

ppi 201502ZU4645

Esta publicación científica en formato digital es continuidad de la revista impresa

ISSN 0798-1406 / Depósito legal pp 197402ZU34



CUESTIONES POLÍTICAS

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche"
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia
Maracaibo, Venezuela



Vol.36

No 63

**Julio
Diciembre
2019**

Contenido

- 9 **Presentación**
- Política Latinoamericana**
- 14 **Apuntes sobre los desafíos que entraña el nuevo contrato social para Colombia en tiempos del postconflicto**
Notes on the challenges of the new social contract for Colombia in times of post-conflict
Leonardo Calvano Cabezas
- 30 **Una mirada política a la educación superior en Ecuador en el marco de una propuesta de libertad y oportunidades para todos**
A political look at higher education in Ecuador in the framework of a proposal of freedom and opportunities for all
Rosa Elena Gómez Calero y Zoila Esperanza Crespo Toro
- Derecho Público**
- 50 **Contrabando y recaudación de impuestos en el Departamento Sucre de Colombia**
Contraband and collection of taxes in the Sucre de Colombia department
María Elena Arneilla Buelvas y Nicanor Oviedo Rodríguez
- 65 **Código Orgánico del Ambiente Ecuatoriano y Ley Orgánica del Ambiente Venezolana: estudio normativo comparativo**
Organic Code of the Ecuadorian Environment and Organic Law of the Venezuelan Environment: comparative normative study
Jorge Isaac Calle García
- 85 **Normativa legal referida al control de gestión**
Legal Regulations Referring to Management Control
Judith Beatriz Belloso Monsalve
- 109 **Garantías constitucionales y principios del proceso penal en la República de Ecuador**
Constitutional guarantees and principles of criminal proceedings in the Republic of Ecuador
Wilter Zambrano Solorzano
- Ciencia Política**
- 134 **Las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado**
Pandemics as a disturbing factor of the geopolitical order in the globalized world
Diego Felipe Arbeláez-Campillo, Marianna AndreyevnaDudareva y Magda Julissa Rojas-Bahamón
- 151 **Perfil ideológico de los militantes cristiano evangélicos en Colombia**
Ideological profile of the christian evangelical militants in Colombia
Juan Carlos Rodríguez Campo
- 179 **Normas para los autores**
- 183 **Notas sobre arbitraje de artículos**



CUESTIONES POLÍTICAS

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche"
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia
Maracaibo, Venezuela





CUESTIONES POLÍTICAS

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche"
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia
Maracaibo, Venezuela



Vol.36

No 63

Julio

Diciembre

2019



Cuestiones Políticas

La revista **Cuestiones Políticas**, es una publicación auspiciada por el Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público “Dr. Humberto J. La Roche” (IEPDP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia.

Entre sus objetivos figuran: contribuir con el progreso científico de las Ciencias Humanas y Sociales, a través de la divulgación de los resultados logrados por sus investigadores; estimular la investigación en estas áreas del saber; y propiciar la presentación, discusión y confrontación de las ideas y avances científicos con compromiso social.

Cuestiones Políticas aparece dos veces al año y publica trabajos originales con avances o resultados de investigación en las áreas de Ciencia Política y Derecho Público, los cuales son sometidos a la consideración de árbitros calificados.

ESTA PUBLICACIÓN APARECE RESEÑADA, ENTRE OTROS ÍNDICES, EN:

ReviychLUZ, International Political Science Abstracts, Revista Interamericana de Bibliografía, Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), Bibliografía Socio Económica de Venezuela de REDINSE, International Bibliography of Political Science, Revencty, Hispanic American Periodicals (Index/HAPI), Ulrich's Periodicals Directory, EBSCO; y se encuentra acreditada en el Registro de Publicaciones Científicas y Tecnológicas Venezolanas del FONACIT y Latindex.

Director

JORGE J. VILLASMIL ESPINOZA

Comité Editor

Fabiola Tavares Duarte
María Soto Hernández
Loralith Chirinos Portillo
Juan Berrios Ortigoza

Asistente Administrativo

Joan López Urdaneta

Comité Asesor

Pablo Biderost
Pedro Bracho Grand
Edith Mabel Cuñarro
Carlos García Soto
Nila Leal González
Angel Lombardi
Agustina Yadira Martínez
Rubén Darío Martínez Puré
Juan Carlos Morales Manzur
Dieter Nohlen
Alfredo Ramos Jiménez
Diana Romero La Roche
María Elena Romero Ríos
Friedrich Welsch
Diego Felipe Arbeláez-Campillo

Revista Cuestiones Políticas. Av. Guajira. Universidad del Zulia. Núcleo Humanístico. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público
“Dr. Humberto J. La Roche”. Maracaibo, Venezuela.
E-mail: cuestionespolicas@gmail.com. Telefax: 58-0261-4127018.

Autoridades Rectorales
Universidad del Zulia



Jorge Palencia Piña
Rector

Judith Aular de Durán
Vice-Rectora Académica

María Guadalupe Núñez
Vice-Rectora Administrativa

Marlene Primera Galué
Secretaria

**Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico
y Tecnológico (CONDES-CDCHT)**

Gilberto Vizcaíno
Coordinador - Secretario



Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Diana Romero La Roche
Decana

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público
“Dr. Humberto J. La Roche”



Juan Alberto Berrios Ortigoza
Director (e)

Maria Eugenia Soto Hernández
Secretaria Coordinadora

Jorge Jesús Villasmil Espinoza
Jefe de la Sección de Publicaciones

Henry Alberto Vaivads Fuenmayor
Jefe de la Sección de Ciencia Política

Loiralith Margarita Chirinos Portillo
Jefe de la Sección de Derecho Público



Contenido

- 9 | **Presentación**
- Política Latinoamericana**
- 14 | **Apuntes sobre los desafíos que entraña el nuevo contrato social para Colombia en tiempos del postconflicto**
Notes on the challenges of the new social contract for Colombia in times of post-conflict
Leonardo Calvano Cabezas
- 30 | **Una mirada política a la educación superior en Ecuador en el marco de una propuesta de libertad y oportunidades para todos**
A political look at higher education in Ecuador in the framework of a proposal of freedom and opportunities for all
Rosa Elena Gómez Calero y Zoila Esperanza Crespo Toro
- Derecho Público**
- 50 | **Contrabando y recaudación de impuestos en el Departamento Sucre de Colombia**
Contraband and collection of taxes in the Sucre de Colombia department
María Elena Arneilla Buelvas y Nicanor Oviedo Rodríguez
- 65 | **Código Orgánico del Ambiente Ecuatoriano y Ley Orgánica del Ambiente Venezolana: estudio normativo comparativo**
Organic Code of the Ecuadorian Environment and Organic Law of the Venezuelan Environment: comparative normative study
Jorge Isaac Calle García
- 85 | **Normativa legal referida al control de gestión**
Legal Regulations Referring to Management Control
Judith Beatriz Beloso Monsalve
- 109 | **Garantías constitucionales y principios del proceso penal en la República de Ecuador**
Constitutional guarantees and principles of criminal proceedings in the Republic of Ecuador
Wilter Zambrano Solorzano
- Ciencia Política**
- 134 | **Las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado**
Pandemics as a disturbing factor of the geopolitical order in the globalized world
Diego Felipe Arbeláez-Campillo, Marianna Andreyevna Dudareva y Magda Julissa Rojas-Bahamón



Cuestiones Políticas

Vol. 36 N° 63 (julio-diciembre 2019)

- | | |
|-----|---|
| 151 | Perfil ideológico de los militantes cristiano evangélicos en Colombia
<i>Ideological profile of the christian evangelical militants in Colombia</i>
<i>Juan Carlos Rodríguez Campo</i> |
| 179 | Normas para los autores |
| 183 | Notas sobre arbitraje de artículos |



Presentación

Como es natural los retos y desafíos que se generan en los dinámicos escenarios políticos, económicos, sociales y científicos alteran, para bien o para mal, las relaciones que se dan entre el saber y el poder y, en consecuencia, instrumentalizan el desarrollo de procesos de mejoras continuas y cambios en todas las dimensiones de la realidad y, las revistas arbitradas no son la excepción. Ante esta necesidad de renovación Cuestiones Políticas informa a la comunidad científica en general que adelantará desde el primer número del 2020 un conjunto de cambios que, permitirán entre otras cosas, publicar artículos en inglés, actualizar las normas para la presentación de trabajos, cambiar su concepto de portada, agregar nuevos nombres al comité asesor y definir un código ético para los autores, entre otros elementos de provecho. Estos cambios vienen recomendados por nuestro ilustre comité de asesores y están a tono con las nuevas tendencias que condicionan el trabajo editorial a nivel internacional.

Los trabajos que tenemos el agrado de publicar en este nuevo número correspondiente al Vol. 36, No. 63 julio-diciembre de 2019, significan a todas luces el desarrollo de investigaciones abiertas que intentan, a su modo, dar respuestas a las necesidades y demandas que impone la realidad concreta en las que están inmersos los investigadores como sujetos activos y los equipos de investigación en general, lejos quedaron los días en los cuales se imponían como esnobismo concepciones metafísicas de la ciencia y de la filosofía. No obstante, no debe pensarse por ello que en el siglo XXI no hay espacio para el desarrollo de arduos procesos de teorización y reflexión epistemológica en los dominios de la ciencia política y el derecho; todo lo contrario, estos procesos son más necesarios que nunca porque generan aportes y contribuciones teóricas y metodológicas, sin los cuales nuestras ciencias dejarían de avanzar y comenzarían a perecer irremediamente.

En este orden de ideas, en esta nueva publicación convergen investigaciones que detallan el alcance de la construcción de un nuevo modelo convivencia en sociedades signadas por la conflictividad política y la violencia, junto a temas tan vigentes como: las implicaciones geopolíticas de las pandemias en el siglo XXI o, el perfil ideológico de los militantes de

partidos políticos de tipo cristiano evangélicos, entre otras. Es precisamente la inclusión de nuevos o renovados tópicos o problemas, más allá de los objetos y sujetos de estudio tradicionales, en las agendas de investigación las que determinan las capacidades de las ciencias sociales y humanas para estar a tono con los principales retos y desafíos que identifican al mundo de hoy, ante los cuales no se puede ser indiferente en la academia.

En la sección Política latinoamericana, **Leonardo Calvano Cabezas** presenta un trabajo de investigación intitulado: **Apuntes sobre los desafíos que entraña el nuevo contrato social para Colombia en tiempos del postconflicto** con el objetivo de reflexionar sobre los desafíos y escenarios geopolíticos actuales que sirven de base al nuevo contrato social que se propone para Colombia. En esta misma sección, **Rosa Elena Gómez Calero** y **Zoila Esperanza Crespo Toro** publican su trabajo **Una mirada política a la educación superior en Ecuador en el marco de una propuesta de libertad y oportunidades para todos** con el propósito indagativo de aportar reflexiones conducentes a la definición de una propuesta educativa de libertad y oportunidades para todos.

En la sección Derecho Público **María Elena Arneilla Buelvas** y **Nicanor Oviedo Rodríguez** presentan una investigación intitulada: **Contrabando y recaudación de impuestos en el Departamento Sucre de Colombia** con el objetivo de establecer cuáles son los principales factores del contrabando y cuál ha sido la incidencia que ha tenido su dinámica, durante los últimos 10 años, en la disminución del recaudo de las rentas departamentales y, específicamente, del presupuesto departamental de Sucre en Colombia. Del mismo modo, **Jorge Isaac Calle García** expone su trabajo de investigación: **Código Orgánico del Ambiente Ecuatoriano y Ley Orgánica del Ambiente Venezolana: estudio normativo comparativo**, con el propósito de comparar las normas jurídicas reguladoras de los derechos ambientales y la gestión ambiental dispuestas en la República del Ecuador y en la República Bolivariana de Venezuela, para lo cual, se analizan el Código Orgánico del Ambiente y la Ley Orgánica del Ambiente, en atención a los siguientes parámetros: objeto de regulación, principios rectores, responsabilidad ambiental, control ambiental, reparación integral y régimen sancionatorio. De seguida, **Judith Beatriz Belloso Monsalve** presenta una interesante investigación, intitulada: **Normativa legal referida al control de gestión** con el objetivo general analizar la normativa legal referida al control de gestión de contratos de infraestructura en los entes descentralizados de la Gobernación del Estado Zulia que administran contratos de infraestructura, tomando como informantes clave el personal gerencial de: Vivienda y Urbanismo (Centro Rafael Urdaneta, S.A-CRUSA e Instituto Zuliano de la Vivienda-INZUVIS), Salud (Fundación para la Promoción de la Salud Zulia-FUNDASALUD), y Vialidad (Fundación para el Desarrollo de la

Infraestructura). Por último, **Wilter Zambrano Solorzano** expone su trabajo **Garantías constitucionales y principios del proceso penal en la República de Ecuador** con el objetivo de estudiar las garantías constitucionales y los principios del proceso penal en el marco de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Para cerrar, en la sección Ciencia Política Diego Felipe Arbeláez-Campillo, Marianna Andreyevna Dudareva y Magda Julissa Rojas-Bahamón presentan un muy vigente trabajo de investigación, definido como: **Las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado** con el objetivo de analizar el fenómeno de las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado, desde la perspectiva de variados enfoques que pretenden explicar el funcionamiento de las relaciones internacionales. Aquí también destaca el trabajo de la autoría de **Juan Carlos Rodríguez Campo** sobre el **Perfil ideológico de los militantes cristiano evangélicos en Colombia** el cual tuvo por objetivo general Identificar el perfil ideológico de los militantes de los principales movimientos políticos de tipo cristiano-evangélicos en Colombia con especial énfasis en el caso del MIRA.

Como de costumbre, conviene reafirmar el compromiso ineludible de la Universidad del Zulia y del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público “Dr. Humberto J. La Roche” instituciones de las que orgullosamente formamos parte, de divulgar saberes y experiencias de investigación científica, en las áreas de Ciencia Política y Derecho Público, que aporten luces para la dilucidación de los principales problemas políticos y jurídicos del país y, la región latinoamericana en general, a través del debate sereno y la edificación de propuestas académicas concretas que tengan por norte erigir una mejor realidad para todos.

