; el convencimiento que los “recursos públicos son sagrados” Mockus (1999, p. 10); la interiorización de los principios sobre los que descansa la función pública (eficiencia, eficacia, economía, equidad ecología), el trabajo en equipo, las competencias comunicativas, entre otros, considerando las competencias del pensamiento para que a través de ella el estudiante este en capacidad de comprender la realidad social que lo rodea, como el de anticiparse a los hechos y dar las soluciones planteadas en un momento determinado.

Por ello debe analizar y visualizar las consecuencias de las actuaciones presentes con el ánimo que pueda tomar una decisión acertada en las diferentes situaciones y que le corresponda intervenir; de la misma manera las laborales, donde pretenda fortalecer el conocimiento profesional de los estudiantes en el campo interdisciplinario, para que salgan debidamente

preparados y así puedan afrontar los retos que se les presenten en el ejercicio de su carrera y como ciudadano; y especialmente las investigativas con el fin de Incentivar al estudiante a la consulta permanente de fuentes y casos como forma de inculcar en él un espíritu investigativo y crítico sobre el conocimiento y la realidad que el país vive, en su entorno económico, político y social, en donde se supone hacemos parte de su entorno. Se le da al estudiante la ponderación necesaria en su competencia estética asumida como la armonía y el equilibrio, a fin de que pueda valorar la experiencia en el aspecto socio económico y cultural que rodea su contexto. Por lo tanto, se le forma en los respectivos valores frente a la dignidad humana, la solidaridad y el sentido de pertenencia, como también el de conciencia social que le desarrolla el conocimiento de lo público.

Ejes Temáticos

- I.** Introducción, socialización, generalidades, conocimiento del grupo, expectativas, plan de trabajo, reglas del juego, direccionamiento académico.

Espacio de sensibilización y socialización donde se pretende introducir la necesidad de conocer de cara a la realidad del país, el estado de arte de la sociedad en términos, económicos, políticos, sociales y ambientales, en contradicción al Estado Social de Derecho que reclama la Constitución y las Leyes.

- II.** Historia, terminología y conceptos generales de Constitución. Política y la Economía pública. Constitución política de 1991.

Siendo la base del cuidado de lo público la constitución, es indispensable reflexionar sobre las diferentes constituciones que desde la República, se han formalizado, haciendo una

especial distinción entre la Constitución de 1886 que duro 105 años, con la vigente de 1991, causas y efectos que dieron lugar a una constituyente, que si hubiéramos tenido memoria no estaríamos repitiendo lo que fue el lastre que hizo con la anterior en términos, sociales, económicos, políticos, ambientales, en fin la historia se ésta volviendo a repetir.

La Constitución Política de Colombia de 1991. Surge en un momento en el cual se venían presentando en el país, una serie de hechos que transgredían todos los preceptos de la Constitución colombiana del año 1886, principalmente por los acontecidos en la toma, retoma e incendio del Palacio de Justicia en 1985; crimen que arrastró al país al cambio y que originó el surgimiento de diversos movimientos estudiantiles.

Lo anterior, impulsó la inclusión de la séptima papeleta como un mecanismo de elección popular, que buscaba conformar una Asamblea Nacional Constituyente y así poder reformar la Constitución Política. Mecanismo, que no se ajustaba a lo dispuesto como herramienta idónea por la Constitución de la época, ya que las modificaciones, sustituciones o derogaciones de la norma constitucional, se debían tramitar a través de un acto legislativo.

La Constitución de 1991, consagró un Estado Social de Derecho, incluyendo no solo lo derechos fundamentales clásicos promulgados desde la Revolución Francesa, sino que también, los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos colectivos y del medio ambiente, propios de un Estado Social. (Ver anexo principales cambios de la constitución del 91 con relación a la de 1886).

III. Estructura y Organización de la administración pública

La organización del estado a través de sus áreas funcionales es el primer desarrollo que se debe considerar, que permita al ciudadano sea estudiante profesional, o personas del común,

entender y comprender como está organizada la administración pública a través de sus tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) acompañado de organismos de control y entidades autónomas.

El Barón de Montesquieu (1689-1755), cronista y pensador político francés: “desarrolló la idea de que el Poder Público no era realmente un sólo poder sino que era necesario distinguir claramente tres poderes separados: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, que correspondían, respectivamente, a las funciones de dictar las normas generales, aplicarlas y resolver los conflictos que resultaran de esta aplicación (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 33).

Cabe señalar que el principio de separación del poder en tres ramas, se ha venido transformando desde el siglo XVIII, en el sentido de que se han desarrollado instituciones adicionales que complementan de manera especializada la acción del Estado. Tal es el caso del Estado colombiano, en el cual, adicional a las tres ramas tradicionales del poder, existen otros órganos, autónomos e independientes, que contribuyen al cumplimiento de las demás funciones del Estado, y que corresponden a los organismos de control, la organización electoral y la organización territorial.

Los poderes públicos garantizan el cumplimiento de los deberes del Estado, y los derechos consagrados en la Constitución y las leyes. El poder legislativo, encargado de promulgar las leyes, se ve representado por el Congreso, a través de un régimen bicameral (Senado y Cámara de Representantes) elegidos los primeros por circunscripción nacional y la Cámara Baja elegida por circunscripción territorial. El poder ejecutivo o gobierno nacional es el responsable de las labores administrativas del Estado, cuyas funciones van expresamente designadas a satisfacer las necesidades más apremiantes o básicas de la población colombiana. El

poder judicial es el encargado de la administración de la justicia en cumplimiento de las leyes y de cara a resolver las controversias y conflictos que se suscitan entre los ciudadanos y entre estos y el Estado.

IV. Descentralización, Conceptos. Descentralización Administrativa.

Política, por servicios, territorial. Ley 489 de 1998

Durante 105 años prevaleció el desarrollo centralista como una forma de presidencialismo. - Funciones en cabeza del ejecutivo, nivel central. - Las competencias antes de 1980, se sometían a recursos del ente central. - A partir de 1970, se emprendió un proceso de municipalidad. - En la década de los 80's se emprendió una etapa de modernización de los tributos municipales con la ley 14 de 1983, y la reforma administrativa que trajo la ley 12 de 1986, donde se le asignan funciones a los municipios y regiones. - Con el acto legislativo 01 de 1986, se estableció la elección popular de alcaldes y la consulta popular. - A partir de 1993, un porcentaje de la participación de los ingresos corrientes de la nación fueron dirigidos a programas de los municipios y resguardos indígenas. - Mediante la Constitución de 1991, impuso la tecnología en departamentos y municipios. - a la capital de Colombia se le dio las mismas facultades de un Departamento.

La descentralización implícita en la constitución política de 1991, originó el espacio para que el ciudadano quedara de cara a la decisión y gestión de su gobernante, posibilitando un mayor control, pero solo en la medida del interés que el ciudadano tenga y conozca sobre las actividades de la administración pública; de ahí la necesidad de conocer y sensibilizar las diferentes formas de descentralización que la constitución y la Ley reglamenta.

V. Los tributos y la descentralización Fiscal, conceptos. Sistema tributario. (Impuestos, tasas y contribuciones.) Sistema General de participación, REGALIAS, IVA

La descentralización fiscal, se presenta cuando un Gobierno centralizado transfiere parcialmente sus facultades, competencias u obligaciones “fiscales”, hacia entidades territoriales de menor nivel, de modo que éstas, al recibir las, cumplan y ejecuten de mejor manera tales deberes. Los tributos, o impuestos son tan antiguos como el hombre, su origen se remonta a los albores de la humanidad y su aparición obedece a la religión y/o a la guerra y el pillaje.

El aspecto religioso, es al parecer, el más remoto de los orígenes de los tributos, sus motivaciones no son otras que la necesidad del hombre paleolítico de atenuar sus temores, calmar a los dioses o manifestarle su agradecimiento mediante ofrendas en especie y sacrificios de seres humanos o animales. En las diferentes organizaciones sociales de la antigüedad surge la clase sacerdotal y cada uno de sus miembros, no trabajaba como el resto del grupo, vivía de las ofrendas que el pueblo hacía a sus divinidades”. Los impuestos son el dinero que una persona, una familia o una empresa deben pagar al Estado para contribuir con sus ingresos.

Esta es la forma más importante por medio de la cual el Estado obtiene recursos para llevar a cabo sus actividades y funciones (administración, inversión social, en infraestructura, en seguridad nacional, en prestación de servicios, etc.). Sistema Tributario. Se le llama al conjunto de normas y organismos que rigen la cobranza de impuestos dentro de un país. Los impuestos son el principal ingreso de todo gobierno, y para garantizar que el flujo de capital se mantenga, se crean leyes las cuales dictaminan quiénes y cómo se deben de realizar los pagos de impuestos.

Los impuestos se han diversificado y dependiendo de la legislación podríamos estar hablando de varias docenas de impuestos por diferentes conceptos. Las cosas u acciones a las

que se les gravan impuestos quedan definidas por el gobierno en base a optimizar el modo de obtener recursos. El objetivo principal del sistema fiscal es proveer ingresos para el Estado a través de la creación de normas, principios e instituciones que regulen las relaciones que se deriven de la aplicación de tributos en el país.

Una de los requerimientos de cualquier administración pública o privada son los ingresos, que le proporcionen los recursos necesarios para desarrollar su objetivo misional, para el caso del estado, y concretamente la administración pública, esos ingresos son los generados principalmente a través de los tributos y parafiscales, referente constitucional establecidos legalmente en el artículo 95, parágrafo 9 de la constitución quien establece como obligación de los nacionales de éste país, de financiar la inversión y el gasto público social, razón por la cual cobra mayor responsabilidad del ciudadano vigilar que esos recursos que son proporcionados por ellos, sean destinados de la mejor forma y que en últimas satisfagan las necesidades insatisfechas de su conglomerado, traducido en el cuidado de lo público.

VI. Sistema Financiero, reguladores, intermediarios, conceptos económicos, Banco de la República. Superfinanciera, Fogafin.

El sistema financiero, juega un papel relevante e importante en el manejo de las finanzas del estado, como quiera que es el co-financiador de las limitaciones de recursos que requiere en muchas ocasiones a través de la deuda externa e interna con organismos internacionales o el Banco de la República; el mercado de capitales propicia a través de los intermediarios financieros que los ahorros se conviertan en inversiones que coadyuven al crecimiento de las personas y las empresas como al producto interno bruto de la Nación. El tener una cultura

financiera y más una cultura del ahorro, propicia mejores estándares de calidad para las personas, ante un sistema deficitarios carente de ingresos que posibiliten satisfacer las necesidades.

El Sistema Financiero es el conjunto de entidades públicas y privadas que en forma concatenada, homogénea y coherente, administran, regulan y supervisan la circulación del dinero. El fin del Sistema Financiero es recolectar el ahorro de la sociedad y distribuirlo a las personas que necesitan capital para sus actividades económicas (...) hacia sus usos más productivos (...) financiando empresas y personas naturales.