Dr. Jorge Jesús Villasmil Espinoza. P. D.
Editor responsable de Cuestiones Políticas
Maracaibo, febrero de 2020.
Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público “Dr.
Humberto J. La Roche”
Universidad del Zulia



Política Latinoamericana

Apuntes sobre los desafíos que entraña el nuevo contrato social para Colombia en tiempos del postconflicto

*Leonardo Calvano Cabezas **

Resumen

Se supone que la firma de los acuerdos de la Habana suscritos en 2016 por las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos, traen consigo el advenimiento de una era para Colombia. Sin embargo, más allá de sus aportes el acuerdo por sí mismo no es suficiente para alcanzar tan complejo propósito, hace falta la voluntad de los actores y factores de poder, junto a una ciudadanía empoderada para construir mancomunadamente las condiciones de posibilidad para la realización de un nuevo contrato social para Colombia. El objetivo del artículo consiste en reflexionar sobre los desafíos y escenarios geopolíticos actuales que sirven de base al nuevo contrato social que se propone. En lo metodológico se trabajó con la hermenéutica crítica y las entrevistas en profundidad, realizadas a dos intelectuales de la región caribe. La información aportada por las fuentes se procesó mediante la técnica de la triangulación, que relaciona dialécticamente la teoría, con los testimonios de las entrevistas y la posición filosófica particular del autor. Se concluye que la realización de un nuevo contrato social para Colombia implica la destrucción del actual régimen de complicidades y de las barreras que impiden el empoderamiento del individuo ciudadano.

Palabras clave: filosofía contractualista; postconflicto en Colombia; nuevo modelo de sociedad; ciudadanía empoderada; costa caribe de Colombia.

Notes on the challenges of the new social contract for Colombia in times of post-conflict

Abstract

The signing of the Havana agreements signed in 2016 by the FARC-EP and the government of Juan Manuel Santos is supposed to bring with it

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Zulia; Notario de Baranoa, investigador independiente, Fundador del centro de Pensamiento Aldea Caribe. Email: leonardocalvano@hotmail.com.

the advent of an era for Colombia. However, beyond its contributions, the agreement itself is not enough to achieve such a complex purpose, the will of the actors and power factors is needed, together with an empowered citizen to jointly build the conditions of possibility for the realization of a new social contract for Colombia. The objective of the article is to reflect on the current geopolitical challenges and scenarios that serve as the basis for the proposed new social contract. In the methodological work, critical hermeneutics and in-depth interviews were carried out, conducted with two intellectuals from the Caribbean region. The information provided by the sources was processed using the triangulation technique, which dialectically relates the theory, to the testimonies of the interviews and the particular philosophical position of the author. It is concluded that, the realization of a new social contract for Colombia implies the destruction of the current regime of complicities and the barriers that impede the empowerment of the citizen individual.

Keywords: contractualist philosophy; post-conflict in Colombia; new model of society; empowered citizenship; Caribbean coast of Colombia.

Introducción

La firma de los llamados acuerdos de la Habana en 2016 por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular, en adelante solo (FARC-EP) y el gobierno de Juan Manuel Santos, generaron una expectativa creíble –por su contenido y significación– sobre el advenimiento de una era de paz, estabilidad y justicia para Colombia. No obstante, el rechazo del acuerdo por la mayoría de la ciudadanía en el plebiscito del domingo 02 de octubre de 2016, en el que se preguntó ¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera? Demostró, rápidamente que, más allá de sus aportes el acuerdo por sí mismo no es suficiente para alcanzar tan complejo propósito, hace falta la voluntad de los actores de poder, junto a una ciudadanía inteligente para construir mancomunadamente las condiciones de posibilidad para la realización de un nuevo o renovado contrato social para Colombia, toda vez que la paz no solo se decreta.

El objetivo del artículo consiste en reflexionar sobre los desafíos y escenarios geopolíticos actuales que sirven de base al nuevo contrato social que se propone para Colombia. En trabajos anteriores hemos clarificado (Calvano, 2018; Calvano, 2018a) lo que entendemos por contrato social, a modo de todos aquellos fundamentos: filosóficos, ontológicos, ideológicos, políticos y epistemológicos, desde los cuales se edifica un modelo de sociedad determinado. Esta noción que rebasa al constitucionalismo, se

perfila al mismo tiempo como un elemento heurístico fundamental para comprender la naturaleza del sistema político colombiano estructurado históricamente por las elites en el poder.

En el primer apartado se presenta una breve reseña histórica y conceptual que ubica al lector sobre los postulados básicos de la filosofía contractualista que emerge en el contexto de la modernidad política en occidente. En el segundo, se muestra de forma sucinta los argumentos más destacados de las entrevistas en profundidad realizadas a dos insignes intelectuales de la costa caribe de Colombia, sobre el tema de los desafíos que entraña la construcción de un nuevo modelo de sociedad y; por último, en las reflexiones finales, se triangulan los hallazgos más destacados de la investigación como una excusa para establecer un diálogo entre cierta filosofía contractualista, las opiniones de las personalidades entrevistadas y nuestra posición al respecto.

En lo metodológico se trabajó con la hermenéutica crítica, herramienta de investigación que vincula textos y contextos desde una lectura ecléctica que, al decir de Villasmil (2017), es subsidiaria de tradiciones como: el marxismo, el feminismo, el bionismo, el postestructuralismo y la postmodernidad que, más allá de sus particularidades, buscan descifrar en el discurso y la realidad concreta:

Las estrategias y dispositivos de opresión, dominación y control social que han estructurado históricamente las clases dominantes –en distintos lugares y momentos– para soportar su hegemonía en detrimento de las grandes mayorías de personas y comunidades explotadas y marginadas de la humanidad, asumiendo una postura ética de solidaridad para con estos sectores relegados que, desde la reflexión teórica y epistemológica, **propenda a la creación de las condiciones de posibilidad para su liberación, lo que implica, a su vez, el diseño de un nuevo o renovado orden político, económico y social más propicio para la producción y reproducción de la vida buena**, lo que hemos llamado como un nuevo o renovado contrato social (Villasmil, 2017: 22) (negritas añadidas).

En este sentido, la hermenéutica crítica no es solo una filosofía convertida en metodología, sino también, una posición ética y política que, desde las coordenadas de las ciencias humanas y sociales, intenta aportar capacidades y herramientas en función de la emancipación de la persona humana situada en contextos de precariedad, violencia estructural o emergencia social, al tiempo que se atreve a diseñar un renovado orden de cosas más propicio para la dignificación de la vida, con todo lo que ello representa.

A modo de técnica de recolección de información se emplearon las entrevistas en profundidad (EP) desde la perspectiva de Robles (2011) y para procesar la información *la triangulación*. Según Robles (2011), las EP son un tipo particular de entrevistas que busca no solo comprender

lo que dicen los informantes, sino, además, la perspectiva que tienen, configurada desde sus experiencias, identidades y situaciones de vida. Se trata de una acción dialógica sujeto/sujeto que sigue el modelo horizontal de conversación entre iguales, mediante encuentros reiterados cara a cara entre el investigador y los informantes; encuentros en los que solo no es importante lo que se dice, sino como se dice, cuando se dice y hasta lo que se omite. Por lo demás, se pudo entrevistar a dos intelectuales de la región caribe de Colombia, expertos en procesos políticos y socioeconómicos.

La información aportada por las fuentes orales y textuales se procesó mediante la técnica de la triangulación, que relaciona dialécticamente la teoría, con los testimonios de las entrevistas y la posición filosófica particular del autor. En consecuencia, el trabajo que sigue se desarrolló en un área interdisciplinaria del saber, denominada por (Morales *et al*, 2019) como epistemología política, en la que confluyen en igualdad de condiciones y con límites imprecisos: lo politológico, lo histórico, jurídico y sociológico, en el contexto de una visión postpositivista de la ciencia de corte holístico que apuesta por el diálogo entre saberes diversos sin barreras disciplinares.

1. Breve reseña de los postulados de la filosofía contractualista

La filosofía contractualista de la que surge la metáfora del contrato social para explicar el inicio del poder política (Estado), que sirve de base al modelo de sociedad existente en el pasado y en el presente, no como el resultado de la voluntad de la providencia o de fuerzas históricas y metafísicas inconmensurables, sino como el pacto o consenso fundacional forjado por hombre libres e iguales, que se asocian para poder vivir en comunidad y superar el estado de naturaleza en el que prevalece la voluntad caprichosa del más fuerte, en un marco de instituciones racionales y normas diseñadas mediante la democracia deliberativa para preservar el bien común, inicia desde la antigüedad y alcanza su plenitud con la obra de filósofos de la talla de: Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Thomas Hobbes (1588-1679), y en la actualidad John Rawls (1921-2002), entre otros.

Para Rousseau, la sociedad civil como forma de organización que sucede al estado de naturaleza es el resultado de una convención desarrollada por la necesidad colectiva:

Supongamos que los hombres han llegado a ese punto donde los obstáculos que perjudican su conservación en el estado actual vencen, por medio de su resistencia, las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en ese estado. Entonces ese estado primitivo ya no puede continuar por más tiempo, y el ser humana perecería de no cambiar su modo de ser (Rousseau, citado por: Ferrater, 2001: 688).

Por tal motivo, se impuso la utilidad de:

Buscar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común proporcionada por **la persona y los bienes de cada asociado**, y mediante la cual, cada uno, uniéndose a todos, no se obedezca a sí mismo, y quede tan libre como antes... ese es el problema fundamental del cual el contrato social da la solución (Rousseau, citado por: Ferrater, 2001: 688) (negritas añadidas).

Aunque el autor del contrato social no era un demócrata en el sentido contemporáneo del concepto, en sus ideas se van apuntalando las nociones que en su momento servirían de fundamento a las democracias liberales de occidente, toda vez que, la asociación primigenia que supone, metafóricamente hablando, fungió como causa primaria para estructurar al orden social existente, no fue el resultado de una fuerza irresistible y externa a la voluntad de los asociados, se trata más bien una convención deliberativa, muy próxima a la democracia deliberativa que al día de hoy propone (Habermas, 2000) para sentar las bases jurídicas, institucionales y morales que hacen posible la vida en comunidad desde tiempo inmemoriales.

De lo que se concluye, por una parte, que el contrato social está anclado a la voluntad general que propende en todo momento al logro del bien común mediante la conservación en el tiempo de personas y colectividades y; por la otra, aunque no lo dice taxativamente, que el contrato social como idea que aglutina a ciudadanos libres e iguales puede ser invocada en cualquier momento para revocar a un modelo social determinado y sentar las bases de otro cualitativamente superior que vendría a responder a las expectativas sociales y los desafíos que impone un momento histórico trascendental, agregamos nosotros como el vivido en Colombia con ocasión de los llamados acuerdos de la Habana.

Con anterioridad y desde una postura filosófica proclive a la autocracia, Hobbes (2016) plantea en *The Leviathan* que el contrato social se genera exclusivamente en la autoridad vinculante de un *príncipe soberano* para garantizar al estado civil; por tanto, las personas están obligadas a acatar de forma irrestricta la voluntad del príncipe como condición de posibilidad para mantener al contrato social y poder preservar su vida y su bienes, de modo que resistir al príncipe significa atentar contra el orden social en su conjunto.

En palabras de Cortes (2010), el *contractualismo hobbesiano* se posiciona en las antípodas del liberalismo clásico al configurar una teoría estatista sin frenos ni restricciones que protejan a la ciudadanía del uso arbitrario del poder y, al mismo tiempo excluye, como es común en su contexto epocal, a la asamblea de ciudadanos en el proceso de definición constituyente del modelo social que subsume a todos. En efecto, la historia

mundial demuestra que Thomas Hobbes tenía razón en el sentido de que son las elites de poder las que encarnan al príncipe, en tanto máxima autoridad soberana del orden establecido, las que, *de facto*, nos guste o no, terminan por imponer a la colectividad su contrato social a contravía si es necesario del verdadero interés colectivo y en función de perpetuar sus privilegios y su posición de dominio, proceso arbitrario que en muchos casos tiene incluso apariencia democrática.

Por su parte, John Rawls (1999) ve en la noción de contrato social una herramienta democrática que empodera a las personas en la edificación intersubjetiva del modelo de sociedad en el que quieren convivir, de ahí que este concepto sea fundamental en su teoría de la justicia, que ciertamente se opone a la justicia utilitarista. A juicio de Caballero:

A grandes rasgos la teoría de Rawls considera que los principios de justicia que son objeto de un acuerdo entre personas racionales, libres e iguales en una situación contractual justa, pueden contar con una validez universal e incondicional. Él mismo denominó a su teoría justicia como: imparcialidad, apoyado en la idea de que solamente a partir de condiciones imparciales se pueden obtener resultados imparciales. La imparcialidad de la situación contractual a la cual él llama posición original se garantiza por un velo de ignorancia que impide a los participantes del acuerdo observar y tener todos los conocimientos particulares, entre ellos los relacionados con su propia identidad y con la sociedad a la cual pertenecen. De este modo, se depura el acuerdo de la influencia de factores naturales y sociales que Rawls considera contingentes desde el punto de vista de la justicia, y a la vez se asegura el tratamiento equitativo de las distintas concepciones del bien (2006: 02)

En resumidas cuentas, **fácilmente se visualizan dos tradiciones antagónicas** en la filosofía contractualista. En primer lugar, se encuentra la concepción de Hobbes (autocrática o totalitaria) según la cual el contrato es la invención de un príncipe al que se le debe respeto y obediencia ciega, sin importar la voluntad de los ciudadanos. En segundo lugar, destaca la tradición iniciada por Rousseau (2007), que ha sido hasta ahora la de mayor divulgación e impacto en los sistemas políticos modernos porque, más allá de sus limitaciones propias de una época temprana en la que se transita dialécticamente del antiguo régimen a la modernidad política, empodera en la doctrina a las personas comunes en la construcción de su propia realidad. En el caso de Rawls, quien fuera sin duda una de los pensadores más lúcidos del derecho y la política en el siglo XX, la justicia misma como valor fundamental emana de su situación contractual que define en el derecho positivo lo que una colectividad entiende como bueno, útil y necesario para la vida en comunidad, para la *polis* o *la cité* al decir de los antiguos griegos y romanos.

De conformidad con el paradigma constructivista que no suprime de antemano las subjetividades ni niega el condicionamiento social de todo conocimiento, conviene destacar que defendemos una concepción democrática y progresista del contrato social en completa sintonía con el

programa político de la modernidad, que perfila en el individuo ciudadano el protagonismo de la historia, de ahí que el goce y disfrute de sus derechos fundamentales en un clima adecuado a su libertad y dignidad sea la razón de ser de todo ordenamiento político racional. No obstante, de lo que se trata aquí es de rebasar los espacios de erudición para aterrizar en el plano de la realidad concreta y desarrollar saberes y respuestas, con alguna utilidad social, en la hoja de ruta para la terminación definitiva del conflicto armado, que ha secuestrado en Colombia toda posibilidad de cambio estructural por más de medio siglo.