Entre tanto,

“La Constitución de 1991 otorgó autonomía al Banco de la República para “regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito”, pero dispuso también que todas esas funciones “se ejercerán en coordinación con la política económica general”. Estas normas son similares a las que rigen hoy a Bancos centrales autónomos en otros países desarrollados y en desarrollo. Como en otras latitudes, buscaron aislar el manejo de la política monetaria de la intromisión indebida de urgencias políticas del momento y del beneficio de intereses particulares (a través de cupos de crédito especiales financiados con emisión monetaria), como había sucedido con frecuencia en el pasado en Colombia y en muchos otros países.

Dos décadas después no cabe duda del éxito que tuvieron estas normas en facilitar la transición de un régimen de inflación alta y volátil a uno de inflación baja y estable, así aun subsista un debate legítimo alrededor del manejo cambiario. Este éxito beneficia por igual al sector empresarial, que puede planear con mayor certidumbre sus inversiones y operaciones, como a los asalariados, que antes

sufrían con frecuencia rebajas inesperadas en la capacidad adquisitiva de sus salarios nominales. El más beneficiado resultó ser el salario mínimo, que aumentó enormemente en términos reales a raíz de la súbita desinflación que se produjo en 1999 (Perry, 2011, p. 6)

PIB (Producto Interno Bruto). Es una medida anual macroeconómica expresada en el valor monetario de la producción de bienes y servicios de demanda final de un país. $PIB = C + I + G + X - M$

C = Gasto casero de bienes de consumo (duradero / no duraderos y servicios) I = Inversiones, gastos del sector empresarial. G = Gasto público que incluye, entre otros, defensa, salud, educación. X - M = El valor de las exportaciones menos las importaciones.

VII. Régimen presupuestal Colombiano, Ingresos, egresos, servicio de la deuda, inversiones.

El Estado cuenta con un mecanismo de planificación financiera, indicador de gestión e instrumento de control como es el presupuesto, el cual permite prever anticipadamente con que ingresos cuenta y en que utilizarlos en términos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión; ante la falta de cultura planificadora tanto del estado como de la ciudadanía este instrumento no deja de ser un colchón de retazos, ajustado permanentemente por los administradores a su propia conveniencia.

El sistema presupuestal es un conjunto de herramientas dirigido a organizar la información financiera en los entes públicos para optimizar la utilización de los recursos y la satisfacción de las necesidades de la población de acuerdo con las competencias que le han sido asignadas constitucional y legalmente.

El sistema presupuestal está conformado por el Plan de Desarrollo, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones, el Presupuesto y el Plan Anual de Caja.

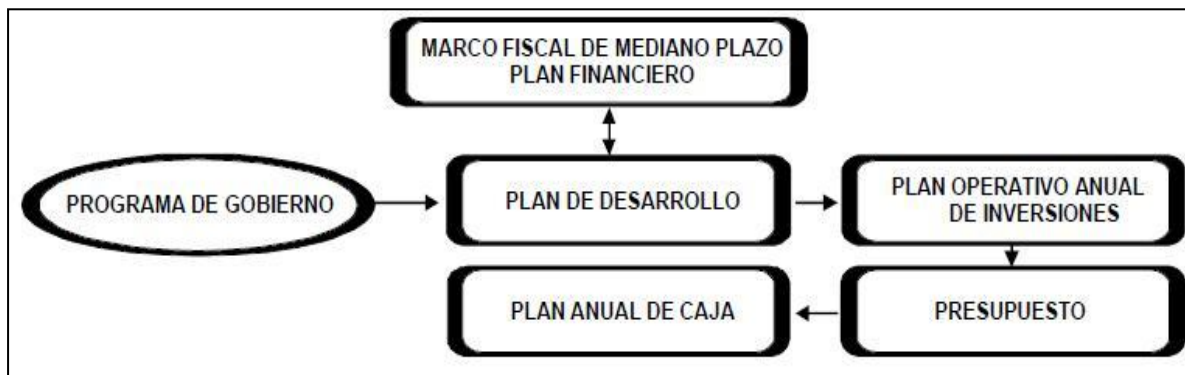


Figura 7. Sistema presupuestal.

Fuente. Elaboración propia.

Los gobernantes establecerán su Programa de Gobierno que deberá corresponder al documento presentado durante la campaña y que con tendrá los objetivos y metas pretendidas en su período de gobierno. Una vez posesionados, dicho Programa deberá ser la base para la conformación del Plan de Desarrollo que será expuesto, según el caso, ante la Asamblea o Concejo para su consideración, y una vez aprobado será la directriz de la acción de esa administración.

El soporte financiero del Plan de Desarrollo es el Plan Financiero Plurianual, el cual estima en el mediano plazo los ingresos esperados y los confronta con las necesidades de gasto e inversión identificadas, estableciendo en su diferencia las necesidades de financiación. Los proyectos de inversión para cada año, a través de los cuales los entes territoriales cumplirán con Su Plan de Desarrollo, conforman el Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI.

Los recursos disponibles para financiar la cantidad de bienes y servicios que ofrecerá el ente territorial a la comunidad en cada año, constituyen el Presupuesto Anual. El presupuesto

debe entonces elaborarse con base en el Plan de Desarrollo y el POAI. La programación mensual de los recaudos de los ingresos incluidos en el Presupuesto y de los pagos correspondientes a los gastos del Presupuesto, conformarán el Plan Anualizado de Caja, PAC.

VIII. Plan Nacional de Desarrollo. Aspectos constitucionales y legales. Ley 152 de 1994.

Pacto social entre la comunidad y el Estado, encaminado a estructurar una política en la planeación económica y racional del estado sustentado sobre la base constitucional, es la garantía para un orden político económico y socialmente justo. El plan contentivo de las inversiones que el gobernante de turno deberá concretar nacen y se consolidan a través del VOTO PROGRAMATICO como una forma de convertir en obligatoria las propuestas de campaña y donde entonces el ciudadano juega un papel predominante en su programación como en su control.

Es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del DNP.

El PND es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. De acuerdo con la Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", el PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

Por otro lado, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación.

El marco legal que rige el PND está consignado dentro de la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ésta incluye, entre otros, los principios generales de planeación, la definición de las autoridades e instancias nacionales de planeación y el procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

IX. Control Fiscal, ley 42 de 1993.

Procesos responsabilidad fiscal. Rendición de cuentas.

Las contralorías como organismo de control, juega un papel predominante, especialmente en el control sobre los fondos y bienes al servicio y gestión de los servidores públicos, pues su función estriba precisamente en el cuidado de lo público a través de auditorías micro; a través de la participación ciudadana artículo 270. CP. Cualquier ciudadano puede ejercer el control fiscal, en busca de preservar los recursos públicos.

El Control Fiscal en Colombia se encuentra normado por la Ley 42 de 1993, por medio de la cual se organiza el sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. El Control Fiscal está definido como “una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la

administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles”.

Es ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales. Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e Independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República.

Son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el párrafo anterior. (Apartes tomados Ley 42 de 1993)

Conclusiones

Diagnosticar los factores que inciden en las prácticas sociales que afectan el comportamiento en el cuidado de lo público, es el resultado del examen minucioso que sobre la propuesta del trabajo se diseñó; tomando como principal referente el fenómeno de la Corrupción que afecta la democracia y sumerge al país en un lecho de miseria y de inequidad extrema, hasta el punto que la percepción es, que es inevitable y que hoy forma parte del sistema, convirtiendo a la Nación en una anarquía, que requiere pronta solución y medidas extremas para corregir los males que desvirtúan la concepción de vivir en un país democrático.

Otro de los factores que influyen radicalmente, tiene que ver en materia de la organización política, económica y social, donde las debilidades son aún más notorias. En efecto, el único tipo de organización a la que dice pertenecer más de la mitad de los ciudadanos es de carácter religioso; por lo demás son nichos de desigualdad e inequidad extrema; ejemplo en lo político podemos destacar como la Nación adolece de una cultura ciudadana, traducida en una deficiente cultura democrática tal como se reflejó en todos y cada uno de los encuestados lo que ha hecho de un país y sus gentes, individuos más preocupados por sus afanes personales, dejando que el gobernante de turno (muchos de ellos sin tener las calidades y cualidades que representen a la comunidad), decidan de manera autónoma con el agravante del escaso control por parte de la ciudadanía; en términos generales, la ciudadanía concibe la democracia como el gobierno de la mayoría en beneficio de la mayoría, sin embargo, la gente no participa en los asuntos públicos.

Desde el punto de vista económica el estudio y la encuesta reflejo la ignorancia alarmante de la ciudadanía, pues reconocen que pagan tributos pero desconocen el origen y aplicación de los ingresos que a manera de tributo y parafiscales debe pagar, así como el impacto que para las

finanzas del estado originan la evasión. Estos resultados negativos son fáciles de observar cuando revisamos los factores de producción de un país, como el Capital, la Tierra, el Trabajo y un factor transversal como es la Tecnología, donde Colombia adolece o es muy débil en sus factores de producción, dada cuenta que el sector primario, es decir, la Tierra, que representaba fuente de trabajo, riqueza y estabilidad de nuestros campesinos, hoy presenta un estado lamentable de abandono, inseguridad, deterioro y degradación por culpa de los cultivos ilícitos, el fenómeno del narcocultivo y la explotación indiscriminada de minas y pozos, que si bien producen recursos temporales (recordemos que son recursos agotables) no corresponden al daño económico ni ambiental que generan tierras erosionadas difícil de recuperar, máxime que sus pobladores tuvieron que abandonarlas por el miedo, la persecución y desplazamiento de grupos al margen de la Ley.

Así las cosas, podemos observar que los resultados se manifiestan cuando analizamos detenidamente los ingresos por los diferentes sectores de la producción, donde el sector agropecuario, por agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, tan solo genera el 6.11%; Industria Manufacturera el 10.7%; minas y canteras, 7.32%; mientras que el sector servicios, tales como suministros, financieros, transportes, comunicaciones, impuestos, aportan al Producto interno Bruto más del 75%, inconsecuente dada la limitada generación de fuentes de empleo, situación que se ve mayormente comprometida con los altos indicadores de contrabando y participación de dineros del narcotráfico en una economía subterránea.-

En el análisis del componente social se percibe una serie de inconvenientes que dan cuenta del deterioro de lo público y de la poca credibilidad frente al mismo, entre ellas anotamos los siguientes aspectos:

Falta de cultura ciudadana, ambiental, tributaria, financiera y fiscal por parte de la población. Sumado a esto existe un desmedido desgüeño del gasto público, (plantas paralelas, liquidación y creación de empresas estatales por doquier). Así mismo, no aplica la austeridad del gasto.

En cuanto a las pensiones, se observa el desajuste e incumplimiento en el pacto tripartita de las pensiones, que acabo el sistema pensional, y que a la postre desfinanció el sistema, porque agotó las reservas pensionales de los cotizantes, por lo que en la actualidad el 70 % de las pensiones son financiadas con los recursos del presupuesto nacional.

También es posible referirnos a las políticas conducentes a la desfinanciación del FOSYGA (Fondo de solidaridad y garantías) por compensaciones ilícitas de alto costo. La desprotección y empobrecimiento del sector rural, que ha encaminado a los cultivos ilícitos, desplazamientos, decrecimiento en el PIB, desempleo e inseguridad. En los territorios, las regalías por más de ciento cincuenta billones provenientes de la contraprestación en la explotación de recursos naturales no renovables se encuentran refundidas en los territorios. Sumado a esto, se aprecia que el manejo informal y abusivo en la explotación minera ha generado degradación y contaminación ambiental.

En este sentido sería importante preguntarnos quien asume el costo social de:

Una deuda externa de más de \$300 Billones; Los 22 millones de personas afiliadas al sistema subsidiado de salud; de los 138.000 presos que le cuestan al Estado \$13 millones año cada uno;

Una población indigente del 17%. (8 millones de personas); cientos de demandas contra el Estado por procesos laborales, pensionales, civiles, falsos positivos, contratación estatal, etc., incalculables en billones de pesos que el estado tendrá que pagar. En los últimos 4 años, el

Estado ha pagado \$4 billones; Las dos millones de viviendas gratis que se van disponer; el alto costo de Corrupción administrativa; Ineficiencia, con pérdida de innumerables; el costo de la guerra y finalmente el costo de la paz.

Identificar los aspectos constitucionales que determinan el funcionamiento del Estado colombiano para denotar su impacto en la sociedad en los procesos de ejercer el control y el cuidado de lo público, es una pedagogía de la Carta fundamental establecido en el artículo 41; sin embargo

Educar al ciudadano en temas como la comprensión de la constitución Política; los derechos y deberes que en ella se consignan; la organización del Estado, sus competencias y responsabilidades; la importancia de los tributos como mecanismo de consecución de ingresos suficientes que permitan financiar el gasto social; los planes financieros, representados en presupuestos que obedecen a organizar los ingresos, gastos, servicio de la deuda y la inversión programados en un plan desarrollo; no solo se hace necesario, si no que genera en el ciudadano de a pie una cultura sobre el valor y el cuidado de lo público así como un alto sentido de compromiso con el estado, con su familia, con su entorno y la tarea de ejercer el control social que le corresponde.

Respecto a los derechos, la ciudadanía parece tener más voluntad de exigirlos que conocimiento de los mismos, aunque de todos modos el 86% de los ciudadanos recuerda al menos un derecho fundamental, en particular el derecho a la vida, el derecho al estudio y el derecho al trabajo.

Llama la atención, sin embargo, que la evocación de otros derechos fundamentales en la sociedad moderna como son la libre asociación y la libertad de conciencia sea bastante baja. La carencia de conciencia social es una de las causas principales, ya que el individuo no le da importancia a los ciudadanos ni al compromiso que tiene con ellos, la falta de educación y de cultura del compromiso, al igual que ejemplos negativos, es la manera como estos actúan.

El problema radica en que la resolución de lo público no se traduce únicamente en contar con una Carta Política como la de 1991, fundamentada en atender un Estado Social de Derecho, representados en Derechos de segunda y tercera generación, (económicos, sociales, culturales, ambientales, colectivos etc.), si no que las leyes, las instituciones, las estructuras los planes, los procesos, los principios y valores, incluso los controles que desarrollan y cuidan lo público están infectados de afanes personales, donde la poca eficiencia y eficacia rayan con toda suerte de irregularidades que en nada conduce a resolver los fines del Estado.

La categorización de la encuesta permitió determinar en sus resultados, como las personas objeto de la muestra, desconocen la constitución, las leyes y más la organización del estado Colombiano; tales como sus actores; sus competencias; los roles que desempeñan. La función pública entendida como la relación laboral entre el Estado y sus servidores en donde las funciones desempeñadas son señaladas por la Constitución, una Ley o un reglamento, parece no ser entendida y asumida por los servidores públicos dada la atención y la gestión deficiente que a través del tiempo ha mostrado el ejercicio de la Función pública.

Algo que llama la atención, es la ignorancia inusitada de los servidores públicos sobre la práctica y responsabilidad que les asiste, parecería que no existe un proceso serio en la selección

meritocrática del personal que se traduzca en la consecución de perfiles profesionales idónea, capaz de resolver las necesidades apremiantes de la comunidad. Los excesivos y engorrosos trámites burocráticos, hacen desesperante acudir a resolver las obligaciones en materia de impuestos principalmente por la continua actualización y disposición de normas que confunden el actuar del ciudadano.

En resumidas cuentas, la ignorancia sobre el rol que le corresponde desempeñar al ciudadano en el ámbito de la democracia participativa hace que no exista una vinculación directa de la población en la planeación y gestión de lo público por parte de la ciudadanía y que esa apatía y desconocimiento origina que el país este sumido en un lecho de corrupción sin precedentes y que hace más gravosa si se tiene en cuenta los altos índices de indigencia, pobreza, criminalidad, falta de empleo, degradación ambiental, etc., consecuencia lógica de la falta de control social de todos fundamentado en educar a la población en el cuidado de lo público.

Finalmente la participación democrática y su vocación a través de un voto legítimo, no es entendido por quienes tienen la potestad del sufragio y quienes por ignorancia y necesidad son provecho de candidatos habidos de conseguir votos a través de ofrecimientos que en nada contribuyen a solucionar las necesidades básicas de la población y que por el contrario pierden la posibilidad de exigir del candidato, en caso de ser elegido, la inversión y el gasto social de los recursos en los planes y programas que por Ley deben acometer con base y fundamento de su programa de gobierno.

Esta cultura arraigada durante tantos años, ha ocasionado nefastos resultados no solo en la calidad de vida de quienes hacemos parte de la comunidad si no también desaprovechamiento de

recursos, muchos desviados por falta de control por parte de los beneficiarios primarios como es la población y otros por la inoperancia de los administradores en dar buena cuenta en términos de calidad y oportunidad, que solamente puede ser cambiada en la medida que la población entienda y conozca las responsabilidades y competencias de la Administración Pública, plasmadas en la Constitución Política y las Leyes.

Caracterizar el impacto de los factores condicionantes que determinan el funcionamiento del estado desde una dimensión pedagógica con el fin de proyectar una propuesta de educación para el cuidado de lo público. Así las cosas y para construir una alternativa pedagógica, para fortalecer la institucionalidad, educar en lo público, avanzar en la recuperación de la credibilidad y legitimidad de las instituciones fue necesario analizar y visualizar las consecuencias de las actuaciones presentes con el ánimo que pueda tomar una decisión acertada en las diferentes situaciones y que le corresponda intervenir; de la misma manera las laborales, donde pretenda fortalecer el conocimiento profesional de los estudiantes en el campo interdisciplinario, para que salgan debidamente preparados y así puedan afrontar los retos que se les presenten en el ejercicio de su carrera; y especialmente las investigativas con el fin de Incentivar al estudiante a la consulta permanente de fuentes y casos como forma de inculcar en él un espíritu investigativo y crítico sobre el conocimiento y la realidad que el país vive.

Construir una propuesta pedagógica, que contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad, y proporcione un marco para educar en lo público, con el fin de avanzar en la recuperación de la credibilidad y legitimidad de las instituciones, a la par de una comunidad conocedora de sus derechos y deberes como parte integral y decisiva en un Estado Democrático

y Participativo. La metodología de aprendizaje, estaría encaminada a realizar ejercicios como, la combinación de la cátedra magistral con una activa, constructiva, reflexiva y con permanente participación de los estudiantes, basada en el estudio de los conceptos y su aplicación a casos prácticos y concretos, a fin de vincular al estudiante con la realidad Colombiana e Internacional.

Referencias

- Aguilar, F. (2000) *Moral pública en los procesos de buen gobierno*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Alcaraz, A. (1996). *Evaluación y motivación: una influencia recíproca*, Milán: Università Cattolica del Sacro Cuore.
- ANDI. (2017). *Encuesta de Percepción de Impacto de la Corrupción en la Actividad Empresarial*. Bogotá D.C.; El Autor. Recuperado de http://www.andi.com.co/Cero_Ilegalidad/Paginas/corrupcion.html
- Blanco, M. A. (2011, 12 de septiembre). *Corrupción en Colombia*. Recuperado de <http://shimbilin.blogspot.com/>
- Bonilla, M.H. (2015). *El ABC de la Hacienda Pública*. Bogotá D.C. : Derecho y Justicia
- Bonilla, M.H. (2015a, 26 de enero). *El ABC de la Hacienda Pública, un documento que nos lleva a reflexionar*. Recuperado de <https://www.auditool.org/blog/sector-gobierno/3158-el-abc-de-la-hacienda-publica-un-documento-que-nos-lleva-a-reflexionar>.
- Bonilla, H. (2015b, 8 octubre). Por qué no hay que votar por la ofrenda de una teja y un tamal. *Revista Portafolio. blog*. Recuperado de <http://blogs.portafolio.co/buenas-practicas-de-auditoria-y-control-interno-en-las-organizaciones/por-que-no-hay-que-votar-por-la-ofrenda-de-una-teja-y-un-tamal/>.
- Bonilla, M.H. (2017). *El ABC de la Hacienda Pública, un documento que nos lleva a reflexionar*. Marcontrol.aud. Recuperado de <http://marcontrol.blogspot.com.co/2015/01/el-abc-de-la-hacienda-publica-un.html>

- Bourdieu, P. (1990) Espacio social y génesis de las clases En *Sociología y cultura* (pp. 282-283) .México: Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1994): ¿Qué es lo que hace una clase social? Acerca de la existencia teórica y práctica de los grupos. *Revista Paraguaya de Sociología*, 31, (89), 1-25.
- Bourdieu, P. (2008). *Capital cultural, escuela y espacio social*. Buenos aires: Siglo XXI Editores.
- Cassasus, J. (1990). La crisis como desafío a la educación. En *Para la crisis actual ¿qué gestión?* Santiago DE Chile: UNESCO/REDUC,
- Cepeda Espinosa. M.J. (2004). *Las sentencias de la corte con implicaciones económicas: reflexiones con ánimo constructivo*. XXVIII Jornadas Colombianas de Derecho Tributario 18, 19 y 20 de febrero de 2004. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/32020549/LAS-SENTENCIAS-DE-LA-CORTE-CON-IMPLICACIONES-ECONOMICAS-REFLEXIONES-CON-ANIMO-CONSTRUCTIVO-Manuel-Jose-Cepeda-Espinoza>.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Revisada y actualizada*. Bogotá. Leyer. Recuperado <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>.
- Conciencia Colombia (2004). *Ética pública: Cómo promover una cultura de la legalidad. Manual práctico para funcionarios capacitadores y facilitadores comunitarios*. Bogotá D. C.: Gente Nueva Editorial
- Castoriadis, C. (2000). *Ciudadanos sin brújula*, México: Ediciones Coyoacán,