2. Desafíos que entraña la construcción de un nuevo modelo de sociedad: diálogos y perspectivas

Para el desarrollo de este apartado, que constituye el aporte fundamental de la investigación, se muestra una sinopsis de las ideas y opiniones más relevantes de las entrevistas realizadas a dos voces en la ciudad de Barranquilla, la última semana de noviembre de 2019, al profesor Rubén Darío Martínez Pure, economista e investigador de la Universidad Libre de Colombia y; al profesor Rafael Castillo Pacheco, también economista y exrector de la Universidad del Atlántico. Por lo demás, las entrevistas se desarrollaron con base al guion de preguntas abiertas que se muestra en el cuadro que sigue a continuación:

Guion de Preguntas Abiertas

Objetivo de la investigación: Reflexionar sobre los ingentes desafíos y escenarios geopolíticos actuales que sirven de base al nuevo contrato social que se propone para Colombia
1) ¿desde su punto de vista cual es el origen del conflicto colombiano?
2) ¿cuáles son las principales barreras que impiden el desarrollo de un modelo de sociedad más justo y equitativo para todos?
3) ¿creo que es posible el desarrollo de un nuevo contrato social para Colombia en el postconflicto?
4) ¿cuáles serían los grandes retos y desafíos que ese contrato social alternativo tendría que enfrentar para su realización?
5) ¿son propicios los escenarios geopolíticos actuales, en Latinoamérica y el mundo, para desarrollar una empresa de esta magnitud?
6) ¿es viable esta propuesta de un nuevo contrato social con el régimen existente de complicidades en Colombia?

Cuadro 1. Guion de preguntas con base al objetivo de la investigación (Elaboración propia).

Al preguntar sobre el origen del conflicto colombiano –aprieto histórico prácticamente consustanciado al surgimiento del estado republicano– (Castillo, 2019) responde que se trata de un problema de naturaleza política ocasionado *por el reparto desigual de valores*² que ha ido escalando en magnitud, violencia y complejidad en los **últimos sesenta años**, con la participación de actores como las guerrillas de extrema izquierda, el narcotráfico y el paramilitarismo. A su modo de ver, la causa fundamental de este proceso se encuentra en la forma violenta como los colombianos dirimen sus diferencias. Desde nuestra perspectiva, esta respuesta es clave porque otras sociedades de la región que también han experimentado en *carne propia* el flagelo de la desigualdad y la falta de oportunidades generalizadas, no han vivido, sin embargo, dinámicas tan prolongadas de conflictividad en la escena de una guerra civil.

Ante la pregunta sobre las principales barreras que impiden el desarrollo de un modelo de sociedad más justo y equitativo para todos, (Castillo, 2019) manifiesta que se trata de barreras de tipo económico, por un lado, y de tipo político, por el otro. En el primer caso se evidencia la gran desigualdad que hay en Colombia: “hay un coeficiente Gini³ de 0.54” alarmante frente a países más desarrollados donde la desigualdad es de 0.20 en promedio porque la riqueza esta mejor distribuida. En este caso la desigualdad se refleja en el monopolio de la propiedad de la tierra en ciertas familias y también se deriva en los privilegios de tipo fiscal que ostentan las elites económicas en el país.

En cuanto a las barreras políticas (Castillo, 2019) expone que son la prolongación de las realidades económicas, por lo tanto, muestran la existencia de unos partidos políticos tradicionales que reproducen con su accionar el orden de cosas que privilegian a las elites en detrimento de las grandes mayorías nacionales excluidas, hasta el momento, del goce y disfrute a plenitud de sus derechos fundamentales. Esta realidad constatable en la historia del país, excluye hasta el momento la generación de liderazgos políticos alternativos que vengan a concertar nuevas posibilidades de desarrollo sostenible.

Por su parte, cuando se formula a (Martínez, 2019) la primera pregunta

-
- 2 Como explican Losada y Casas: “Los bienes, servicios, oportunidades y honores deseados por las personas se denominan de manera genérica *valores*, entendiéndolo por este término cosas apetecidas o deseadas. En otras palabras, un valor es cualquier cosa que alguien desea; al menos, es un valor para quien la desea. El dinero, la salud, la educación, la integridad moral, la amistad y el respeto de los derechos humanos se constituyen como valores, en la medida en que existan personas que los desean” (2008: 22-23). Que grupos acceden a los bienes de valores en una sociedad y quienes quedan excluidos de los mismos de forma parcial o total, depende directamente de la naturaleza y contenido del contrato social existente que privilegia a unos en detrimento de otros en un juego de suma cero y en un contexto de necesidades infinitas y recursos escasos.
 - 3 El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad propuesta por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual en el mundo.

responde que, a su modo de ver, el conflicto armado en Colombia es la consecuencia directa de la falta de oportunidades que tienen los sectores populares para desarrollar un proyecto de vida constructivo y edificante. Esto ha sido así porque en Colombia no hay existiendo –a diferencia de los países centrales– un verdadero modelo capitalista que logre desplegar al máximo las grandes posibilidades de desarrollo que tiene el país: “Lo que hay aquí es un *modelo semifeudal* que, aunque trata de enlazar en una misma dinámica ideas capitalistas modernas con el latifundio termina resultando muy contradictorio” (Martínez, 2019: s/p).

La falta de miras del liderazgo nacional colombiano anclado al favorecimiento de la concentración de la propiedad de la tierra en la oligarquía, no desarrolló una estrategia de incentivos a la producción de nuevas manufacturas o la captura de nuevos mercados internacionales para la producción nacional. Esto determinó en el campesinado la conciencia de la imposibilidad de tener una vida digna bajo estas condiciones estructurales, lo que en buena medida motoriza el conflicto que se va recrudeciendo paulatinamente con el aveniente del narcotráfico, la corrupción general de la clase política nacional y la emergencia de las guerrillas (Martínez, 2019).

En cuanto a la segunda pregunta (Martínez, 2019) indica que las principales barreras que impiden el desarrollo de un modelo de sociedad más justo y equitativo para todos, se vinculan a la debilidad o inexistencia de instituciones democráticas fuertes que procuren el fomento de la participación ciudadana en la construcción de su propio destino –individual y colectivamente– y de una ciudadanía informada más conocedora de sus posibilidades para la resolución de los desafíos históricos que hay que afrontar como país.

Esto debe trasladarse también a la configuración de partidos políticos de verdad, con diversas ideologías, que en el ejercicio del poder desplieguen políticas públicas en función del desarrollo armónico de la sociedad y del medio ambiente, en el marco del proyecto nacional de *Estado social de derecho* que identifica a la constitución política vigente y que, de ser asumido con fundamento, puedo lograr un nuevo contrato social con justicia y equidad para todos, con énfasis particular en los grupos más vulnerables (Martínez, 2019).

Al responder la tercera interrogante formulada contentiva a la posibilidad del desarrollo de un nuevo contrato social para Colombia en el postconflicto, (Castillo, 2019), agrega de forma enfática que: *si es posible pero no es sencillo*, esto por tres razones concretas; primero, la paz tiene en Colombia un conjunto de enemigos notables que se han beneficiado del ecosistema de la guerra; segundo, la paz como concepto y realidad plausible no ha sido entendida en su verdadera dimensión, para algunos todo se reduce al acuerdo suscrito para que la principal guerrilla del país FARC-EP deponga las armas y se integre a la vida cívica normal, cuando

lo verdaderamente importante está en el proceso que es punto de partida en la negociación entre los actores beligerantes y que demanda del diseño y ejecución de políticas públicas de envergadura, que lleven más estado a los territorios inmersos en el conflicto, elevando de forma integral los estándares de vida de la población. En tercer lugar, abundan los que descreen del postconflicto como realidad y siguen apostando al reinicio de las dinámicas de violencia, al tiempo que niegan la existencia de las causas objetivas de la conflictividad en el país.

En consecuencia, el nuevo contrato social dependerá de que las tendencias pro paz tengan arraigo e inclinen a su favor las relaciones de poder que históricamente producen y reproducen la injusticia, la falta de oportunidades, la mercantilización de la vida social y la inequidad campante, mediante un sistema de complicidades a todos los niveles. En este orden de ideas, (Castillo, 2019) sostiene que el nuevo contrato social requiere también de un consenso amplio entre la sociedad civil organizada y los actores de poder ganados al logro de la paz, sobre las circunstancias que han originado y desarrollado el conflicto hasta ahora, como condición de posibilidad para suprimirlas y poder avanzar a una fase superior de la historia nacional.

En buena medida esto tiene que ver con la obliteración de la participación política, es decir, con la negación de los actores políticos que no respondieron en su momento a los parámetros del establecimiento y que se vieron forzados, en algunos casos, a recurrir a la lucha armada para hacer valer sus demandas e inconformidad ante el sistema político por otra vía. En este complejo contexto geopolítico (Castillo, 2019), supone sin embargo que existe una posibilidad inmensa de articular viejas y nuevas demandas sociales a políticas redistributivas en la escena de una agenda social que incremente el bienestar de la gente, *sin demagogia o politiquería*, de la mano con políticas fiscales progresivas que tenga mayor peso en los grandes contribuyentes al tiempo que aminoren la carga en los estratos medios y bajos, quienes son los más afectados por las políticas neoliberales imperantes.

Al plantear la misma pregunta a (Martínez, 2019) se obtiene una respuesta similar ganada a ratificar la viabilidad de lo que significa estructurar un nuevo contrato social para Colombia en el postconflicto, pero se esbozan otras ideas diferentes. Desde su punto de vista, el acuerdo de la Habana crea las bases para construir las estructuras de la paz, pero, con la actuación del nuevo gobierno del Centro Democrático la agenda ha sido precaria. Insiste en el tema de la propiedad territorial que es la columna vertebral del acuerdo y sostiene que en este aspecto crucial se ha avanzado muy poco o nada.

Por otra parte, posiciones conservadoras se afianzan en espacios locales, por ejemplo, en algunos municipios de departamentos como: Córdoba,

Sucre y Bolívar sigue habiendo una gran concentración de las tierras en pocas manos como lo evidencia el índice de Gini que en estas regiones asciende a 0.80, lo que limita dramáticamente el acceso al campesino a los espacios agro-productivos del país y le impide ganarse su sustento de forma digna. Mientras Colombia no corrija esa falencia en la estructura económica es difícil apalancar el nuevo contrato social que se necesita (Martínez, 2019).

Según (Martínez, 2019), hasta el momento no se observa un salto cualitativo en la consecución de lo pactado, como si lo hubo con la administración de Santos, es más, en Córdoba hay un recrudecimiento del asesinato a líderes sociales coligado a la denuncia de estos sobre el hecho cierto de que los procesos de restitución de tierras no se han dado de forma clara y transparente, para que el campesino pueda tener acceso a las posesiones que necesita para vivir y desarrollarse como fuerza productiva.

Sobre los grandes retos y desafíos que un contrato social alternativo tendría que enfrentar para su realización, (Castillo, 2019) enuncia que hay dos aspectos fundamentales: primero, se requiere de un estado con una arquitectura institucional sólida y fuerte, capaz de sintonizarse con los nuevos desafíos y fuerzas transformadoras que han insurgido en Colombia para alcanzar la paz. Lo que vemos hasta el presente es una gran disonancia entre lo que buscan las personas comunes y lo que las instituciones ofrecen. Segundo, urgen políticas económicas que resuelvan el tema trascendental de la desigualdad. No se trata solamente de optar por políticas de crecimiento económico sostenido en sintonía con los paradigmas hegemónicos de Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial, hay que impulsar políticas de desarrollo a escala humana, solo así puede alcanzarse un nuevo modelo de sociedad de paz y justicia.

Al plantearse la misma pregunta a (Martínez, 2019) agrega que los grandes retos y desafíos se materializan en la necesidad de superar la corrupción generalizada, de superar la cultura rentista y clientelista que hay en Colombia. Empero, la democracia misma tiene ciertas “limitaciones” para afrontar estos problemas porque se sustenta en la premisa de que los cambios deben darse de forma gradual y no violenta. En consecuencia, el gran reto consiste en relegitimar *nuestra democracia* como forma consensuada de resolución de conflictos, atendiendo en el proceso a las demandas sociales hasta ahora insatisfechas. A la sazón, se debe fortalecer simultáneamente la dimensión formal de la democracia ateniéndose a los derechos políticos y las libertades civiles y, la dimensión de los resultados, que busca garantizar unas condiciones de vida digna en la materialidad de la existencia para todas las personas, que les permitan vivir sobre el umbral de la pobreza extrema y de la exclusión.

Quizá la pregunta más relevante efectuada en la entrevista fue ¿son propicios los escenarios geopolíticos actuales, en Latinoamérica y el mundo,

para desarrollar una empresa de esta magnitud? Ante la cual (Castillo, 2019) respondió que: no son los mejores, lo que se observa en la escena internacional es un reposicionamiento de liderazgos neoconservadores como el caso de la extrema derecha alemana o Donald Trump en EUA, Jean-Marie Le Pen en Francia, o el neo-franquismo en España con el partido Vox, entre otros ejemplos. No obstante, también se ve el resurgimiento de gobiernos progresistas como el de Pedro Sánchez, también en España, Manuel López Obrador en México y la vuelta del kirchnerismo en Argentina.

En este escenario geopolítico también son importantes las crisis que han experimentado algunos países de la región en el último trimestre del 2019, como Ecuador y Chile, donde surgen movimientos autoconvocados en el seno de la sociedad civil descontenta que se están replanteando los modelos políticos y económicos instituidos, como condición para optar por una mejor vida y una mejor democracia. Entonces, convergen dos fuerzas políticas antagónicas, por un lado, la ultraderecha que se fundamenta en el discurso chovinista y xenofóbico, por la otra, cierta izquierda democrática que busca generar un debate abierto sobre temas como: las oportunidades, la participación ciudadana o el gasto público en materia social con políticas redistributivas. En este escenario urge responder con mucha coherencia: ¿Qué entendemos por democracia? al tiempo que se pone en cuestión al sistema capitalista como tal, lo que no significa por ello que se apuesta a un modelo totalitario de planificación central de la economía de raigambre marxista (Castillo, 2019).

Cuando se formula la misma interrogante a (Martínez, 2019) responde que en Colombia todos los grandes conflictos se han resuelto con una nueva constitución, que sería la expresión normativa máxima del contrato social; no obstante, las condiciones geopolíticas en Latinoamérica y el mundo parecen no favorecer esa opción ahora. De hecho, afirma que algunos opinan que los grandes conflictos estructurales de la humanidad desembocan en una tercera guerra mundial. Entonces los estados y las personas se preparan para un evento de esa magnitud y más que apostar por un nuevo modelo de sociedad buscan conservar lo que tienen.

Lo que podrá cambiar las cosas, al decir de (Martínez, 2019), sería la emergencia de nuevos liderazgos con una concepción progresista del poder o nuevas formas de ver el mundo que impulsen una gran transformación en positivo. En conclusión, a su modo de ver, en este momento no hay condiciones para la puesta en marcha en Colombia de un nuevo contrato social, mucho más cuando el gobierno nacional está anclado a las tendencias geopolíticas y económicas que impone el occidente hegemónico. Aunque hay unos compromisos de estado para materializar lo pactado en los acuerdos de paz en la realidad se viene actuando a contravía de lo que se dice en el papel.