- De Barbieri, T. (1996). Los ámbitos de acción de las mujeres, en: Narda Henríquez (ed.). *Encrujiadas del saber: los estudios de género en las ciencias sociales*. (pp. 107-132). Lima, Pontificia Univ. Católica del Perú, 1996, p. 107-132.
- Deleuze, G. (2002). *Diferencia y repetición*. Buenos Aires: Amorrortu
- Delors, J. (1996). La Educación encierra un tesoro. *Los cuatro pilares de la educación para el siglo XXI Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. Santillana. Ediciones UNESCO.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Elementos básicos del Estado Colombiano. Guías para la gestión pública territorial para las autoridades territoriales y ciudadanía*. Bogotá D.C.: DNP. Recuperado de http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf
- Dewey J. (2004). *Experiencia y Educación*. Madrid: Ediciones Biblioteca Nueva
- Diamond, L. (1996, Octubre). “El cultivo de la ciudadanía democrática: la educación para un nuevo siglo de democracia en las Américas”. En *Conferencia Civitas Panamericano “Educación para la Democracia”*. Buenos Aires: Argentina.
- Díaz, M. (1993). *El Campo Intelectual de la Educación*. Cali, Colombia: Universidad del Valle.
- Drucker, P. (2010). ¿Subdesarrollo o sub-administración. Recuperado de <http://economiasociedadyperspectivas.blogspot.com.co/2009/01/subdesarrollo-o-subadministracion.html>
- Fagua, D. (2014, mayo, 12). *La corrupción en Colombia*. Recuperado de <https://prezi.com/suhvsagiprjn/la-corrupcion-en-colombia/>.
- Faure, E., Herrera, F., Kaddoura, A., Lopes, H., Petrovski, A., Rahmena, M. & Champion, F. (1973). *Aprender a ser, la educación del futuro*. Madrid: Alianza- Unesco.

- Fierro, A. (1999). Los alumnos con retraso mental. En A. Marchesi, C. Coll, y J. Palacios (comp) (1999). *Desarrollo psicológico y Educación III. Necesidades educativas especiales y aprendizaje escolar*. (pp. 273-302) Madrid: Alianza Psicología.
- Foucault, M. (1996). *La vida de los hombres infames*, La Plata, Argentina: Altamira.
- Freire, P. (1990). *La naturaleza política de la educación. Cultura, poder y liberación..* México. Paidós.
- Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Uruguay, Editorial S.A. de C.V., Tierra Nueva,
- Gamarra, J.R. (2006). *Agenda Anticorrupción en Colombia. Reformas, logros y recomendaciones*. Bogotá D.C.: Banco de la República.
- Garay, L.J., Salcedo, E., León-Beltrán, I, & Guerrero, B.(2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- García, E. (2007). La regulación del dinero político. *Reis*, 118, 65-95.
- García, M. (2009). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- García, M. & Revelo, J.E. (2010). *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Colección Dejusticia.
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado*. Madrid: Taurus.
- Jimeno-Sacristán, J. & Pérez, A. I., (1994). *Comprender y transformar la enseñanza*. Madrid: Ediciones Morata.
- Giroux, H. (1990). *Los profesores como intelectuales, hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*. *Temas de educación* España: Paidós Ibérica S. A.
- Gómez, D. P. (2014). Corrupción y colusión: asuntos del sector empresarial en Colombia. *Revista Prolegómenos*, 17(33):43-56.

- González Salas, E.A. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia La relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia: Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación-DNP. *Documentos Archivos de Economía* 167, 1-81.
- Govern de les Illes Balears. (2016). *Participación ciudadana*. Recuperado de https://www.caib.es/sites/participacio/es/que_es_la_participacion_ciudadana-25201/
- Guichot, V. (2006). *Apuntes sobre la democracia y educación: reflexiones a la entrada del Tercer Milenio*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla. Recuperado de http://www.redeseducacion.net/ciu_apuntessobredemocr.htm
- Guiso, A. (2005). *Investigación educativa, sujetos, gramáticas y ecologías*. Universidad de Antioquia. Medellín.
- Guttman, A. (2001). *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. España: Paidós,
- Hernández, R. Fernández, C. & Baptista, M. (2014), *Metodología de la investigación*. (6ª ed). México. Mc Graw Hill.
- Herrera M, & Díaz J. (2001). *Educación y Cultura política*. Bogotá D.C.: Plaza &Janés.
- Huntington, S.P. (1997). *El orden Político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós
- Ibarra Mares, A. (2009). *Introducción a las Finanzas Públicas*. Cartagena, Colombia: Fundación Universitaria Tecnológico de Comfenalco Recuperado de https://licenciaturaap.files.wordpress.com/2012/02/introduccion_finanzas_publicas-de-alberto-ibarra-mares.pdf
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo Alcaldía Mayor de Bogotá (2002, abril.). La cultura ciudadana en Bogotá.Resultados de la primera aplicación del sistema de medición líneas

- de base y metas del objetivo de cultura ciudadana del plan de desarrollo 2001 - 2004 "Bogotá para vivir todos del mismo lado". *Observatorio de cultura urbana Comisión de Cultura Ciudadana*. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n21/bogota.pdf>
- Latapí, P. (1993). Reflexiones sobre la justicia en la educación. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 23(2), 9-41.
- Londoño. R. (2004). *Líneas de investigación e intervención en los programas de cultura ciudadana de Bogotá (1995-1997, 2001-2004)*. *Observatorio de cultura Ciudadana.. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios Urbanos*. Recuperado de http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Cultura_Ciudadana/Lineas_Investigacion_Intervencion-Londono_Rocio-2003.pdf
- López Romo, H. (1998). La metodología de encuesta. En: J. Galindo Cáceres (Comp.). *Técnicas de investigación: en sociedad, cultura y comunicación* México: Addison Wesley Longman.
- Luna, T. (2010). *Democracia y formación ciudadana*. México: Instituto Federal Electoral. Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- Martín, M. (Coord). (1999), *Clima de trabajo y participación en la organización y funcionamiento de los centros de educación infantil. Primaria y secundaria*. España: Alcalá de Henares.
- Martín-Magio.F. (1999). *Estado, Sociedad Y Escuela ¿Contra El Alumno?*. Recuperado de <http://www.fmmeduacion.com.ar/Pedagogia/integracion.htm>.
- Mclaren, P. (2003). Surgimiento de la Pedagogía crítica. En Bás. *Epistemología de la investigación*. Maestría en Sociolingüística de la Educación Básica y Bilingüe. (pp. 253-256). México: UPN

- Martínez, A. (2000). Políticas educativas en Iberoamérica., En Cuadernos de la OEI. Educación comparada 4: *Política y educación en Iberoamérica*. España: Organización de Estados Iberoamericanos,
- Martínez, E. & Ramírez, J. (2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana una aproximación desde el neoinstitucionalismo. *Reflexión Política*, 8(15), 148-162.
- Medina, R. & Huertas, D.P. (2011). Formar para el cuidado de lo público: una apuesta por la democracia. *Nodo*, 3(30), 45-54.
- Mockus, A. (1989). Formación básica y actitud científica. *Educación y cultura*. 17, 11-16
- Mockus, A. (1999). *Armonizar ley, moral y cultura: cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997*. Recuperado http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Cultura_Ciudadana/Armonizar_Ley_Moral-Mockus_%20Antanas.pdf.
- Monclus, A.(1988). *Pedagogía de la Contradicción: Paulo Freire. Nuevos planteamientos de la Educación de adultos*. España: Arthropos.
- Mijangos, E. & Mendoza, L. (2011) Instrucción cívica y liberal del presbiterianismo en el distrito de Zitácuaro, 1894-1902. *Revista de Estudios Históricos*, 54, 53-92.
- Newman, V. & Ángel, M. P. (2016). *Estado del arte sobre la corrupción en Colombia*. Bogotá D.C.: De Justicia-.
- Organización de los Estados Americanos - OEA, (2001, septiembre 11) *Carta Democrática Interamericana, Aprobada en la primera sesión plenaria*. Quebec, Canadá: El Autor. Recuperado de http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm.

- Pavas, ME. (2014). *Quienes son sujetos disciplinables en Colombia*. Bogotá D.C. Especialista en Derecho Administrativo.. Universidad Santo Tomás. Facultad de Derecho. Bogotá D.C.
- Perry, G. (2011). *La Constitución de 1991 y el Desarrollo Económico y Social*. Foco Económico. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2011/06/21/la-constitucion-de-1991-y-el-desarrollo-economico-y-social/>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Bogotá D.C. Colombia: PNUD- Colombia.
- Serrano-Pinilla, F. (2011). El derecho de la competencia como mecanismo para garantizar rivalidad en las licitaciones públicas e impulsar el crecimiento económico. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 19, 147-182.
- Solorio, W.M. (2014). *Administración: qué es la tasa de interés y sus bajas*. México: UTEL Editorial. Recuperado de <http://www.utel.edu.mx/blog/10-consejos-para/conoce-la-definicion-de-gobernabilidad/>.
- Revista Semana.com (2012). *Así es la Colombia rural*. Recuperado de <http://especiales.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>.
- Restrepo, J.E. (1997). *Modelo IS-LM para Colombia. Relaciones de largo plazo y fluctuaciones económicas*. Bogotá. FEDESARROLLO
- Rodríguez, L. (1994). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. (15ªed.). Bogotá: Temis
- Rodríguez, Ma. E. (1999), *La interdisciplinariedad en la formación docente*. Bogotá D.C.: Universidad Distrital Francisco José De Caldas.