Para cerrar las entrevistas se preguntó ¿es viable esta propuesta de

un nuevo contrato social con el régimen existente de complicidades en Colombia? A lo que (Castillo, 2019) agregó *que es viable* en la medida que se incrementa significativamente la participación ciudadana y se vuelva más cualificada, se trata de la necesidad colectiva del despertar de la conciencia crítica y reflexiva de las personas para valorar asertivamente el orden de cosas reinante, en el marco de una estrategia para incidir en los espacios donde se toman las decisiones cruciales para el país, espacio hasta ahora monopolizado por elites políticas y económicas.

El nuevo contrato social será posible también en la medida en que la sociedad civil organizada sea capaz de movilizarse de forma sostenida para construir una nueva sociedad de cara a la justicia y la equidad, al tiempo que sea competente para hacer contraloría social del ejercicio de poder. Para ello hace falta tener la información suficiente y matizar el impacto en los imaginarios colectivos de las grandes cadenas de medios de comunicación, ganadas a justificar en todo momento al establecimiento. Por lo tanto, deben irrumpir a la escena otras formas de comunicación alternativas y no regimentadas como ha sucedido con la primavera árabe o como ha sucedido asimismo en Chile y en Ecuador con el uso asertivo de las redes sociales para coordinar la protesta social y expresar el descontento endémico. “Si las grandes mayorías que están en condiciones de privación y exclusión deciden actuar de forma coordinada y afectiva el nuevo contrato social será posible” (Castillo, 2019: s/p).

En este sentido, (Martínez, 2019) adiciona para cerrar que, aunque uno quisiera que se den las condiciones objetivas y subjetivas que hagan posible un nuevo contrato social para Colombia, todo indica que en este país no es nada fácil cambiar estructuras para mejorar la vida de las personas, esto siempre ha costado centeneras de vidas y este momento no será la excepción. “Fíjense como no se ha podido implementar a cabalidad lo pactado con las FARC-EP en 2016, por la cantidad de obstáculos y asesinatos que ha habido” (Martínez, 2019: s/p).

Sin duda un nuevo contrato social como el planteado en el acuerdo o como lo propuesto por Leonardo Calvano es una revolución y como toda revolución, “no es gratis, no es algo romántico” y significaría un gran sacrificio para la gente común que se vería inmersa en un torbellino de acontecimientos desafortunados, tal como ha venido sucediendo. A pesar de que en la literatura filosófica y política se evidencia que el nuevo modelo de sociedad sería, a todas luces, una nueva oportunidad de vida para las mayorías desasistidas, para llevar ese saber a la realidad en este momento (Martínez, 2019) se muestra muy pesimista.

Reflexiones finales

Al reflexionar sobre los desafíos y escenarios geopolíticos actuales que sirven de base al nuevo contrato social que se propone en Colombia, emergen rápidamente algunas conclusiones puntuales al calor no solo de lo que ha venido sucediendo en este país desde la firma de los acuerdos de la Habana en 2016, sino, además, de las dinámicas de conflictividad sucedidas en la región en el último trimestre de 2019, que muestran como los proyectos nacionales de izquierda marxista y de derecha neoliberal han fracasado, a su modo, en el intento por estructurar un ecosistema político, económico y social a la altura de los requerimientos y legítimas demandas de desarrollo de la persona humana.

Esta realidad geopolítica latinoamericana le da la razón de cierto modo a los filósofos postmodernos como Jean-François Lyotard (1924-1998), Jean Baudrillard (1929-2007) y el mismo Zygmunt Bauman (1925-2017), quienes postularon hace más de 40 años, el agotamiento definitivo de los grandes relatos como el marxismo y el capitalismo para explicar las nuevas realidades e impulsar el desarrollo de sistemas democráticos a tono con el apalancamiento de las capacidades centrales de la humanidad, en un clima de libertad, justicia y dignidad sostenible en el tiempo.

No obstante, la realidad latinoamericana es mucho más compleja porque en estas sociedades las experiencias de modernidad, en lo material y cognitivo, han sido parciales y segmentadas para goce y disfrute de elites y estratos medios –ello más allá de lo avanzado que puedan lucir algunos textos constitucionales que proclaman retóricamente el advenimiento de los valores modernos desde el siglo XIX– de ahí que buena parte del repertorio de los problemas políticos como: el caudillismo, la concentración del poder en grupos excluyentes, en el marco de una ciudadanía precaria y despojada muchas veces de su conciencia crítica y asociativa; o de problemas económicos como el latifundio o el *extractivismo* exacerbado que configuran relaciones de producción semif feudales, contrarios a una economía del conocimiento a tono con los tiempos actuales, sean el resultado de formas de sociabilidad de franco carácter premoderno, las cuales persisten aun hoy en las representaciones sociales y las relaciones intersubjetivas.

La filosofía contractualista de los autores clásico y neoclásicos comentados con anterioridad puede resultar en realidades como la colombiana y latinoamericana en general como ingenua o idealista, toda vez que en estas latitudes tendencialmente los contratos sociales no han resultado del pacto entre hombre libres e iguales, sino de la imposición de esquemas relaciones en lo político, económico, social y cultural para beneficio de las elites, tal como lo argumentaba Hobbes en su teoría autocrática, bajo un barniz de

modernidad, democracia y derechos humanos.

No obstante, conviene rescatar de esta filosofía su argumento central de que los modelos de sociedad, en su contenido y características distintivas, deben ser el resultado de un acuerdo deliberativo entre todos los ciudadanos sin la necesidad de afirmar o negar ninguna ideología en concreto, solo basta reconocer el imperativo categórico de la vida en general y la dignidad humana en particular e impulsar consensuadamente los cambios necesarios en todas las esferas de la realidad, cosa que se dice fácil pero amerita un esfuerzo titánico.

De cualquier modo, el nuevo modelo de sociedad que pudiera surgir a raíz de los acuerdos de la Habana –y que hoy se encuentra en vilo– para la edificación de la sociedad postconflicto, requiere del aporte moral de intelectuales orgánicos, como los entrevistados, por su capacidad para diagnosticar, sin prejuicios ni ataduras con el poder, las principales problemáticas que el país debe resolver como condición de posibilidad para dar el salto cuántico en su historia y pasar de una plano de violencia estructural y exclusión, a un orden más justo y equitativo para las mayorías, lejos de los fundamentalismo marxistas o de mercado.

Por las razones esgrimidas, más allá del supuesto final de las utopías, siempre derrotadas en la realidad por las fuerzas distópicas, el ejercicio intelectual de imaginación y diseño de otros espacios –posibles y necesarios– para la convivencia, significa un acto de rebeldía cognitiva y de desobediencia epistemológica ante el bio poder, que bien vale la pena desplegar para avanzar y construir otros modos de vida, lo que demanda al mismo tiempo de la destrucción definitiva del actual régimen de complicidades y de las barreras que impiden el empoderamiento del individuo ciudadano en el saber y en el poder.

Referencias Bibliográficas

- CABALLERO GARCÍA, Francisco. 2006. “La Teoría de la Justicia de John Rawls” En: Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, vol. I, núm. II, pp.1-22.
- CALVANO CABEZAS, Leonardo. 2018a. “Modernidad Política: miradas y significados” En: Cuestiones Políticas. Vol. 33. No 58, enero - junio, pp. 12 – 33.
- CALVANO CABEZAS, Leonardo. 2018. Contrato social y modernidad política en Colombia. Fondo Editorial de UNERBM, primera edición. Cabimas, Venezuela.

- CASTILLO PACHECO, Rafael. (15 de noviembre de 2019). desafíos que entraña el nuevo contrato social para Colombia en tiempos del postconflicto 1. (J. Villasmil, Entrevistador).
- CORTÉS RODAS, Francisco. 2010. “El contrato social en Hobbes: ¿absolutista o liberal?” En: Estudios Políticos, No 37, julio-diciembre, pp. 13-32.
- FERRATER MORA, Juan. 2001. Diccionario de filosofía. Tomo A-D. Ariel filosofía, Barcelona, España.
- HABERMAS, Jürgen. 2000. Factibilidad y validez Sobre el derecho y el estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso. Editorial Trotta. Madrid, España.
- HOBBES, Thomas. 2016. *Leviathan, or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiasticall and Civil*. Create Space Independent Publishing Platform. Londres, Inglaterra.
- LOSADA, Rodrigo; CASAS, Andrés. 2008. Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política. Universidad Javeriana/ FLACSO Biblioteca. Bogotá, Colombia.
- MARTÍNEZ PURE, Rubén Darío. (16 de noviembre de 2019). desafíos que entraña el nuevo contrato social para Colombia en tiempos del postconflicto 2. (Y. Morales, Entrevistador).
- MORALES CASTRO, Yolanda; VILLASMIL ESPINOZA, Jorge; MARTÍNEZ PURE, Rubén. 2019. “Democracia a la palestra: ¿Gobierno del pueblo o degeneración del poder?” En: Revista de Ciencias Sociales (RCS) Vol. XXV, Número especial 1, pp. 236-252.
- RAWLS, John. 1999. *A Theory of Justice. Revised Edition. the belknap press of harvard university press*. EUA, Massachusetts.
- ROBLES, Bernardo. 2011. “La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico” En: Cuicuilco, vol. 18, núm. 52, septiembre-diciembre, pp. 39-49.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. 2007. El contrato social. Austral, Madrid, España.
- VILLASMIL ESPINOZA, Jorge. 2017. “Saberes emergentes, intervención social crítica y nuevo contrato social en la Colombia del siglo XXI” En: Reinventando Saberes para la Intervención Social. MUÑOZ DE RUEDA, Ligia; MORALES CASTRO, Yolanda (compiladoras). Ediciones de la Universidad Simón Bolívar. Barranquilla, Colombia.

Una mirada política a la educación superior en Ecuador en el marco de una propuesta de libertad y oportunidades para todos

*Rosa Elena Gómez Calero **
*Zoila Esperanza Crespo Toro ***

Resumen

La educación superior desempeña un rol axial en el desarrollo integral de toda nación, toda vez que, en ella, se forma el recurso humano que con su trabajo y acción cotidiana sirve de motor al aparato productivo nacional, al tiempo que genera ciudadanía activa. En consideración de esta premisa axiomática, el objetivo del presente ensayo es aportar reflexiones conducentes a la definición de una propuesta educativa de libertad y oportunidades para todos. En lo metodológico, es de considerar que estamos ante un ensayo reflexivo y crítico desarrollado con un lenguaje intimista, desprovisto de las pautas del discurso científico tradicional que se expresa en un tono despersonalizado o mediante la tercera persona del plural. Se concluye que esta propuesta de mejorar la educación superior significa, por sí misma, un acto político que desafía las concepciones tradicionales sobre el tema y sus consecuentes dispositivos de poder.

Palabras Clave: Educación superior en Ecuador; propuesta de libertad; oportunidades para todos; relato testimonial; pensamiento crítico.

* Trabajadora Social, Máster en Docencia Universitaria e Investigación Educativa. Docente y Coordinadora de Titulación en la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Técnica de Machala - Ecuador. Teléfono: (593) 7 2983362. Ext.123,134. E-mail: rosagomezca@gmail.com.

** Docente de Bachillerato Técnico, Máster en Docencia Universitaria e Investigación Educativa. Docente en el área de Contabilidad y Tributación del Colegio de Bachillerato Ismael Pérez Pazmiño, Machala - Ecuador. Dirección: Primera Octava Norte No. 222. Teléfono: (593) 7 2938463. E-mail: zecgeminis@yahoo.com.

A political look at higher education in Ecuador in the framework of a proposal of freedom and opportunities for all

Abstract

Higher education plays an axial role in the integral development of every nation, since, in it, the human resource is formed that with its work and daily action serves as a motor for the national productive apparatus, while generating active citizenship. In consideration of this axiomatic premise, the objective of this essay is to provide reflections conducive to the definition of an educational proposal of freedom and opportunities for all. In the methodological, it is to consider that we are facing a reflexive and critical essay developed with an intimate language, devoid of the guidelines of traditional scientific discourse expressed in a depersonalized tone or through the third person plural. It is concluded that this proposal to improve higher education means, by itself, a political act that challenges the traditional conceptions on the subject and its consequent devices of power.

Key words: Higher education in Ecuador; proposal of freedom; opportunities for all; testimonial story; critical thinking.

Introducción

El presente ensayo busca aportar reflexiones conducentes a la estructuración de un equilibrio en el actual sistema educativo superior en Ecuador, rescatando lo que ha resultado de las innovaciones consumadas, al tiempo de sugerir alternativas que sumen o contribuyan al referido propósito; a partir de experiencias que acontecieron durante cinco años de trabajo como docente. De lo que se trata es de invitar a conocer y contagiarse de una síntesis de ideas de autores como Morin (1999) o Vuollo (2017), quienes dejan ver que al igual que nosotros, ellos desean innovar la política educativa para forjar mejores días en América Latina y el mundo en general.

Frente a las limitaciones y tensiones de la realidad educativa actual, es oportuno y esencial, el hecho de que deben realizarse reformas a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), como también a los reglamentos expedidos por el Consejo de Educación Superior (CES), teniendo en cuenta que para Garúa (1991) la universidad es:

La cantera de donde saldrán los líderes sociales, económicos y políticos que gobernarán nuestro país en el futuro. Además de ello, la Universidad prepara profesionales, produce ciencia, cultura, investigación... podría ser conciencia

histórica, crítica de una época para esa sociedad. Esta función necesaria de liderazgo social y de cambio es para cualquier nación esencial... La misión de la Universidad es, pues, no sólo transmitir conocimientos científicos y preparación técnica, sino también educar el espíritu, forjar hombres cultos; no sólo con cultura científica, sino también con cultura moral, artística y técnica (Garía, 1991: 323-324).

Entonces, dando por sentado lo expuesto por el autor, estas cualidades deberían acompañar a todo plan de estudio superior. De este modo, surge la pregunta ¿Cómo? –salvando su mejor criterio estimado lector–, se considera, con debida cuenta, que sería asumiendo la corresponsabilidad de todos y todas, cambiando la vieja actitud por una nueva y renovada mirada de la educación superior que responda a la ética democrática como principio básico de la corresponsabilidad ciudadana.

¿Cómo cumplir con ese principio de igualdad y no discriminación dentro de la educación superior?, muchos de ustedes se preguntarán. Si bien, las limitaciones son muchas, sí se puede lograr, porque aquí el protagonismo lo asume la educación superior en todos sus niveles, incorporando transversalmente al currículo de valores como: el orden, limpieza, honradez, puntualidad, responsabilidad, deseo de superación, respeto a la ley y los reglamentos, respeto por el derecho de los demás, amor al trabajo, afán por el ahorro y la inversión, entre otros valores.

El resultado sería un docente universitario comprometido con la educación y la práctica efectiva de la docencia, es decir, un docente mentor en la formación del estudiante que busca trabajar en equipos multidisciplinario e interdisciplinario. De esta manera, se acabaría con el modelo de profesores contemplativos que, actualmente, algunas universidades aún están formando, con perfiles individualistas y mezquinos, cuando hoy conocemos que en la colectividad esta la mayor arma para la resolución de problemas, claro está sin negar a priori la dimensión individual del ser.

No obstante, aún se debaten criterios contrarios con respecto a qué es la familia, quien debe internalizar la moral en el ciudadano, cuando de antemano se conoce la naturalización de las familias referentes a su preocupación por atender un estándar de necesidades económicas, producto del actual sistema de economía de mercado, que cada vez está más arraigado en nuestro medio, limitando la consumación del cambio, de forma unilateral, porque simplemente, hay un divorcio del trabajo como tejido social que procure construir un objetivo de bienestar colectivo, que aspiramos, se traduce en forjar mejores días para el país, a través del mejoramiento de la educación superior como condición de posibilidad para el desarrollo integral de la nación.

1. Innovación de la política educativa para forjar mejores días en América Latina

A continuación, invito a revisar ocho elementos claves de la educación superior en el Ecuador, íntimamente correlacionados: políticas de educación, sistema de ingreso, academia, investigación, vinculación, evaluación, titulación y postgrado, que develan desde una práctica algunas sugerencias que a nuestro criterio se podrían aportar y que tiene que ver, en esencia, con la corresponsabilidad ciudadana.

a). El Ecuador y la educación superior inmersa en tendencias históricas irreversibles como la globalización y modernización, exigen de los organismos competentes de la educación superior como el Consejo de Educación Superior (CES), Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y su Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), las cuales rigen y controlan las *políticas de educación* necesarias para que garanticen la formación del talento humano que requiere el país. De esta manera, parece conveniente la creación de un proyecto educativo que, para comenzar se denominara: *La educación superior junto al cambio de la matriz productiva y su devenir ambiental, cultural y social*. El mismo, empezaría afirmando, que sí es un acierto la gratuidad de la educación universitaria, pero con énfasis en la investigación orientada a dar solución a la cuestión social-productiva que requiere el país y el mundo.

Por ello, enfatizar en la corresponsabilidad del Estado y el sector productivo, es otro de los principios clave, un tercer principio es la vocación, compromiso de las autoridades y docentes que quieren ser parte de este cambio y, el cuarto, que viene siendo la fuerza que moviliza este proyecto es, sin lugar a dudas, las y los estudiantes que se volverán custodios del conocimiento científico que se produzca intersubjetivamente en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Referente al escenario que se debe preparar para este proyecto, una de las sugerencias es que no haya un divorcio de carreras técnicas con las licenciaturas, ¿por qué? La respuesta es sencilla, en vez de separarlas por qué no planificar curricularmente para que luego las primeras terminen en una licenciatura, y no limitarlas a seguir otros estudios e incluso un postgrado que permita crecer aún más profesionalmente. Es absurdo esperar que la educación superior de frutos, sino propone, de forma

sistemática y sostenida, investigaciones que den respuesta a los problemas que necesita resolver la sociedad en general.

En este sentido, las Instituciones de Educación Superior (IES) deben actualizarse con criterio innovador y emprendedor para que aquellos que se titulan enfrenten al mundo contemporáneo laboral, en lo local, nacional e internacional, reto fundamental de pertinencia a la demanda productiva empresarial, institucional, organizacional y medioambiental, que sin duda es urgente; toda vez que es la deuda de la academia con el desarrollo congruente de sus territorios de ubicación, al cual tienen que dar oportunas respuestas y hasta ahora mantiene un déficit al respecto.

Para que exista congruencia entre las necesidades de la sociedad y el perfil de egreso de profesionales, se propone desarrollar nuevas actitudes, se cree conveniente además que el CES debería instituir a partir de un marco de cualificaciones común entre estas dos tipos de carreras y las instituciones, ello avalaría a cualquier estudiante en términos de aprendizajes y habilidades mínimas comunes, independientemente de la Instituciones de Educación Superior (IES) o región a la que pertenezca.

De igual manera, se sugiere organizar carreras con menos años y asignaturas flexibles, que produzcan la criticidad, la movilidad, que tributen al perfil de egreso del profesional; por tanto, garantizar que se financie una carrera pertinente al desarrollo y no que la permanencia de estas en la malla curricular, sirvan para mantener al profesor con trabajo, porque hay que cumplir políticamente o, en el peor de los casos, por soborno económico. Entendiéndose por cualificaciones, al Conjunto de competencias profesionales con trascendencia para el empleo que, pueden ser adquiridas a través de formación modular u otros tipos de formación, como también, claro está, mediante la experiencia laboral” (García y Bueno, 2010: 45).

En efecto, la creación de carreras contextualizadas a las necesidades del sistema productivo de la región y país a la que pertenece la IES, serian de gran impulso; es preciso insistir que a pesar del proceso de evaluación y acreditación de algunas carreras en universidades en Ecuador, aún se están viendo carreras, que solo han sufrido un rediseño y que siguen vigentes, a pesar de contar con más de cuarenta promociones de graduados, tal es el caso de derecho, por citar un ejemplo, y de otras carreras que se quedarán porque el sistema de selección de la Secretaria de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), las hizo famosas debido a que son las opciones a elegir para aquellos estudiantes, que no alcanzaron el puntaje que necesitaban, en la prueba de admisión, para su carrera soñada. Lo cual, trae graves consecuencias para el estudiante. La falta de vocación puede desembocar en problemas de rendimiento académico, insatisfacción y deserción, con el consiguiente endeudamiento para el estudiante y su familia, en otro escenario, no terminan la carrera o la terminan, pero no la

ejercent (Carrasco y COL., 2014).

Hoy, aún tenemos universidades técnicas ofertando carreras de educación, derecho, medicina, sociología, ingenierías en agronomía, civil y comercial, carreras con las que inicialmente se abrieron, con promociones de egresados que aún no obtenían su título de pregrado, ¿Por qué? se preguntaran nuestros amables lectores, sencillo, porque no les hace falta, debido a la falta de plazas de trabajo, el campo laboral está saturado de profesionales, y sí, hay que decirlo, fue un acierto por parte del CES, al exigir a las IES que cumplan con la tasa de graduados, pero así mismo, también se volvió un proceso facilista en algunas IES, como se puede corroborar con un ejercicio de revisión de la titulación.

Esta realidad, impele a conocer aunque sea de forma tangencial, el sueño de un joven ecuatoriano, representativo del sentir general, que cree en la nueva educación; nos referimos a un joven trabajador de la empresa eléctrica, que conocimos cuando llegó a casa a supervisar una acometida de energía eléctrica, y nos comentó: “ Si usted puede hacer algo para que nuestra universidad cree una carrera para poder concluir mis estudios de electricidad, mi familia y yo estaremos muy agradecidos”. Recordar este anhelo de aquel joven que vive en un país que está por estrenar una nueva matriz productiva, con la construcción de siete a ocho hidroeléctricas, que estarán funcionando al término de su construcción, se merece todo nuestro interés y respeto.

Frente a esta realidad ¿Que tenemos? Que son pocas las IES donde la oferta académica es pertinente a la demanda del sector productivo, por lo tanto, es limitado el talento humano, que atenderá esta demanda de trabajo, por el simple hecho de que las IES, siguen viviendo en el tiempo del *bum bananero*³, aún como materia prima, porque hasta ahora no vemos que las IES han generado un cambio en la matriz productiva, tal es el caso de provocar la industrialización de los productos, que se exportan como materia prima teniendo carreras de ingeniería de alimentos. Por citar un ejemplo, en la provincia de El Oro, una empresa extranjera que no viene al caso mencionar viene elaborando el concentrado de banano para exportación, hasta ahora la universidad no ha tomado el reto y así ocurre con muchos bienes y servicios.

También se inferirá que tanto el gobierno como los cogobiernos son instancias donde se puede actuar con dudosa transparencia, debido a la forma de elección y designación de las autoridades respectivamente, muy

3 A lo que nos referimos en cuanto al bum bananero, es al hecho de que, según lo expuesto por Aguilar (2015), el banano en el Ecuador ha tenido gran importancia para la economía de nuestro país tal es así, que el Ecuador empezó siendo el principal comercializador de la fruta en el mundo. La producción bananera ha representado para el país el segundo rubro en importancia económica después del petróleo, a lo largo de la historia ha sido el producto principal de exportación, en la actualidad el sector bananero y su producción dependen mucho del precio internacional de la fruta (Aguilar, 2015: 32).

a pesar de existir lineamientos, normas, reglamentos y protocolos a seguir para estos procesos, por los organismos competentes de las IES y aprobados por las instancias de asegurar una educación superior de calidad; aun así, estos son burlados y campea la corrupción. Solo se citarán dos de los escenarios que suele ocurrir en algunas IES, para poder ser designado como alguna autoridad en las unidades académicas: el primero y más común, tienen que conseguir votos seguros y certificados en la unidad académica a la que pertenecen. Estos hacen infinidades de cosas para obtener estos votos, pues todo vale, siempre habrá el grupo opositor quienes serán perseguidos políticos con un hostigamiento tal que estarán excluidos de todo espacio de dirección, dan clase porque son de nombramiento y tienen que devengar el sueldo; y la segunda, es el financiamiento de la campaña que la cubren los profesores contratados porque de lo contrario no hay contrato.

Con la mirada del escenario educativo de hoy, referente a la acreditación y el tiempo de elecciones de las autoridades de las IES, se tiene este evento suscitado, recibir a hermanos migrantes de otros países y anteponerlos en las direcciones, marginando a ecuatorianos que tienen un currículo idóneo en igual derechos de poder acceder a estos puestos. La pregunta es ¿Esta forma de gobernar garantiza la calidad de educación que buscamos? Sin duda que no, para todos los que observamos esta realidad es una pugna permanente de intereses particulares y partidarios, entonces, la calidad de la educación que espere, suponemos que eso piensan.

Vale la pena resaltar que Ecuador es un país de fronteras abiertas y nuestros hermanos inmigrantes son bienvenidos, sin embargo, no se discrepa que, si necesitamos de asesoramiento en algunos casos, por tanto, hay que contratar a profesionales extranjeros, pero siempre contextualizando los problemas que tenemos, por ejemplo, el déficit de empleo. No se trata de prescindir de la contratación o asesoramiento de profesionales extranjeros, pero esto debe ser limitado. De hecho, se ha observado, la designación de nombramientos para estos asesores. Entonces, es así cómo fomentamos la corresponsabilidad de ecuatorianos, que inclusive salieron becados y otros adquirieron préstamos para prepararse y que las IES, aun no los contratan, es de esta forma que se logrará el empoderamiento de nuestra realidad o, acaso, vamos a esperar que sea la cuota política a las autoridades los que solucionen el problema de la educación superior.

Si se quiere llegar a la excelencia de la educación superior, se puede recomendar que las universidades deben convertirse en empresas mixtas, financiadas por el Estado y la empresa privada donde ya no elijamos las dignidades a través de elecciones, sino mediante concurso de méritos y oposición, para que los administradores no tengan reparos en exigir a la planta docente, administrativos y estudiantes el cumplimiento de sus responsabilidades, por el simple hecho, de que no se debería favor alguno. En definitiva, resultaría más viable la administración de carrera.

Otra de las bondades que se visualizan es tener libertad de poder, radica en exigir el cumplimiento de sus funciones y roles como lo establecen los organismos competentes y no omitir o dejar pasar por debajo de la mesa la incompetencia administrativa de las autoridades de turno.

Como consecuencia, nace un nuevo paradigma sobre la gestión institucional orientada hacia la excelencia, que interpreta que, a mayor competitividad, mayor bienestar y desarrollo social; y que nuevas habilidades desarrolladas, no sólo de dominio tecnológico, sino en particular de un espíritu “empresarial”, interpretado en el mejor sentido de la palabra, contribuiría a fortalecer una mejor oferta profesional, sin duda todo le apuestan a esta forma de actuar. Sin embargo, si detenemos un poco la mirada y pensamos en la educación superior, ahora si como el desarrollo de la sociedad, y no del individuo, como lo ratifica y exterioriza Morin (1999), cuando expresa que tenemos que formar al profesional para que solucione problemas no individualmente sino en equipo, siendo esta posición tan cierta porque en las instituciones nadie trabaja aislado e independiente.

También, se pueden incorporar valores y roles de la gestión empresarial, adecuadamente reelaborados y combinados con medios tecnológicos contemporáneos que contribuyan a la formación de un profesional emprendedor y positivo, en un medio donde las paradojas contemporáneas restringen la esencia misma de cualquier sistema educativo y la voluntad de aprendizaje.

Según Vuollo (2012), en su investigación intitulada *Mirar hacia afuera para cambiar hacia dentro*, recomienda que se debe pensar en incorporar valores como la flexibilidad y colaboración, como prepararnos para producir gestores, que conozcan no sólo de administración empresarial, con sus tradicionales componentes: planificación, organización, ejecución, monitoreo, retroalimentación, sino que, fundamentalmente, incorporen técnicas, tales como: la organización y trabajo en equipo rumbo a la excelencia. Entre estos valores es bienvenida también la corresponsabilidad, puede ser el caso del resguardo de los bienes que pertenecen a toda la comunidad educativa, por ello cada IES debe asumir la custodia de estos bienes y, para esto, se propone: incorporar en el reglamento estudiantil, sanciones para quien atente contra los bienes de las IES.

b). Con respecto al **sistema de ingreso**, se concluye a partir de la experiencia que se tuvo como docente aplicador, de ello se puede inferir que el resultado en su mayoría fueron datos reales de cómo están los estudiantes y que, a partir de esta realidad, conviene mirar hacia adentro y revisar que estamos haciendo los profesores en las escuelas de Educación Básica (EGB) y los colegios con Bachillerato

General Unificado (BGU). Desde ahí, partir e internalizar en términos reflexivos ¿Qué grado de corresponsabilidad he asumido yo como actor de este proceso educativo?, ¿Está haciendo su papel la familia? y ¿De qué manera ha influenciado los medios externos en el estudiante?

Ahora bien, después del proceso de admisión, viene el segundo, denominado, proceso de nivelación, que al inicio estaba planificado y supervisado académicamente por la SENESCYT, proceso de nivelación, que en muchos de los casos el resultado no fue el esperado, debido a que, como es bien sabido, todo lo que se omitió al estudiante en 12 años, no se solucionará en un semestre.