- Savater, F. (2016, dic, 12). *La educación debe formar ciudadanos, no empleados*. Recuperado de <http://catedradepaz.univalle.edu.co/index.php/fernando-savater-la-educacion-debe-formar-ciudadanos-no-empleados/>.
- Schon, D. (1992). *La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las ciencias sociales*. Barcelona: Gedinsa.
- Schon, D. (1998). *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*". Barcelona: Gedinsa.
- Senado de Colombia. (s.f.) *¿Qué es la Constitución Política?*. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/legales/item/11157-pero-que-es-la-constitucion-politica?tmpl=component&print=1>
- Serres, M. (1995). *Atlas*. España: Cátedra.
- Transparencia por Colombia. (2006). *Agenda anticorrupción en Colombia: reformas, logros y recomendaciones. Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano*. Recuperado de [http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=441: índice-de-percepción-de-corrupcion-2013&catid=94&Itemid=490](http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=441:índice-de-percepción-de-corrupcion-2013&catid=94&Itemid=490)
- Transparencia por Colombia. (2013). *La corrupción en Colombia – radiografía y retos*. Recuperado de http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=107&Itemid=536
- Transparencia por Colombia. (2014). *Análisis de la Financiación de las Campañas Legislativas en Colombia de 2014*. Recuperado de http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Transparencia_por_colombia.pdf

- Transparencia por Colombia. (2015a). *Índice de Transparencia Nacional (ITN) 2013-2014*. Recuperado de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Índice%20de%20Transparencia%20Nacional%20\(ITN\)%202013-%202014.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Índice%20de%20Transparencia%20Nacional%20(ITN)%202013-%202014.pdf).
- Transparencia por Colombia. (2015b). *Índice de Transparencia Departamental (ITD) 2013-2014*. Recuperado de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Índice%20de%20Transparencia%20Departamental%20\(ITD\)%202013%20-%202014.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Índice%20de%20Transparencia%20Departamental%20(ITD)%202013%20-%202014.pdf)
- Transparencia por Colombia & Universidad Externado de Colombia. (2015). *Cuarta Encuesta Nacional Sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas*. Recuperado de <http://transparenciacolombia.org.co/cuarta-encuestanacional-sobre-practic-as-contr-a-el-soborno-en-empresas-colombianas/>
- Tribunal Superior de Cuentas. (2013). *Informe de rendición de cuentas del sector público de honduras, incluyendo las municipalidades Informe N° 001/DM 2013*. Recuperado de http://www.tsc.gob.hn/Rendicion_de_cuentas/2012/TOMOII_INFORME_RENDICION_DE_CUENTAS.pdf
- Vargas de Roa, R.M. (2007). Trabajo Social en el contexto latinoamericano: Perspectivas y retos. *Tendencias y Retos Revista de la facultad de Trabajo Social de la Universidad de la Salle*. 4. 14.
- Villegas, O. (1995, Febrero 6). La lucha contra la corrupción en Colombia. El Quindío: *Un ejemplo de transparencia y eficiencia para el país*. Documento de compromiso de los funcionarios de la administración de la Gobernación del Quindío. Bogotá, D. C.: Departamento Administrativo de la Función Pública, Presidencia de la República
- Walzer, M. (1996). *Las esferas de la justicia. Defensa del pluralismo y la igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (1984). *El político y el científico*. Madrid: Alianza editorial

Ziccardi, A. (1998), *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.

Zuleta, A.P. (2015). *La corrupción su historia y sus consecuencias en Colombia*. Artículo Argumentativo. Especialización en Derecho Sancionatorio. Facultad de Derecho. Universidad Militar Nueva Granda.

Zuluaga, O., Echeverri, A, Martínez, A., Quiceno, H., Sáenz, J. & Álvarez, A. (2003). *Pedagogía y Epistemología*. Bogotá D.C.; Grupo Editorial Magisterio.

Decretos y Leyes

Colombia. Presidencia de la República (1996, 15 enero). Decreto número 111 del 15 de enero de 1996 Por el cual se compilan la Ley **38** de 1989, la Ley **179** de 1994 y la Ley **225** de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. *Diario Oficial*, núm.42.692 del 18 de enero de 1996

Colombia. Presidencia de la República. (1993, 5 abril). Decreto número 663 del 02 de abril de 1993. Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración. *Diario Oficial*, núm. 40.820 del 5 de abril de 1993

Colombia. Presidencia de la República (1996, 15 enero). Decreto número 115 de 1996. Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financiera. *Diario Oficial*. Num. 42692 del 18 de enero de 1996

Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012, 10 enero). Decreto número 19 del 10 de enero de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. *Diario Oficial*, núm. 48.308 del 10 de enero de 2012. Bogotá

Colombia. Congreso Nacional de la República (1986, 12 enero). Ley 12 del 16 de enero de 1986 por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983. *Diario Oficial*, núm. 37.310 del 17 de enero de 1986 y 37.553 del 18 de julio de 1986. Bogotá.

Colombia Congreso Nacional de la República (1993, 16 de enero). Ley 42 del 26 de enero de 1993 sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, *Diario Oficial*, núm. 40.732 del 27 de enero de 1993,. Bogotá.

Colombia. Congreso Nacional de la República. (1993, 28 octubre). Ley 80 del 28 octubre de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. *Diario Oficial*, núm. 41.094 del 28 de octubre de 1993. Bogotá

Colombia. Congreso Nacional de la República. (1993, 29 noviembre). Ley 87 del 29 de noviembre de 1993 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*. Num. 41.120 del 29 de noviembre de 1993. Bogotá

Colombia. Congreso Nacional de la República (1993, 23 de diciembre). Ley 100 del 23 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, núm, 41.148 del 23 de diciembre de 1993. Bogotá.

Colombia. Congreso Nacional de la República. (1994, 8 de febrero.) Ley. 115 del 8 de febrero de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación, *Diario Oficial*, núm. 41.214 del 8 de febrero de 1994. Bogotá

Colombia. Congreso Nacional de la República. (1994, 15 julio).Ley 152 del 15 de julio de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. *Diario Oficial*. Núm. 41.450 del 19 de julio de 1994

Colombia Congreso Nacional de la República. (1998, 20 de diciembre). Ley 489 del 29 de diciembre de 1998 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, núm, 43.464 del 30 de diciembre de 1998.

Colombia. Congreso Nacional de la República.(2003, 18 noviembre). Ley 850 del 18 de noviembre Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. *Diario Oficial*, núm.45.376 del 19 de noviembre de 2003

Colombia. Congreso Nacional de la República (2003, 30 de diciembre). Ley 872 del 30 de diciembre de 2003. Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios. *Diario Oficial*, núm. 45.418- del 30 d e diciembre de 2003. Bogotá

Colombia. Congreso Nacional de la República (2011, 18, enero). Ley 1437 del 18 de enero de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Diario Oficial*, núm. 47.956 del 18 de enero de 2011. Bogotá.

Sentencias

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (2007, 21 de febrero). *Sentencia Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01*. C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez

Colombia. Consejo de Estado. Sala Plena Contenciosa Administrativa. Sección Tercera. (2011, 8 de junio). *Sentencia No 25000-23-26-000-2005-01330-01 (AP)*. C.P. Fernando García Herrero Castañeda.

Colombia Corte Constitucional. (1993, 11 de marzo). *Sentencia No. C-104/93*. Ref.: proceso N° D-164. M.P Alejandro Martínez Caballero.

Colombia. Corte Constitucional. (1994, 10 de noviembre). *Sentencia No. C-046/94*. Ref: Demanda N° D-343. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Colombia. Corte Constitucional. (2012, 23 de enero). *Sentencia C-012/13*. Ref. Expediente D-9195.MP. Mauricio González Cuervo

Colombia Corte Constitucional. (2013, 12 de noviembre). *Sentencia T-823/13*. Referencia: expedientes T- 3.878.497 y T – 3.935.384. M. P. Mauricio González Cuervo.

Colombia. Corte Constitucional. (2013, 13 de noviembre). *Sentencia C-826/13*. Referencia: expediente D-9623. Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

Colombia. Corte Constitucional. (2015, 16 de julio). *Sentencia C-450/15*. Ref. Expediente D-10539. M. P. Jorge Ignacio PreteltChaljub

Apéndices

Apéndice A.

Aportes de la Constitución Política de Colombia de 1991

Veamos entonces los principales aportes que trajo la Constitución Política de 1991, dentro un Estado Social De Derecho que reclama la Constitución, a través los Derechos de segunda y tercera generación, entendidos, como:

Derechos Familiares

Derechos sociales, económicos y sociales, (Artículos 42 – 77 de la Constitución Política) los cuales Resaltan la vida, acción, labores e interrelaciones de la persona en familia, en sociedad u organizaciones civiles, laborales, culturales, políticas, científicas, económicas y jurídicas. Estos derechos se conocen como “DERECHOS DE SEGUNDA GENERACIÓN.

Derechos Colectivos

Derechos Colectivos y del Medio Ambiente, (Artículos 78 – 82 de la Constitución Política)

Garantizan la vida del ser humano dentro de la colectividad social, natural y del medio ambiente y del ámbito jurídico. Estos “DERECHOS DE TERCERA GENERACIÓN”, tienen como finalidad, la interrelación de la persona con el medio, el hábitat, el espacio público y los elementos circundantes que pueden fomentar, proteger o atacarlo.

Adicionalmente implemento:

La libertad de cultos

Es uno de los grandes avances propiciados por la Constitución Política de 1991, al haber definido a Colombia como un Estado laico, consagrando con ello la libertad de cultos con la cual toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva.

No obstante, muchos fueron los años que pasaron y abundantes las Constituciones previo a lograr dicha garantía, este proceso estuvo acompañado de pequeños avances y grandes retrocesos, se puede observar que la libertad de cultos históricamente se reflejó en cuatro etapas, la primera con una presencia totalmente nula en los ordenamientos constitucionales, la religión católica, apostólica, romana, era consagrada como la única religión verdadera que gozaba de especial protección del Estado e inspiraba los postulados constitucionales, es menester citar algunas de las más destacadas por prohibir otra religión distinta: Acta del Cabildo Extraordinario de Santa Fe (20 de julio de 1810); Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro (15 de agosto de 1810); La Constitución de Cundinamarca de 1811; El Acta de Federación de las Provincias Unidas de La Nueva Granada; La Constitución de la República de Tunja; La Constitución del Estado de Antioquia de 1812; La Constitución del Estado de Cartagena de Indias de 1812; La Constitución de la República de Cundinamarca de 1812; La Constitución del Estado de Mariquita de 1815; La Constitución del Estado Libre de Neiva; La Ley Fundamental de la República de Colombia; La Ley fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia; La Constitución de la República de Colombia de 1821; La Constitución de la República de Colombia de 1830; La Constitución del Estado de La Nueva Granada de 1832; La Constitución Política de la República de la Nueva Granda de 1843.

La segunda etapa se caracterizó por ostentar dentro de ella el primer avance acerca de contemplar la libertad de cultos siempre y cuando con ella no se turbara la paz pública, no

ofendiera la sana moral, ni impidiera a los demás el ejercicio de su culto, dicha prerrogativa fue tomada por la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853; La Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858; El Pacto de la Unión de 1861; La Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863.

Sin embargo, cuando el derecho a la libertad de cultos parecía ir en progreso, apareció una tercera etapa con la Constitución de 1886, la cual nos devolvió a los albores del año 1810 y siguientes, instituyendo nuevamente a la religión Católica como la única religión protegida y aceptada por el Estado, fue así como en los artículos 38, 39, 40 y 41, precisó que los poderes públicos debían protegerla y hacerla respetar, por ser el elemento esencial del orden social y a su vez ordenó que la educación pública fuera organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica.