Como resultado de este proceso, refiero un ejemplo, de una clase que se vivió en mayo del 2015, en una aula de primer semestre de Trabajo Social, con 26 estudiantes, de ellos solo 5, querían ser profesionales en la carrera y los 21 estudiantes restantes, desconocían de que se trataba la carrera, minutos después de haber transcurrido la inducción, se observó a jóvenes con muy pocas expectativas de querer ser trabajadores sociales y resultó interesante conversar con los estudiantes sobre cuál era el motivo de su desanimo, y no repararon en decir: estamos aquí porque nuestros puntos nos limitan a ir por la carrera que deseamos; otros dijeron: estudio para no poner de mal humor a mis padres, continuando: Si al menos hubieran carreras técnicas en las que pudiéramos graduarnos y luego hacer un postgrado para tener las mismas oportunidades de emprender un negocio propio o de conseguir un empleo para poder ayudar a sostener la familia o la oportunidad de estudiar en la noche nuevas carreras, para trabajar de día.

Toda evidencia que, el sistema de ingreso en Ecuador tiene una similitud con otros países, sin embargo, este sistema educativo, no posee la infraestructura y el equipamiento de los institutos superiores dotados con laboratorios para investigación y emprendimientos, para aquellos estudiantes que no alcanzaron el puntaje, o para aquellos que desean una carrera más corta.

Ecuador aún no logra dotar de las condiciones anteriormente descritas a los institutos que ya existen y poner prisa a la implementación donde no existen. En cuanto a la administración de estos centros IS se mira con esperanza que la elección de las autoridades haya sido mediante concurso, y que en algunos casos haya sido la ratificación o cambio a otros centros, eso apunta a dos escenarios a saber: 1) que la gestión administrativa ha sido positiva para sacar adelante a estas instituciones, siendo la esperanza de muchos jóvenes, para alcanzar una carrera técnica que contribuya al desarrollo del país. O en su defecto, 2) que aún no asumimos con

responsabilidad el estado de la educación superior del país.

2. IES generadoras de productividad en las regiones

c). En **la academia**, seremos breves en asumir que el Estado viene haciendo su parte con el sistema de educación, pero en este afán, parece ser que ha enfatizado en volverse un garantizador de protocolos muy acentuados con medios físicos, en tiempo de calentamiento global, restando tiempo para el verdadero proceso educativo de aprendizaje, que demanda de un aula invertida. Apostamos a la actualización permanente y habilitación pedagógica de los profesores, de los contenidos del currículo y la diversidad de carreras pertinentes al contexto donde se desenvuelve la IES; la introducción de redes electrónicas para el aprendizaje; traducción y adaptación de las principales contribuciones científicas; modernización de los sistemas de gestión y dirección e integración y complementación de la educación pública y privada así como de la educación formal, informal y a distancia (López, 2008).

Todo esto, porque hasta ahora contamos con universidades técnicas, que no ofertan carreras técnicas que contribuyan a generar productividad en la región, y porque no, universidades recién creadas como la UNAE, deberían abrir extensiones que permitan garantizar la formación de docentes capaces de provocar escenarios de aprendizaje con razonamiento crítico, investigación e innovación y responsabilidad social corporativa que busquen un equilibrio entre la sociedad y la demanda del contexto de hoy. Sí es cierto también, que el profesor, es el pilar determinante del sistema de educación, entonces porque no, aportar con garantías para que el nuevo docente, se forme para transformar esta realidad, movido por la motivación de fortalecer sus cualificaciones y su interés por socializar sus conocimientos, saberes y experiencias con sus estudiantes.

Que sean extensiones no significa restringir su calidad, sino más bien garantizar que el producto de nuevos maestros responda a la necesidad del país y del mundo. Actualmente, es bien sabido que Ecuador se ha embarcado en la evaluación global, por ejemplo, ha considerado a el Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA (por sus siglas en inglés: *Programme for International Student Assessment*), como un referente para medir el rendimiento de los alumnos en el nivel básico y bachillerato, con respecto a conocimientos en matemáticas y lengua entre otros aspectos, dejando a un lado el pensamiento crítico y el trabajo en equipo, la misma, es una prueba que busca formar y

reclutar talento humano para producir, y no para inventar nuevas formas de pensamiento que den al traste con el sistema globalizado, que determina la prevalencia del capital sobre la sensibilidad humana.

Este modelo de competencias, sin razonamiento crítico y trabajo en equipo es el que está formando a los estudiantes que la universidad recibirá después y se seguirá cayendo en el mismo error de la descontextualización. Sin duda, que la intensión fue buena, sin embargo, es un espiral que puede envolvernos, sino pensamos en formas de innovar una educación superior ambiciosa, que sea capaz de dar respuesta a las demandas y los problemas locales, regionales, nacionales y mundiales.

Por ello, se propone un aprendizaje a través de proyectos que den solución a problemas reales como lo implemento el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) en los cursos de Nivelación y Admisión, pero este iría acompañado de tutorías, que el estudiante deberá cumplir tutorando a otros estudiantes, siempre con acompañamiento de un facilitador o mentor que será el docente de la asignatura, quien tendrá cátedra libre para poder forjar esta forma de aula invertida.

d). Los resultados de **investigación** en la academia son débiles, pero no es cierto, que no se puede hacer desde la cátedra algo de investigación científica con los estudiantes, por tanto, el profesor que investiga debe ser considerado y recompensado, dar alas a la formación de semilleros y, si para este caso necesitamos recurrir a la necesidad de reclutar y contratar profesionales externos, como es el caso, porque no, si es la vía para pertenecer a una universidad de reconocimiento en el sector productivo, empresarial, local, regional, nacional e internacional. Se insiste en que se debería fortalecer la productividad conjunta entre cuerpos académico, promover redes de investigación científica hacia los sectores económicos, sociales y gubernamental empresariales, productivas y sociales.

Sin embargo, hay IES que con miras a la investigación invierten sin ninguna planificación de proyectos en marcha, más bien hacen uso del escaso dinero e invierten en infraestructura y equipos que, en algunos casos conocidos, no son utilizados o muy poco utilizados, otro es el caso de maestros con carga horaria de investigación, que elaboran sus proyectos, pero estos no están conectados con la demanda y necesidad de su región.

Hasta hace poco, la guía metodológica era incorporar a los rediseños de carrera a las tendencias estratégicas que propone la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), El plan de Buen Vivir y El Plan Estratégico de la Región, lo que debió haber sucedido era el trabajo

colaborativo entre todas estas instituciones con las IES, para planificar con eje transversal, porque los problemas del país no se van a resolver mientras las instituciones del Estado no articulen el trabajo en equipo, marginen a la IES o ellas se marginan, el hecho es que hay divorcio entre estas instituciones, lo que demanda de una política de Estado para la debida coordinación de estas entidades públicas y privadas.

En todo caso, porque no a provechar el año sabático para participar en la investigación que demanda la cuestión social de cada región y el país, a quienes la IES deben dar respuestas, claro no alejada del tema o problema que será vinculado con el campo profesional de la unidad académica a la que pertenece el docente. En definitiva, se impone la necesidad de trabajar en equipo de la mano con la Secretaria Técnica Planificar Ecuador SEMPLADES y así se construye las líneas a trabajar en cada territorio. Dejar de lado el trabajo aislado, teniendo en cuenta que Ecuador es un país pequeño. De lo que se trata es de estructurar las condiciones de oportunidad para poder sentarnos juntos e identificar las líneas a seguir para dar respuesta desde los territorios a sectores vulnerables y los desafíos que impone cada comunidad.

Si se revisaran cuáles son los temas de las publicaciones producto de los años sabáticos, conocerían que no es mucha la diferencia de los proyectos de investigación que los profesores elaboran cuando se les asigna carga horaria de investigación y que, mucha de las veces, recurren a este tipo de carga horaria para evadir otro tipo de actividades más no, porque tienen perfil científico, ni mucho menos interés para investigador, entonces tenemos como producto resultados superficiales que no aportan a la academia ni muchos menos a la sociedad en general.

3. Realidad latinoamericana

Conocedores de la realidad de América Latina y sobre qué novedades se han emprendido, vale citar un ejemplo: se propone la puesta en marcha de proyectos de turismo rural, que se explotan en otros países, como Ecuador, con mucha diversidad natural, donde las IES tendrían una participación relevante si se considera poner en marcha todos los recursos con los que cuentan las IES. Si reparamos por costos en realidad no necesitamos grandes recursos, se puede empezar con los recursos que se tienen y luego dar riendas a la gestión de recursos de sectores productivos capaces de encontrar inversionistas o socios para la investigación y, con ello, generar innovaciones que permitan denominarnos universidades competentes y, consecuentemente, participativas en contextos nacionales e internacionales.

Se considera que si la IES, quiere permanecer como una institución

de investigación, tienen que ser competentes y pertinentes para innovar, caso contrario su misión será solo formación de carreras técnicas y, para no dejar a la región sin investigación deberán crearse extensiones de las IES investigadoras que, si cumplan con la pertinencia y aval de producir conocimiento científico a la vanguardia de las demandas de los sectores de producción y de la sociedad, en armonía con la naturaleza.

e). La ausencia de **vinculación con la comunidad**, en realidad es una brecha que las universidades públicas y privadas tienen que compensar, esta enorme deuda con la sociedad tiene que volcarse a proyectos planificados con las instancias antes descritas como el SEMPLADES, Plan del Buen Vivir entre los otros, porque si revisamos los resultados de las evaluaciones, fueron deficientes, al no considerar hacer de este componente una fortaleza externa de las IES, es ahora que luego de la evaluación cometida por el CEAACES, se enfatiza que estas instituciones de educación superior promuevan, apliquen y obtengan resultados, desde la práctica de la academia.

Se puede inferir que se cumple, pero superficialmente se necesita incorporar a sectores económico, tecnológico, social, productivo y ambiental, ejes transversales en mantener los recursos de nuestro planeta. Se pueden combinar recursos del sector gubernamental local, regional, nacional e internacional, para promover las pasantías entre IES, no solo locales sino también internacionales, para ello el Estado debe fijar un fondo para los pasantes y dar incentivos para aquellas vinculaciones que proporcionen nuevas formas de aplicar procesos o protocolos de intervención que mejoren las condiciones de la sociedad, a través de los servicios que oferte la universidad, en sí, hacer de la vinculación el canal de interacción y conexión de la universidad con la comunidad.

Por experiencia, hoy se necesita que se recoja el diagnóstico del contexto y luego se planifique el proyecto a ejecutar, para mitigar el problema social, no como sucede ahora, donde el diagnóstico y todas las demás facetas se realizan desde el escritorio y lo hace un profesor porque tiene como carga horaria vinculación, esto insita a llenarse de capacitaciones y luego, si buscan los aliados de otras carreras, de esa forma, que actividades podrían hacer los estudiantes para agregarlos al proyecto. Como resultado se obtiene un trabajo de full documentos y fotografías, que en realidad pasan desapercibidos en la comunidad.

f). Conciben a **la evaluación** como un indicador importante pero no comparten que sean compañeros de la misma IES. Los evaluadores,

por algunos motivos, entre coordinadores nunca van a valorarse de forma comprometedora, luego la autoridad competente hace uso de la evaluación para manipular y tenerlos a su disposición, al empleado, trabajador o profesor; el par académico, también hace lo suyo, si no es de su agrado el compañero de trabajo o simplemente tiene que corroborar lo que dice el jefe, sino, no hay ascenso; por exponer un caso, todas estas instancias de la evaluación se prestan para una dudosa transparencia.

Ahora bien, también está la evaluación de los docentes, realizada por los estudiantes, que muchas de las veces, el estudiante ahora mismo no reflexiona sobre la carga económica que representa para el Estado, evaluar a los docentes y sobre todo la honestidad que debe aplicarse en la evaluación; esto significa que el estudiante ahora si no quiere leer y el docente le envía a leer es un mal maestro, es aburrido, otro caso similar pasa con la evaluación de parte de los directivos y pares. Afirmamos que se han visto muchos casos de abuso de poder de los directivos hacia docentes que simplemente se dedican a trabajar y se mantienen al margen de la *politiquería* de los gobiernos de estas IES y esto hace que se aprovechen de su jerarquía para dañar su hoja de vida y hasta en muchos de los casos dañar su imagen.

Consideran que la evaluación mediante pruebas escritas y orales debe desaparecer de nuestro sistema educativo superior. Es decir, abolir los exámenes semestrales, entre otros y dar paso a la evaluación cualitativa de corte crítico, reflexivo e innovador, a través de la evaluación permanente de destrezas, habilidades y competencias. En el peor de los casos, si los estudiantes no alcanzan la aprobación para ser promovidos al semestre superior, recomiendan agregar en el currículo hasta 3 horas (es decir 9 horas clase) solamente a y los estudiantes que no alcanzaron aprobar.

En concordancia, se sugiere que el docente puede utilizar por lo menos tres medios para evaluar a sus estudiantes, se proponen los siguientes: la primera evaluación con la aplicación de rubricas elaboradas por los expertos, aplicadas por estudiantes de un semestre mayor, se debe aplicar la coevaluación con pares del mismo semestres de otras IES, y por último, realizar la hetero- evaluación por el docente, sumada esas tres tendríamos un resultado de la pertinencia de su paso al semestre superior, toda vez que las pruebas cuantitativas están viciadas de formulismos y esquemas que limitan la criticidad, el trabajo en equipo, y la innovación.

g). Se teme que **la titulación** se vuelva un negociado, como ocurrió en algunas IES, tras conseguir la tasa de titulación que requería el CEAACES. Fueron muchas las denuncias sobre la venta de las preguntas, otros casos denunciados tienen que ver con la elaboración

de trabajos de titulación, realizada por los mismos docentes, siendo jueces y parte de estos trabajos de titulación, para evitar todo este facilismo, se hizo un conversatorio con estudiantes y se llegó a dos propuestas que cito a continuación. La primera, opción de titulación que escogen es la pasantía en los campos de intervención según su carrera con énfasis en los sectores vulnerables, para establecer la articulación de las IES con la comunidad, que viene siendo como una forma de retribuir la gratuidad que financio el Estado a la sociedad y con ello aportar a su desarrollo, Información que se recogerá en un informe de no más de 25 hojas electrónicas que sustentara ante el tribunal de trabajo de titulación donde participará también un estudiante; la segunda modalidad, es el examen final aplicado por la SENESCYT, para asegurar los resultados óptimos, esto no significa que vamos a caer en evaluaciones estandarizadas sino más bien sean eventos de medición de conocimiento científico, crítico, trabajo en equipo y corresponsabilidad social y ambiental (López, 2008).

h). **Postgrado** tiene la misión de formar al talento humano del país y está orientado a conseguir alta capacidad, mirando contribuir a la productividad y el desarrollo; ahora bien, creemos que para ello tocaría pensar si en realidad se está atendiendo la demanda de las necesidades de la población. Los programas de postgrado están atendiendo los problemas más urgentes del país, entonces, miraremos finalmente, si estos programas están direccionados y planificados a romper las barreras de las instituciones e impulsar la cooperación interinstitucional con acciones convergentes a cargo de diversos actores concertados.

Estos programas hoy atraviesan un período de evaluación y acreditación para asegurar la profundidad del conocimiento en las distintas disciplinas, toda vez que, hasta hace poco debido a la exigencia de los conocimientos científicos de este título y su demanda por ejercer la docencia muchos profesores sigue en espera, por ello, muchos docentes han tenido que acceder a ofertas de IES extranjeras, que ofertan programas sumamente costosos, y que sumado a la poca accesibilidad de estos programas en el país (Maldonado, 2004).

Para esto la selección de PhD, solo se ha basado en la demanda de poder ejercer como docente y, por lo tanto, la selección en cuanto a: Temario, modalidad; duración, prestigio y lugar, quedo en segundo plano frente a las necesidades de la cuestión social real del contexto. Sí bien, es cierto que el gobierno ha dado facilidades, atendiendo este tipo de formación, a través del Instituto de Ecuatoriano de Crédito Estudiantil (IECE) que

financiaba este tipo de proyectos educativos, y en otros casos asigno becas para profesionales y becados que deben retornar al país, para contribuir con la educación del país. También es cierto que, la demanda continúa hoy a cargo del Instituto de talento Humano, toda vez que son pocas las IES, que ofertan maestrías, porque aún no se concluye con la acreditación de las carreras académicas y el débil o casi nada títulos en PhD. Se asume que los llamados a dar luces a esta necesidad, son los organismos competentes de educación superior, que, hasta ahora, no han acertado para responder a esta demanda, si sabemos que organismos como el CEAACES tienen establecido en su criterio de evaluación que todas las IES para su acreditación tendrán que contar con un porcentaje de docentes con PhD en sus carreras, por ello, muchos de estos docentes están cursando estudios fuera del país en varias modalidades semipresencial y online.

Por consiguiente, se concibe, que organismos competentes como la educación superior, debería crear un sistema de formación de postgrado, a través de las nuevas universidades como: UNAE, YACHAY, IKIAM, UNIARTES, que no solo oferte título de pregrado, sino que permita también a los docentes acceder a este tipo de educación, toda vez que cuentan con docentes con un perfil de investigadores, están también los docentes prometeos que se pueden agregar a este programa: más la administración del programa en mención puede estar bajo la gerencia de IAEN, contribuyendo así al fortalecimiento de la investigación científica que den respuesta a los problemas locales, regionales, nacionales y mundiales.

Como organismos responsables de asegurar la alta capacidad, implementar programas de PhD en nuestro país, con la programación de desarrollo que planifica SEMPLADES y todos los sectores estratégicos para dar respuestas a la problemática y, con ello, se atenderá también la demanda de educación en cuarto nivel, que sigue creciendo en el país. Porque no, traer al país programas de PHD a través de convenios entre IES sería un ahorro para el estudiante y un ingreso para la nación, sin afectar a su alta calidad, al estar garantizado su pertinencia y demanda, toda vez que sus costos son financiados por la demanda. Los estudiantes estarían en la posibilidad de crecer académicamente junto a sus familias, compartir y comprometer a sus instituciones en las futuras tesis doctorales, contribuyendo a dar respuestas a la problemática de hoy.

Conclusión

Esta propuesta de mejorar la educación superior significa, por sí misma, un acto político que desafía las concepciones tradicionales sobre el tema y sus consecuentes dispositivos de poder que validan al orden social existente. Habría que ser muy iluso o ilusa para pensar que los procesos de enseñanza

aprendizaje desarrollado en el marco de las universidades no responden a las estructuras de poder político y económico que, en toda sociedad y Ecuador no es la excepción, definen las concepciones hegemónicas de la educación en tanto aparato ideológico del Estado, así como las necesidades y prioridades sociales que debe atender o descartar la universidad como punto nodal de los procesos de formación, investigación y extensión. Es precisamente en esta realidad política, donde emerge dialécticamente la presente propuesta.

Como conclusión general, apelaremos a una reflexión, contextualizada a América Latina, donde expertos dejan entre renglones el latente crecimiento del sistema educativo, que no solo corresponde a estas instituciones y sus usuarios internos y externos, sino más bien, a entender que son problemas estructurales, que deben ser analizados y debatidos de forma amplia, teniendo en cuenta su contexto, momento histórico, político, económico y ambiental de cada país para luego dejar como tarea la revisión de la puesta en marcha de estas propuestas que viabilicen romper esquemas pasados y mirar a la educación que necesitamos hoy.

Garantizar este tipo de propuestas que den solución y contribuyan así con el país, está estipulado en el artículo 8 de la LOES en sus literales, donde se menciona taxativamente: a) Aportar al desarrollo del pensamiento universal, al despliegue de la producción científica y a la promoción de las transferencias e innovaciones tecnológicas; y f) Fomentar y ejecutar programas de investigación de carácter científico, tecnológico y pedagógico que coadyuven al mejoramiento y protección del ambiente y promuevan el desarrollo sustentable nacional. Estos artículos de la LOES están en concordancia con los artículos 47 y 48 de la constitución de la república del Ecuador (Ley orgánica reformatoria a ley orgánica de educación superior, 2016).

De cualquier modo, todo indica que una educación de calidad y pertinencia social, sensible a las necesidades y requerimientos de los grupos más vulnerables o en condición de emergencia social, no solo se constituye en un acto de justicia social e equidad propio de democracias maduras, dispuestas a intervenir para minimizar las asimetrías sociales, sino que también fortalece las dinámicas propias de la economía de mercado al formar profesionales de calidad en todas las áreas del saber de cara a la diversificación y consolidación del aparato productivo nacional, además, es la fuente de las oportunidades que generan una vida de dignidad y calidad, mediante la multiplicación de las oportunidades necesarias para la movilidad y el ascenso social. Propósito fundamental de la presente propuesta educativa.

Referencias Bibliográficas

- AGUILAR RAMÓN, Roberto Rodrigo. 2015. “La producción y exportación del banano y su incidencia en la economía ecuatoriana en el periodo 2008 – 2013.” Disponible en línea. En: <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/8766/1/TRABAJO%20DE%20TITULACION%20ROBERT%20AGUILAR.pdf>. Fecha de consulta: 08/03/2018.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DEL ECUADOR. 2008. Constitución de la República del Ecuador. 2008. Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Última modificación: 13-jul-2011. Imprenta Nacional. Quito, Ecuador.
- CARRASCO, Evelyn; ZÚÑIGA, Claudia; ESPINOZA, Jacqueline. 2014. “Elección de carrera en estudiantes de nivel socioeconómico bajo de universidades chilenas altamente selectivas.” En: Revista Repositorio Académico. Disponible en línea. En: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/caledu/n40/arto4.pdf>. Fecha de consulta: 15/05/2018.
- GARCÍA FRAGA, José Daniel; BUENO ARCAS, Ana Alicia. 2010. ¿Qué importancia tiene la acreditación de cualificaciones profesionales en la actualidad? ¿qué son las cualificaciones profesionales? En Revista de la Facultad de Educación de Albacete. Disponible en línea. En: <http://www.uclm.es/ab/educacion/ensayos>. Fecha de consulta: 15/05/2018.
- GARÚA RAMOS, José Manuel. 1991. La formación integral: objetivo de la Universidad (Algunas reflexiones sobre la educación en la Universidad). En Revista Complutense de Educación. Disponible en línea. En: <http://revistas.ucm.es/index.php/RCED/article/viewFile/RCED9191230323A/18154>. Fecha de consulta: 06/11/2018.
- LÓPEZ SEGRERA, Francisco. 2008. “Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe.” En: Revista AVALIAÇÃO. Disponible en línea. En: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000200003. Fecha de consulta: 11/03/2018.
- MALDONADO RICO, Antonio. 2004. “Los títulos de grado de magisterio: el proceso de su diseño.” Disponible en línea. En: <http://www.redalyc.org/pdf/274/27418303.pdf>. Fecha de consulta: 08/03/2018.
- MORIN, Edgar. 1999. Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. Editorial Santillana. Medellín, Colombia.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2010. Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial Suplemento 298 de 12-oct.-2010. Última modificación:

Rosa Elena Gómez Calero y Zoila Esperanza Crespo Toro

Una mirada política a la educación superior en Ecuador en el marco de una propuesta de libertad y oportunidades para todos

30-dic.-2016. Imprenta Nacional. Quito, Ecuador.

VUOLLO, Eevamaija. 2017. Mirar hacia afuera para cambiar hacia adentro: Análisis de experiencia internacional para ampliar las posibilidades de la reforma educativa chilena. Educación 2020. Oulu, Finlandia.



Derecho Público

Contrabando y recaudación de impuestos en el Departamento Sucre de Colombia *

María Elena Arneilla Buelvas **
Nicanor Oviedo Rodríguez ***

Resumen

Mediante esta investigación acerca de la incidencia del contrabando en la eficiencia del recaudo de las rentas en el departamento de Sucre, se pretende establecer cuáles son los principales factores del contrabando y cuál ha sido la incidencia que ha tenido su dinámica, durante los últimos 10 años, en la disminución del recaudo de las rentas departamentales y, específicamente, del presupuesto departamental de Sucre en Colombia. Se ha determinado que gran parte de la baja en el recaudo de impuestos para las rentas departamentales, se debe al contrabando de productos, tales como: cigarrillos, licores y cervezas, ente otros. Otros factores que influyen son la evasión de impuestos y la falta de regulación sobre el mismo, provenientes de la actividad ilegal del contrabando de estos productos, los cuales están perjudicando directa e indirectamente el desarrollo social que tiene que ver con inversión en programas de Salud y Deportes. Se concluye que existe una necesidad de encontrar estrategias, articuladas desde el ámbito nacional, regional y local, de manera que se puedan promover la creación o ejecución de los programas y planes con carácter eficaz para combatir las actividades delictivas del contrabando y la evasión de impuestos.

Palabras claves: Contrabando en Colombia; Evasión de impuestos; Impuestos al consumo; Eficiencia tributaria; recaudación.

* Este artículo corresponde a uno de los productos generados en el desarrollo de la investigación intitulada: *Incidencia del contrabando en la eficiencia del recaudo de las rentas departamentales en el Departamento de Sucre*, el cual está siendo adelantado en el marco de la Maestría en Tributación y Política Fiscal de la Universidad de Medellín en convenio con la Universidad de Sucre en Colombia.

** Contador Público Titulado, Especialista en Gerencia Pública, Corporación autónoma del caribe "CECAR", Maestrando en Tributación y políticas Fiscales, Universidad de Medellín, Docente Investigador, Fundación universitaria San Martina, Docente catedrático, Universidad de Sucre. Email: (mariaeleanaarnilla@hotmail.com).

*** Contador Público Titulado, Especialista en Finanzas, Corporación autónoma del caribe "CECAR", Maestrando en Tributación y políticas Fiscales, Universidad de Medellín, Docente Catedrático, Universidad de Sucre, Funcionario Público. Email: (noviedo103@hotmail.com).

Contraband and collection of taxes in the Sucre de Colombia department

Abstract

Through this research about the incidence of smuggling in the efficiency of revenue collection in the department of Sucre, it is intended to establish what are the main factors of smuggling and what has been the incidence that has had its dynamics, during the last 10 years, in the decrease of the collection of departmental rents and, specifically, of the departmental budget of Sucre in Colombia. It has been determined that a large part of the decrease in tax collection for departmental revenues is due to the smuggling of products, such as cigarettes, liquors and beers, among others. Other factors that influence are the evasion of taxes and the lack of regulation over it, stemming from the illegal activity of the smuggling of these products, which are directly and indirectly harming the social development that has to do with investment in health programs and Sports. It is concluded that there is a need to find strategies, articulated from the national, regional and local levels, so that the creation or execution of programs and plans can be promoted with an effective character to combat the criminal activities of smuggling and tax evasion.

Keywords: Contraband in Colombia; Tax evasion; Consumption taxes; Tax efficiency; collection.

Introducción

Mediante la ejecución de la investigación: “Incidencia del contrabando en la eficiencia del recaudo de las rentas departamentales en el Departamento de Sucre”, se intenta demostrar como el contrabando en el Departamento de Sucre se ha convertido en un flagelo social, esto debido a su efecto nocivo; fenómeno delictivo grave en el sentido que representa un problema para la generación de ingresos de las entidades territoriales por concepto de pago de impuestos al consumo. Contribuye negativamente a la alteración de problemas relacionados a la convivencia u orden de la seguridad civil de los sucreños, en tanto, esta actividad pasa ser aliada a otras actividades ilícitas como el comercio de drogas y armas. Agudiza de igual manera la cultura de no pago de impuestos, la obtención del dinero fácil, enriquecimiento ilícito y, por supuesto, la erosión de los recursos financieros del Departamento a causa de la evasión de impuestos al consumo por culpa del contrabando de algunos productos aquí resaltados: (cervezas sifones, refajos y bebidas mezcladas).

Según fuentes primarias provenientes de la Secretaría de Hacienda

Departamental y su seccional División de Impuestos de Sucre, se aprecia que existe un problema en el ingreso a las rentas departamentales y que esto también afecta la creación e inversión de programas de desarrollo social, entre otros. Por lo demás, la actividad ilegal del contrabando incide negativamente en la renta del departamento de Sucre, dejando de recibir la administración de Sucre alrededor del 4% al 6% de pérdida en relación a su año anterior por concepto de impuesto al consumo de licores y otras bebidas. De igual modo, esta problemática interviene directamente en la ineficiencia concerniente al control y regulación de otros productos como los sifones, refajos y bebidas mezcladas fermentadas, que sin lugar a dudas se suman a la cadena del contrabando de todos estos productos.

De acuerdo a lo anterior, se afirma que la naturaleza del contrabando es inseparable de la evasión fiscal que erosiona los ingresos por los impuestos que no se han de pagar cuando se comercia ilegalmente con ciertas mercancías. Ello ha conllevado al descenso del recaudo de las rentas departamentales, procurando, por tal motivo, tomar con mayor relevancia por parte de la entidad territorial del departamento de Sucre, regular la eficiencia por captación del impuesto, –en este caso–, hacia la producción, distribución y consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas.