La fractura histórica se dio en la cuarta etapa, a partir de 1991, solo hasta ese momento se consagró la libertad religiosa y de cultos en favor de la democracia y libertades fundamentales. Pues como bien lo señala un escritor en una conocida columna de opinión: “el uso abusivo de la fe católica en materias sociales y políticas, con resultados graves durante los siglos XIX y XX, y el papel de una Iglesia Romana inmiscuida en la vida diaria”(http://www.lanacion.com.co/index.php/columnas/opinion/editorial/item/228810-libertad-de-culto)

Respecto al derecho de libertad religiosa y la prohibición de privilegiar a una religión en particular, la corte Constitucional en sentencia C- 817 de 2011, preceptuó: “El Estado tiene prohibido, por mandato de la Constitución (i) establecer una religión o iglesia oficial; (ii) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión o (iii) realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia. Estas acciones del Estado

violarían el principio de separación entre las iglesias y el Estado, desconocerían el principio de igualdad en materia religiosa y vulnerarían el pluralismo religioso dentro de un Estado liberal no confesional. No obstante tampoco puede el Estado (iv) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión; ni (v) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Esto desconocería el principio de neutralidad que ha de orientar al Estado, a sus órganos y a sus autoridades en materias religiosas”

Por su parte la **acción de tutela**, como mecanismo que tiene los ciudadanos para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus Derechos fundamentales, cuando consideren que han sido vulnerados. La acción de tutela es una figura jurídica establecida en la constitución y en la ley para la defensa de los derechos fundamentales, es decir, aquellos derechos personalísimos inherentes a la persona humana, aunque en ciertos casos las personas jurídicas también ostentan derechos fundamentales; esta acción se encuentra consagrada en el artículo 86 de la constitución política, regulada por el decreto 2591 de 1991 y se caracteriza por lo siguiente:

Procede cuando no existen otros medios de protección y aun existiendo otros medios de defensa, se instaure transitoriamente para evitar un perjuicio irremediable.

Es prioritaria en cuanto al procedimiento, los términos son más cortos (10 días desde la presentación para resolver), por ende esta acción es preferente.

Solo procede por la vulneración o violación de derechos fundamentales.

No requiere agotamiento previo de la vía gubernativa, es decir, que no se requiere reclamación previa a la autoridad que ésta vulnerando o violando el derecho fundamental.

Su contenido es informal, incluso la tutela puede ser presentada verbalmente cuando el accionante no sepa escribir o se trate de un menor de edad. Corte Constitucional. Alto tribunal, tiene la obligación de guardar la integralidad y supremacía de la Constitución. <http://www.gerencie.com/principales-caracteristicas-de-la-accion-de-tutela.html>

Según la tesis No. 39 de la Universidad Javeriana, en la que se realizó un estudio jurídico social de la acción de tutela y su desarrollo, “al parecer en Colombia por primera vez se permitió este tipo de acción a través de la Constitución de Tunja de 1811, cuando el artículo 15 del Capítulo II sección 1 (del poder legislativo) consagró: “Art 15. Si en la secuela de un juicio en el último recurso creyese firmemente alguna o muchas de las partes que se ha quebrantado la ley que debe regir en el caso, pueden recurrir al senado para que decida si realmente se ha quebrantado o no la ley, pero sin entrar a reformar la sentencia, pues esto toca al tribunal en que pende el asunto”

De otra parte, la Corte Constitucional al pronunciarse sobre la Naturaleza de la acción de Tutela en sentencia C- 543/92 precisó lo siguiente:

“La acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho. La tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria. La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin

propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

De manera que en buena hora la acción de tutela fue creada por el legislador para salvaguardar los derechos de las personas, cuando estos se ven amenazados por acciones, omisiones o vías de hecho que vulneren derechos fundamentales, se trata de usar este mecanismo de protección para hacer realidad los fines que persigue la justicia.

Fiscalía General de la Nación

Esta institución tuvo como motivación y fundamento la década de los años 80 y siguientes, donde el narcotráfico invadió a Colombia, acompañado del terrorismo y bandas criminales que azotaron sin compasión al país, sumergiéndolo no solo en la inseguridad sino también en la corrupción, se llegó al punto que gran parte de la clase política se alió con los narcotraficantes, por ende surgió la necesidad de fundar la Fiscalía General de la Nación como un ente investigador que se dedicara a presentar acusaciones ante los jueces penales, cuando considerara, que según las pruebas recaudadas existe mérito para acusar. De acuerdo con el informe de la Fiscalía General de la Nación, denominado “huellas”, el objetivo era corregir las fallas que se presentaban en los procedimientos, especialmente la falta de agilidad y rapidez, algo que generaba impunidad, ya que como es de suponer, dicho sistema inquisitivo insuficiente e ineficaz no facilitaba el juzgamiento de criminales, la única salida que encontró el constituyente de 1991 fue darle un giro trascendental al sistema penal Colombiano eliminando la concentración de todas las funciones tanto investigativas, como judiciales y de juzgamiento, las

que se encontraban en cabeza exclusivamente del juez, para otorgarle la función investigativa y acusatoria a la Fiscalía General de la Nación, ente que fue creado con la Constitución de 1991.

Estados de excepción

Facultad dada al presidente de la República para expedir en casos de conmoción interior u otras emergencias, decretos con fuerza de Ley.

“El estado de excepción se convirtió, por lo menos hasta 1991, en un instrumento ordinario de la política gubernamental. He aquí cuatro indicaciones de esta anomalía. 1) La excepción era casi permanente. Así, por ejemplo, en los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido. Entre 1949 y 1991 Colombia vivió más de 30 años bajo estado de sitio. 2) Buena parte de las normas de excepción han sido legalizadas por el Congreso, lo cual ha convertido al Ejecutivo en un legislador de hecho. 3) Hubo períodos en los cuales se impusieron profundas restricciones a las libertades públicas, a través por ejemplo de la justicia militar para juzgar a los civiles. A finales de 1970 el 30% de los delitos del Código Penal eran competencia de cortes marciales y 4) La declaratoria y el manejo de la excepción desvirtuaban el sentido y alcance de las normas constitucionales sobre la materia, debido a la ausencia total de un control político y jurídico” (Mauricio García Villegas */ Especial para El Espectador)

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se introdujo dentro de ella la reglamentación de los estados de excepción, en los artículos 212,213,214 y 215, dichos estados son los siguientes: Estado de Guerra Exterior: Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad; Estado de Conmoción Interior: En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera

inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía; Estado de Emergencia: Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Sobre la naturaleza de los estados de excepción y los límites impuestos por el legislador, la Corte Constitucional en sentencia C-070/09, dijo:

“Esta Corporación se ha pronunciado sobre la naturaleza de los estados de excepción bajo el ordenamiento constitucional vigente, especialmente sobre su carácter de facultad reglada en cabeza del Presidente de la República, sujeta a controles concurrentes tanto de índole jurídica como política, y se impuso límites materiales y temporales al ejercicio de las facultades presidenciales bajo cada uno de los estados de excepción. Para la salvaguarda de los límites a las atribuciones presidenciales se establece una serie de controles jurídicos y políticos tanto sobre la declaratoria de los estados de excepción como sobre las medidas adoptadas, toda vez que se reconoce que el acto mediante el cual se declara un estado de excepción si bien es un acto político, sujeto a consideraciones de necesidad, oportunidad y conveniencia, también es un acto jurídico atado a reglas y requisitos formales y materiales dirigidas a garantizar su legitimidad y a evitar su uso arbitrario. Uno y otro control no son necesariamente incompatibles o excluyentes, ya que se dirigen a examinar aspectos distintos del ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno durante un estado de excepción, y este sistema de controles de los estados de excepción fue reforzado mediante la previsión constitucional de una ley estatutaria que regulara la materia, la ley 137 de 1994”

Descentralización

Cambio que acabó el esquema centralista de la anterior Carta de 1886. En sentencia C-727 de 2000, la Corte Constitucional definió la descentralización como una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968.

Con la vigencia de la Constitución Política de 1886, el poder ejecutivo tuvo a cargo la totalidad de los servicios ofrecidos por el Estado y era absolutamente responsable de satisfacerlos, con la promulgación de la Constitución política de 1991, el artículo 286 estableció la existencia de una descentralización territorial, conformada por departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, regiones y provincias, acto seguido en el artículo 287 Constitucional, indicó que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

La descentralización fue diseñada para el cumplimiento de un doble objetivo: de una parte, mejorar la prestación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, de manera que más población pudiera acceder a más y mejores condiciones de vida, especialmente en

educación, salud, agua potable y saneamiento básico. De otra, democratizar la gestión pública en los 6 departamentos y los municipios, a través de la institucionalización de espacios y mecanismos de participación. (La descentralización con autonomía de las entidades territoriales, Diana Marcela Uribe Mejía, José Miguel Guevara Camargo, Francisco Javier Beltrán Amado)

Minorías étnicas

Respeto cultural y desarrollo equitativo de los grupos indígenas. El artículo 13 de la Constitución política de Colombia señala que todas las personas son iguales ante la ley, gozan de la misma protección y trato de las autoridades y de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El mentado artículo continúa diciendo que para que la igualdad sea real y efectiva deben adoptarse medidas en favor de grupos discriminados y marginados, es por ello que se han creado disposiciones especiales destinadas a las minorías étnicas, por tratarse de grupos de especial protección por parte del Estado.

Sobre la referida protección especial, el artículo 330 de la Constitución Política de Colombia, dispone la forma en que estarán gobernados los territorios indígenas, las funciones que estarán a cargo de los consejos y la reglamentación según sus usos y costumbres, de igual forma ordena la existencia de una participación democrática activa y una consulta previa a las comunidades indígenas a través de sus representantes, cuando se vaya realizar la explotación de los recursos naturales en sus territorios, de manera que no afecte su integridad cultural, social y económica.

Dicha protección, también se encuentra consagrada en el convenio 169 de la OIT (sobre pueblos indígenas y tribales, 1989), ratificado por Colombia, que como bien sabemos por disposición del bloque de constitucionalidad, artículo 93 constitucional, hace parte integral de la Constitución y amerita la aplicación del control de convencionalidad en aras de proteger los lineamientos allí previstos.

En lo que atañe al amparo Constitucional del que son titulares las minorías étnicas, la Corte Constitucional en sentencia C-461/08, manifestó:

“En primer lugar, ha sido reiterado por la jurisprudencia que ese derecho a la consulta es susceptible del amparo constitucional, vía a través de la cual las comunidades indígenas pueden obtener que no se hagan efectivas medidas que no hayan sido previa y debidamente consultadas y que se disponga la adecuada realización de las consultas que sean necesarias”

Ahora bien, en caso que exista omisión de realizar el requisito previo de consulta, la Honorable Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

“Tratándose de medidas legislativas, el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad frente a la omisión de consulta previa a la adopción de una medida legislativa, comporta la verificación en torno a un procedimiento, cuya ausencia, sin embargo, se proyecta sobre la materialidad misma de la ley. En ese evento, sería posible, en determinadas circunstancias, encontrar que la ley como tal es inconstitucional”.

A su turno, el artículo 7 constitucional establece que el estado reconoce y protegela diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, derecho del cual la Corte Constitucional se pronunció en sentencia T-1105/08:

“la diversidad étnica [2] y cultural se derivan de lo establecido en el artículo 1º superior. De una parte, la caracterización de Colombia como una República democrática, participativa y

pluralista. De otra, el hecho de que la República colombiana esté fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran.

“La Constitución existe un conjunto de preceptos encaminados a otorgar especial garantía al reconocimiento, en igualdad de condiciones, de todas las etnias y culturas que habitan en el territorio colombiano. El artículo 8° cuyo tenor establece que el Estado protegerá la riqueza cultural de la Nación; el artículo 9° por medio del cual se garantiza el derecho a la autodeterminación de los pueblos; el artículo 10° donde se prescribe que las lenguas y dialectos de las comunidades étnicas también serán lengua oficial en su territorio y se establece la obligación de enseñanza bilingüe en aquellas comunidades con tradiciones lingüísticas propias; el artículo 63 en el cual se determina que las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de Resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación (...) son inalienables, imprescriptibles e inembargables; el artículo 68 en el cual se dispone que quienes integran los grupos étnicos podrán ejercer su derecho a formarse con fundamento en cánones que respeten y desarrollen su diversidad cultural; el artículo 72 cuando se refiere al patrimonio cultural de la nación y determina que dicho patrimonio está bajo protección del Estado y cuando se pronuncia, igualmente, sobre el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la diversidad nacional.

Equidad de género

Significativos han sido los avances frente al derecho de equidad de género, basta con echar un vistazo a nuestros antecedentes, donde se consideraba a la mujer como patrimonio del hombre, no podían acceder a la educación superior, se les obligaba a adoptar el apellido del marido, sus derechos eran restringidos y controlados por el mismo, y su primordial ocupación

consistía en el desempeño de las labores del hogar, sin derecho a participar democráticamente en las decisiones del país, este último derecho se dio tan solo bajo el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, en el año 1954, a través del acto legislativo No. 3 de la Asamblea Nacional Constituyente, lo que fue recibido como un gran triunfo.

La Constitución Política de 1991, consagra en el artículo 43 que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades y por tal razón prohíbe toda clase de discriminación en razón del género y en materia laboral o política, le otorga especial protección durante y después del embarazo y un especial apoyo económico cuando esta se encuentre desempleada, desamparada o sea cabeza de familia.

Mediante la convención del 18 de diciembre de 1979, sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada por Colombia y por ende parte del bloque de Constitucionalidad, se protege a la mujer de cualquier clase de discriminación en razón de su sexo, color, clase social, etc., permite el goce de todos sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, así como la implementación de políticas para eliminar la discriminación de la mujer.

Aunado a lo anterior, mediante la ley 581 de 2000, se crean los mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público y además promueven la participación en las instancias de decisión de la sociedad civil.

A través de resolución número 1325 (2000), aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000, se dictan unas ordenes dirigidas al secretario general del Consejo de Seguridad de la ONU y a los Estados Miembros, entre ellas resalto

algunas: “velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos; un aumento de la participación de la mujer en los niveles de adopción de decisiones en la solución de conflictos y los procesos de paz; Insta al Secretario General a que nombre a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales para realizar misiones de buenos oficios en su nombre; pide al Secretario General que proporcione a los Estados Miembros directrices y material de adiestramiento sobre la protección, los derechos y las necesidades especiales de las mujeres, así como sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz; Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas; etc”

Acto seguido, se expidió la ley 731 de 2002, que tiene por objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural.

Posteriormente, con la promulgación de la ley 823 de 2003, se estableció el marco de orientación de políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado.

Mediante la ley 1257 de 2008, se adoptaron normas para permitir garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

Simultáneamente, en Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional se pronunció sobre la adopción de medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la prevención del impacto desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado sobre las mujeres.

La ley 1413 de 2010, trajo consigo un beneficio exorbitante, pues mediante ella se incluyó la economía del cuidado conformada por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

En virtud del artículo 43 de la Constitución Política de COLOMBIA, que otorga un especial apoyo económico a la madre cabeza de familia, surge en gran medida la ley 1432 de 2011, la cual establece el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, en aras de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, en cuya postulación según términos textuales de la citada ley, dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

Posteriormente, la promulgación de la ley 1434 de 2011, que tiene por objeto la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, en aras del fomento de la participación en el ejercicio de la labor legislativa por parte del género femenino.

Finalmente, la ley 1822 de 2017, por medio de la cual se incrementa la licencia de maternidad, toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al momento de iniciar su licencia.

Sin duda, la normatividad traída a colación, da cuenta del avance y rompimiento de brechas que impedían la inclusión de la mujer en las decisiones propias del Estado Colombiano y de la familia, no obstante la lucha de las mujeres por la reivindicación de sus derechos continúa, pues no existe una equidad total respecto de los recursos y las oportunidades entre los hombres y mujeres.

Democracia participativa

Mecanismos que permiten a la ciudadanía participar en eventos más directos de las decisiones políticas del país.

Con la Asamblea Nacional constituyente de 1991, la democracia representativa se asentó en el poder del constituyente primario, la soberanía según el artículo 3 de la norma suprema, se encuentra en cabeza del pueblo que a través del voto popular crea el poder constituido; es decir, con base en ese poder elige las personas que nos representan en las decisiones políticas, jurídicas, económicas, sociales, entre otras, dicha democracia representativa va de la mano con la democracia participativa que consiste en el seguimiento y control político social, por parte del mismo pueblo, quien a través de los mecanismos de participación ciudadana tiene la facultad de entrometerse cuando sienta que sus representantes no están realizando sus funciones de acuerdo con los parámetros establecidos por la Constitución y la ley, cuando estos olviden la prevalencia del interés general, para favorecerse ellos mismos en contravía de las necesidades básicas de la población Colombiana.

Es así, que desde el preámbulo de la Constitución se pregona un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y en la que atañe a los principios fundamentales señala que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Acto seguido, el artículo 2 de la constitución, atinente a los fines esenciales del Estado, señala que uno de ellos es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Ahora bien, para cumplir con estos principios, como se dijo anteriormente, se crearon unas herramientas denominadas mecanismos de participación ciudadana, que permiten una relación directa entre el poder constituyente y las autoridades públicas que lo representan, para de esta forma estar más cerca de la actividad de los mismos y ejercer el control del poder político, control que consiste en la presión social que ejerce el pueblo para el cumplimiento de las políticas a las que se comprometen sus gobernantes, la dirección intachable y transparente que debe aplicar el poder político, el cumplimiento de la constitución y la ley, las ideas legislativas y proyectos que nazcan de la población, la controversia por parte del poder constituyente acerca de las decisiones del poder ejecutivo, entre otros.

El artículo 103 de la Constitución política de 1991, establece cuáles son esas formas o mecanismos de participación democrática del pueblo en ejercicio de su soberanía, entre ellos: “el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”.

El artículo 258 de la norma superior, define el voto como un derecho y un deber ciudadano, que se ejerce de forma libre y secreta por los ciudadanos para la elección de sus representantes. Adicionalmente, la ley 134 de 1994 que desarrolla el artículo 103 constitucional, dicta normas sobre mecanismos de participación ciudadana y dentro de ella se establecen los siguientes conceptos:

“Artículo 2º.- Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho

político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.”

“Artículo 3º.- Referendo. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.”

“Artículo 6º.- Revocatoria del mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”

“Artículo 7º.- El plebiscito. El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.”

“Artículo 8º.- Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto”

“Artículo 9º.- Cabildo abierto. El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”

Sistema de Salud. Selló de alguna manera la hegemonía que la salud tenía de manera monopolista, lográndolo a través de un sistema determinado por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

Mediante la ley 10 de 1990, expedida en vigencia de la Constitución Política del 1886, se pasó de considerar el servicio público como un “modelo higienista”, que según el escritor Julio Mario Orozco Africano, consistía en la provisión de salubridad pública que se limitaba a atender aspectos de carácter sanitario, mientras que la atención preventiva y curativa en salud tenía que ser financiada por los propios usuarios o por algunas instituciones religiosas de caridad, con la citada ley se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se establece la salud como un servicio público, según el artículo 1 de la mentada ley:

“Servicio Público de Salud. La prestación de los servicios de salud, en todos los niveles, es un servicio público a cargo de la Nación, gratuito en los servicios básicos para todos los habitantes del territorio nacional y administrado en asocio de las entidades territoriales, de sus entes descentralizados y de las personas privadas autorizadas, para el efecto, en los términos que establece la presente Ley. El Estado intervendrá en el servicio público de salud...” (El subrayado y negrilla es ajeno al texto)

Con la expedición de la Constitución Política de Colombia, se reafirmó el concepto de salud como un servicio público para proteger la vida de las personas, derecho fundamental contemplado en el artículo 11; así mismo, el artículo 13 constitucional señala el derecho a la igualdad de las personas, por ende recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación, entre esos derechos por supuesto el acceso a la prestación del servicio de salud.

El artículo 48 Constitucional, garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social y establece que esta podrá ser prestada por entidades públicas o privadas. A su turno, el artículo 49 señala que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Actualmente, el sistema de seguridad social integral se rige por los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación, contemplados en el artículo segundo de la ley 100 de 1993, que los define de la siguiente forma:

“ a) Eficiencia. Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente;

b) Universalidad. Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida;

c) Solidaridad. Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el sistema de seguridad social mediante su participación, control y dirección del mismo.

Los recursos provenientes del erario público en el sistema de seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables;

d) Integralidad. Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto

cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por esta ley;

e) Unidad. Es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social, y

f) Participación. Es la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto.

Autonomía del Banco de la República

El principal revolcón de la Carta Constitucional, se creó la Junta Directiva del país, con autoridad única en materia del sistema financiero y la Banca, como generador de políticas monetarias, crediticias, cambiarias y de emisión del Estado.

Con la promulgación de la Constitución Política de Colombia, se le dio autonomía al Banco de la República, excluyéndolo de las ramas del poder público y eliminando la atribución que sobre el tenía la rama ejecutiva con la Constitución de 1886, cuyas funciones monetarias, crediticias y cambiarias, eran de su resorte, lo que significa que actualmente el Banco cuenta con la capacidad de diseñar y aplicar las políticas monetarias sin sumisión a otros organismos del Estado y sin influencias políticas, lo cual le permite desarrollar sus funciones de forma imparcial y transparente.

El artículo 317 Constitucional describe al Banco de la República como aquel que ejerce las funciones de Banca central, organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Acto seguido, señala las funciones atinentes al Banco de la República: “regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas

internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno.”

A su turno, el artículo 372, indica que el Banco de la República, estará conformada por siete miembros que representarán exclusivamente el interés de la Nación, entre ellos el Ministro de Hacienda, el Gerente del Banco quien será elegido por la junta directiva y cinco miembros restantes que serán nombrados por el Presidente de la República.

La inspección, vigilancia y control del Banco de la República será ejercida por el Presidente de la República.

La responsabilidad que tiene el Banco de la República sobre fondos públicos, le fue delegada constitucionalmente, es así que el artículo 373 prohíbe que este pueda establecer cupos de crédito, otorgar garantías a favor de particulares, e incluso requiere que cada operación de financiamiento a favor del Estado cuente con la aprobación unánime de la junta directiva.

Defensoría del Pueblo

Organismo creado por la Constitución de 1991, para garantizar, promover, divulgar, defender y proteger los Derechos Humanos, especialmente mediante los artículos 281 y 282 constitucionales, inicialmente el defensor del pueblo ejercía sus funciones bajo la dirección del procurador General de la nación, posteriormente fue modificado por el artículo 24 del acto legislativo 02 de 2015, otorgándole autonomía Administrativa y presupuestal la defensoría.

El artículo 282, contiene las funciones atribuidas al Defensor del pueblo, entre ellas las siguientes:

“1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.

2. Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.

3. Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.

4. Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.

5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.

6. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

7. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

8. Las demás que determine la ley”

En sentencia T-253/16, la Corte Constitucional se pronunció sobre la legitimación que tiene la defensoría del pueblo para interponer acciones de tutela cuando el titular del derecho se lo solicite se encuentre en situación de indefensión, en aras de evitar o resistir la amenaza o violación a sus derechos fundamentales.

De esta manera, la defensoría del pueblo como su nombre lo indica, defiende, protege y tutela los derechos fundamentales de las personas, cuando estos se ven amenazados por el actuar indebido de las autoridades públicas y particulares

Régimen de regalías.

Se especificaron reglas claras para la distribución de la inversión de las regalías provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

Según el artículo 360 constitucional, las regalías son una contraprestación a favor del Estado, por la explotación de los recursos naturales no renovables, antes del año 2012, las regalías eran destinadas exclusivamente a las entidades territoriales donde se realizaba dicha explotación, lo cual se hacía según el grado de producción de cada uno, pero con la promulgación de la ley 1530 de 2012, dicho modelo tuvo un giro trascendental fundamentándose el nuevo sistema general de regalías en condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, lo anterior dado que los recursos provenientes del subsuelo son propiedad del Estado y no de un territorio en particular.

Unos de los objetivos y fines establecidos por el artículo 2 de la citada ley que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías son: Generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo; propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social; incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovable; protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades; acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades.

Para garantizar la transparencia en el recaudo de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales “regalías”, el cumplimiento de las normas y de los contratos de exploración, la determinación efectiva de los volúmenes de producción y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción, teniendo en cuenta los aspectos técnicos,

operativos y ambientales, como base determinante para la adecuada determinación y recaudo de regalías y compensaciones y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, el artículo 13 de la referida ley trae consigo unas actividades y procedimientos de fiscalización.

Según el artículo 20 de la ley 1530 de 2012, los recursos del Sistema General de Regalías se administrarán a través de un sistema de manejo de cuentas, el cual estará conformado por fondos beneficiarios tales como: Fondo de Ahorro y Estabilización; Departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos; Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales; Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; Fondo de Desarrollo Regional; Fondo de Compensación Regional; Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; Funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías; Funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Acto seguido el artículo 22 señala lo concerniente a la destinación de las regalías, indicando que con ellos se podrán financiar proyectos de inversión que deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así como cumplir con el principio de Buen Gobierno. Esos recursos deben destinarse en proyectos del sector social, es decir en educación, salud, agua potable y saneamiento básico y a reducir la mortalidad infantil.

Régimen de inhabilidades

El nuevo régimen de inhabilidades que trajo consigo la promulgación de la Constitución política de Colombia, iniciativa que nació de irregularidades e inconformidades, de las cuales bien vale la pena traer a colación el siguiente extracto que resulta aplicable:

“No parece necesario demostrar el inmenso desprestigio del Congreso, fenómeno que ha venido aumentando en los últimos tiempos. Elementos como los llamados auxilios parlamentarios, los viajes de los congresistas al exterior, el “ausentismo actual”, en el desgano demostrado a veces en el estudio y debate de los asuntos a su cargo, la falta de un régimen estricto de Inhabilidades e Incompatibilidades, han contribuido a corroer de manera grave la imagen de las cámaras legislativas ante el ciudadano común. Adicionalmente, la frecuente por no decir permanente, interferencia de intereses particulares o de grupo en la decisión de temas trascendentales para la República. El Congreso aparece hoy como un órgano ineficiente, desorganizado, vacilante, incompetente, burocratizado, cuyos miembros sólo tienen preocupaciones electorales, incapaz de enfrentar con eficiencia los grandes problemas y las inaplazables soluciones de un país que desespera”. (GACETA CONSTITUCIONAL, Santafé de Bogotá, D.C., abril 16 de 1991. pp 26 y 27)

Por ende, el artículo 179 Constitucional, dispone que NO podrán ser congresistas quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección; quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección; quienes

hayan perdido la investidura de congresista; quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política; quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha; quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento; nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente.

Aunado a lo anterior, el artículo 180 dispone que los congresistas no podrán: Desempeñar cargo o empleo público o privado; gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno; ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos; celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste.

Pero eso no es todo, los congresistas perderán su investidura en los siguientes casos: Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses; por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura; por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha

en que fueren llamados a posesionarse; por indebida destinación de dineros públicos; por tráfico de influencias debidamente comprobado.

La nueva familia

Se le da un tratamiento integral, considerándose según el artículo 42 de la carta magna como el núcleo esencial de la sociedad, garantizando una protección especial por parte del Estado, incluso patrimonialmente, de manera que algunos bienes que son propiedad de la misma puedan ser considerados como inembargables e inalienables, protege la honra, dignidad e intimidad de la familia.

Hubo un cambio trascendental pues a hoy los hijos adoptivos y “extramatrimoniales” gozan de los mismos derechos que los procreados dentro del matrimonio, así mismo el reconocimiento de los diferentes tipos de familia entendidas como las conformadas por parejas del mismo sexo y los derechos patrimoniales que de ellas se derivan.

La protección especial de la que goza la familia, es sancionatoria en caso que exista violencia contra ella, se considera destructiva de su armonía y unidad. Para garantizar los derechos de la familia se promulgó la ley 25 de 1992 y 294 de 1996, la primera que regula lo atinente al divorcio y a las obligaciones de los padres para con los hijos, la segunda que establece las medidas de protección que puede entablar toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o síquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al Comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de éste al Juez Civil Municipal o promiscuo municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente.

El artículo 2 de la ley 294 de 1996, tiene como miembros de la familia los siguientes: Los cónyuges o compañeros permanentes incluso las parejas del mismo sexo (sentencia c -029 de 2009); el padre o la madre de familia aunque no convivan bajo el mismo techo; los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos; todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica.

Adicionalmente, el artículo tercero de la mentada ley pregona los principios que deben tenerse en cuenta al momento de decidir sobre las medidas de protección en favor de la familia: Primacía de los derechos fundamentales y reconocimiento de la familia como institución básica de la sociedad; toda forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y por lo tanto, será prevenida, corregida y sancionada por las autoridades públicas; La oportuna y eficaz protección especial a aquellas personas que en el contexto de una familia sean o puedan llegar a ser víctimas, en cualquier forma, de daño físico o síquico, amenaza, maltrato, agravio, ofensa, tortura o ultraje, por causa del comportamiento de otro integrante de la unidad familiar; la igualdad de derechos y oportunidades del hombre y la mujer; son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y el amor, la educación, la cultura, la recreación y la libre expresión de sus opiniones; los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás; La preservación de la unidad y la armonía entre los miembros de la familia, recurriendo para ello a los medios conciliatorios legales cuando fuere procedente; la eficacia, celeridad, sumariedad y oralidad en la aplicación de los procedimientos contemplados en la presente Ley; el respeto a la intimidad y al buen nombre en la tramitación y resolución de los conflictos intrafamiliares.

Apéndice B.

Encuesta de Percepción

Ocupación: Estudiante __ Profesional __ Docente __ otro __

A continuación, usted deberá colocar en la columna de la derecha, la calificación que considere que más se ajusta a su conocimiento respecto a lo preguntado, donde cero (0), corresponde a no conozco en absoluto la respuesta; donde cero punto uno (0.1), corresponde a más o menos conozco la respuesta; y cero punto dos (0.2), corresponde a conozco de forma correcta la respuesta.

CUESTIONARIO	Califica: 0 a 0.2
1. ¿Qué es el P.I.B, cómo se calcula y qué representa?	
2. ¿De qué manera el sistema financiero aporta valor agregado a la economía y al Estado?	
3. ¿Cómo se le denomina el actual Plan Nacional de Desarrollo y cuál es su costo total?	
4. ¿Cuál es el valor del presupuesto general de la Nación vigente?	
5. ¿Quién elige al Procurador General de la Nación y quién presenta la terna?	
6. ¿Qué son las regalías, y cómo se contabiliza su producción?	
7. ¿Quién elige al Contralor General de la República?	
8. ¿Qué es la Junta Directiva del Banco de la República, cuál es su alcance y cuál su importancia en la economía del país?	

9. ¿Qué es Fogafín?	
10. ¿Qué es el IVA, de dónde se recaudan los recursos, cómo y dónde se invierten?	
11. ¿Cómo funciona el nuevo sistema nacional de regalías?	
12. ¿Quién es el Gobierno Nacional?	
13. ¿Cuáles son los organismos de control?	
14. ¿Cuál es la función de las CAR?	
15. ¿De dónde provienen los recursos de los establecimientos públicos?	
16. ¿Qué es el sistema general de participación?	
17. ¿Cuáles son las fuentes y usos del impuesto predial?	
18. ¿En dónde nace la obligación de contar con un plan nacional de desarrollo?	
19. ¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana?	
20. ¿En qué consiste la política fiscal?	
21. ¿En qué consiste la política monetaria?	
22. ¿Qué son entidades adscritas?	
23. ¿Qué es la descentralización y en qué se fundamenta?	
24. ¿A qué se dedica la Comisión Tercera Permanente del Congreso?	
25. ¿Quién es el sujeto activo, pasivo (Jure y facto), hecho generador, base gravable y tarifa de los diversos impuestos?	