Bajo esta consideración se perfila establecer estrategias claras y capaces de contrarrestar las causas de la disminución del recaudo concernientes al impuesto por el consumo de estas bebidas. La justificación de la investigación radica en la prioridad de presentar algunos aportes útiles para conocer los factores que intervienen para que el proceso de recaudo del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas (cervezas, sifones, refajos y mezclas fermentadas) haya disminuido. Se busca también impulsar la eficiencia y la efectividad en los procesos fiscales al proponer e implementar alternativas o mecanismos que mejoraren el recaudo de los ingresos para la renta del Departamento, mejorando así la inversión social y, por ende, la calidad de vida de la población sucreña en general.

1. El contrabando: uno de los aspectos negativos en el recaudo del impuesto en el Departamento de Sucre

En definitiva, existe esa percepción de que todo está mal cuando se abre ese ventilador de dificultades que atañen a una entidad territorial como lo es Sucre; un Departamento que puede articular esfuerzos para superar algunos inconvenientes sociales, políticos y económicos. De esta concepción, sobresale ahora una gran problemática que afecta al Departamento de Sucre, correlacionado a otros problemas como: la pobreza, el desempleo, la corrupción política, bajos niveles de desarrollo agrícola, la violencia armada, entre otros, ha sido el correspondiente a una actividad ilegal que

comercia productos sin pagar impuestos; el contrabando.

Ahora bien ¿En qué consiste esta actividad que llega incluso a crear malestar en las políticas de presupuesto? *El Contrabando se define como una actividad ilegal que consiste en comercializar con productos sin pagar los impuestos correspondientes*, es decir, es la entrada, salida y venta clandestina de mercancías para defraudar a las autoridades, con la evasión de aranceles, derechos e impuestos. A su vez, se pueden considerar dos tipos de contrabando, el abierto y el técnico. Por un lado, el contrabando abierto consiste en el ingreso o salida de mercancías al territorio nacional sin ser presentadas o declaradas ante la autoridad aduanera en los lugares habilitados, donde su objetivo es eludir el pago de los tributos aduaneros, tales como: aranceles, IVA u otros derechos. He aquí donde entra la evasión fiscal. Por el otro, el contrabando técnico consiste en el ingreso o salida de mercancías al territorio aduanero nacional con presentación y declaración, pero que por una serie de maniobras fraudulentas se altera la información que se le presenta a la autoridad aduanera, teniendo como objetivo principal pagar menos tributos o aranceles. Así *la evasión fiscal es una repuesta económica y calculada de la conducta de los contribuyentes que buscan incrementar sus riquezas y responden a los incentivos y castigos que ofrece el sistema y gestión tributaria*. La evasión, en sentido tributario, es más bien un problema de elusión puesto que los contribuyentes usan los resquicios de la ley evitando la comisión flagrante de delitos tipificados contra las arcas o recursos públicos del Estado, entre estos delitos, el contrabando.

Sin duda alguna, las rentas del Departamento de Sucre se ven afectadas por esta actividad ilegal. El contrabando dificulta la eficiencia del recaudo periódico previsto en determinada entidad territorial para ingreso de los contribuyentes y distribución del gasto en la población, por contemplar la coordinación y la fiscalización de estos recursos. Por lo tanto, el recaudo se ve perjudicado por la reducción de ingresos en términos de impuestos al consumo implícitos en licores, cervezas y otras bebidas. Así, la desviación de impuestos o la falta de regulación del mismo, provenientes de la actividad ilegal del contrabando de estos productos, perjudican directa e indirectamente el desarrollo social que tiene que ver con inversión en programas de Salud y Deportes. Es una premisa corroborada por la misma secretaría de hacienda departamental cuando en reunión pública se asevera lo siguiente:

Por el ingreso de esa cantidad de mercancía, asegura la Secretaría Departamental, que el departamento ha dejado de percibir más de \$2 mil 400 millones por el Impuesto al Consumo. Destaca el gobernador que esto afecta la creación y ejecución de programas de desarrollo social porque el recaudo que se obtiene por Impuesto al Consumo se destina en gran medida al servicio de salud, actividades deportivas y proteger a la población vulnerable del departamento (Quiroz, 2014: 77).

El contrabando y la evasión fiscal; un matrimonio peligroso en contra la eficiencia del recaudo, constituyen un fenómeno que además de erosionar los ingresos del gobierno, deteriora la estructura social y económica del país vulnerando la legitimidad de los gobiernos. A juicio de (Aquino y Malich, 1998: 34): “La evasión invalida las propiedades de neutralidad económica de las mejores estructuras tributarias, provocando una asignación ineficiente de recursos” y al mismo tiempo genera una cultura de divorcio entre la responsabilidad de la sociedad y la financiación de la cosa pública.

2. Causas y efectos del contrabando y la consecuente evasión fiscal en el Departamento de Sucre

El descenso en el recaudo por impuesto al consumo de licores y bebidas (cervezas, sifones, refajos y mezclas fermentadas no alcohólicas) obedece a factores administrativos, sociales y culturales. El primero tiene que ver con la falta de políticas de incentivos positivos a los distribuidores, como cuando se premia al que no paga los impuestos y a, otro que los cumple, recibe sanciones por atrasos. De igual manera, no se posee claridad en las medidas que permitan distinguir los legales de los ilegales sujetos de contrabando, las entidades de control no parecen ser efectivas en términos de resultados de investigación judicial, incautaciones e identificación de los delinquentes, esto acompañado de múltiples deficiencias administrativas. La segunda causa, la de índole social, va relacionada con la situación económica de la población; así estos se ven incentivados a incursionar en actividades ilícitas, sumándole convertirse esas acciones en aliadas del narcotráfico y el tráfico de armas. Se percibe también en la ciudadanía una cultura *ausente*, pasiva e indiferente para pagar impuestos, falta de conciencia tributaria; el ciudadano no se siente como un contribuyente de la sociedad de la cual hace parte, además de sentir desconfianza de sus funcionarios y la falsa percepción de que el “hábil es premiado y el contribuyente es un tonto.” Otra causa podría obedecer a las condiciones geográficas del Departamento que se suma a una de las primeras causas señaladas, la administrativa, pues implica una dura batalla de las autoridades por contrarrestar el contrabando en las rutas marítimas del Golfo de Morrosquillo (corredizo con otros puertos del país), las fluviales por el río San Jorge y municipios de la Mojana, y terrestres, por las vías terciarias que conectan con la troncal principal de occidente que va desde el departamento de Bolívar hasta el departamento de Córdoba, respectivamente.

Todo ello hace más difícil la eficiencia en el control y la recaudación de impuestos al consumo de cervezas y otras bebidas supeditadas al contrabando, impidiendo el aumento o el mantenimiento del recaudo,

ingresos necesarios e importantes ya que pretenden su destinación a la implementación de programas de Salud y deporte. Un estudio local arroja algunos resultados y efectos negativos al recaudo de impuestos al consumo de licores y cervezas, entre otras bebidas, en el Departamento de Sucre. Para el año 2013, la Secretaría de Hacienda Departamental y su seccional División de Impuestos lanzan un programa de estudio y ejecución anticontrabando, titulado: “Programa Anticontrabando del Departamento de Sucre” (Mebarack, 2008), que permite analizar el recaudo departamental de 2008 a 2012 con respecto a los mencionados productos (Cervezas y otras bebidas excluyendo el cigarrillo).

Tabla No. 1. Recaudo Departamental Impuesto al Consumo.

RECAUDO IMPUESTO AL CONSUMO - DEPARTAMENTO DE SUCRE										
PRODUCTO	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%
CIGARRILLO	4.579.464.320	4,5	4.371.955.801	-4,5	4.913.865.000	12,4	3.156.617.642	-35,8	2.650.258.741	-16,04
LICORES (INCLUYE TAMBIÉN CERVEZAS, SIFONES, REFAJOS Y MEZCLAS)	9.224.655.110	16,8	10.879.154.934	18,1	12.170.726.794	11,7	11.880.402.757	-2,4	11.088.403.949	-6,67

Secretaría de Hacienda – División de Impuestos. Programa Anticontrabando del Departamento de Sucre (2013).

Estas cifras concuerdan, de algún modo, con el informe de Secretaría Departamental sobre los más 2 mil millones de pesos que el Departamento pierde o deja de recibir por año, y en cuanto afecta la eficiencia del recaudo de los gravámenes y tarifas planificadas a destinación de programas de inversión en Salud y Deportes.

En este sentido, el pronóstico no resultaría muy alentador al menos que las instituciones y autoridades encargadas de coordinar y vigilar el recaudo de las rentas del departamento amplíen sus acciones, no sólo contra licores y cigarrillos de contrabando, sino también, contra bebidas importadas u otras producidas clandestinamente dentro del país, específicamente contra cervezas, sifones, refajos y otras mezclas, las cuales son distribuidas y consumidas significativamente en el mercado interno del departamento de Sucre.

3. Mecanismos y/o estrategias para combatir el contrabando y la eficiencia en el aumento del recaudo

En la necesidad de encontrar soluciones, se perfila aquí la perspectiva de poder contar con un recaudo eficiente al ingreso, concerniente al cumplimiento de pagos de impuestos que respecten al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas fermentadas, para con ello dar pie para que posteriores aportes referentes al gasto público y la transparencia del mismo conlleven a posibles salidas de la problemática social del Departamento. Ahora bien ¿De qué manera se podrán materializar estrategias viables perfiladas hacia la organización e implementación de mecanismos capaces de optimizar un recaudo eficiente que incentive el cumplimiento de pagos por concepto de impuestos al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas en el departamento de Sucre? Existe, evidentemente, una necesidad de encontrar mecanismos capaces de catalizar programas y planes de carácter eficaz para combatir las actividades delictivas del contrabando y la evasión.

4. Estrategias Nacionales de articulación y acompañamiento departamental para contrarrestar el contrabando y la evasión fiscal

Para este aparte la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría General de la República de Colombia (Gerlein y Valera, 2006) aseguró que, de acuerdo con la opinión de la Federación Nacional de Departamentos, el aumento de la capacidad técnica de las oficinas de rentas en las Secretarías de Hacienda Departamentales, para el control de los recaudos de los impuestos, ha contribuido al fortalecimiento de los procesos de fiscalización y la puesta en funcionamiento de controles en vías departamentales. Cada vez más se ha configurado la sistematización como uno de los instrumentos de mayor eficacia para los procesos de fiscalización que pueden adelantar los Departamentos y el Distrito Capital, como sujetos activos del impuesto.

Una de los mecanismos jurídicos de tipo procedimental fue instaurado en 1997; el Fondo-Cuenta para productos extranjeros creada por la Federación Nacional de Departamentos debido a la poca efectividad y transparencia de recaudos que se generaba cuando el recaudo a estos productos estaba en manos de la administración local. La operación del Fondo Cuenta se realiza de la siguiente manera, a saber:

- El importador de los productos nacionaliza su mercancía, momento en el cual debe pagar el impuesto al consumo de productos extranjeros. Este se cancela en cualquiera de las entidades bancarias

disponibles para el efecto.

- Con copia del comprobante de pago del impuesto las autoridades aduaneras autorizan lo que se conoce como “levante” de la mercancía.
- Cumplido este trámite la mercancía se puede movilizar entre los distintos departamentos y el Distrito Capital utilizando una autorización expedida por la jefatura de rentas departamental o distrital, según el caso, llamada Tornaguía que es el documento a través del cual se autoriza y controla la entrada, salida y movilización de productos gravados con los impuestos al consumo.
- Expedida la Tornaguía, los transportadores iniciarán la movilización de los productos, a más tardar, dentro del siguiente día hábil a la fecha de su expedición.
- Se realiza la legalización de las Tornaguías por parte del Jefe de Rentas o funcionario competente de la entidad territorial de destino de las mercancías, dándose fe de que tales mercancías han llegado a la entidad territorial propuesta.
- Para tal efecto el transportador dejará una copia de la factura o relación al funcionario competente para legalizar la tornaguía, en la que indica qué cantidad del producto se destinará, en forma definitiva, para ser consumida en esa entidad territorial.
- Con fundamento en la declaración antes mencionada, y con periodicidad mensual, los Departamentos y el Distrito Capital elaboran una relación de cobro con destino al Fondo Cuenta, para que se les pague los tributos que, por consumo, se han generado en su entidad territorial.
- Otro instrumento valioso ha sido la Red Nacional de Control Automatizado del Impuesto al Consumo, como un recurso para mejorar la eficacia en el giro a las entidades territoriales de este gravamen. A través de la Red se ha logrado avanzar en la identificación de la mercancía, el proceso de reenvío de productos entre entidades territoriales y el fortalecimiento de las acciones de monitoreo y seguimiento que refuerzan la capacidad de ejercer fiscalización tributaria.
- La reglamentación del Sistema de Movilización y Transporte de Productos Gravados con Impuesto al Consumo, establecido en el Decreto 3071 de 1997, ha generado importantes beneficios. Se ha controlado la evasión de impuestos y el contrabando, tanto interno como de productos extranjeros, ya que ningún importador o productor puede departamentalizar más de lo que ingresa al país o de lo que produce.

- El sostenimiento del Fondo Cuenta se sustenta en los rendimientos que produce la administración temporal de los recaudos. A pesar de que el total de recaudos en los últimos tres años se ha mantenido en un nivel promedio de \$ 120.000 millones, las rentas han decaído sustancialmente, por lo que los ingresos del Fondo se han venido deteriorando, a pesar que el pago se exige antes de 20 días cuando anteriormente se esperaba hasta 6 meses.

5. Estrategias Locales o del Departamento de Sucre

Dentro de los mecanismos adoptados por el departamento para buscar el aumento del recaudo por impuesto al consumo de algunos productos objeto de investigación, se pueden destacar dos en particular: El primero de Tipo Jurídico y el otro de Operatividad.

El *de corte jurídico* remite al *Nuevo Estatuto de Rentas del Departamento de Sucre* (Nuevo Estatuto de Rentas del Departamento de Sucre, 2014) expedido en diciembre de 2014, definido para regir la administración, la determinación, la fiscalización, la liquidación, el recaudo y control de las rentas del departamento, así como su régimen sancionatorio. En el Capítulo III (Artículos 74 al 86) del Estatuto se define el Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas. La normatividad que reglamenta este impuesto se encuentra contenida principalmente en la (Ley 223 de 1995 y Ley 863 de 2003). Ahí se expresa taxativamente que, el impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, es de propiedad de la Nación y su producto se encuentra cedido a los Departamentos y al Distrito Capital de Bogotá, en proporción al consumo de los productos gravados en sus jurisdicciones.

No generan este impuesto las exportaciones de estos productos. Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos del impuesto los transportadores y los expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo. En el caso de la *Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras de productos extranjeros*, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otros países.

La base gravable de este impuesto está constituida por el precio de venta al detallista. Las tarifas del impuesto al consumo son del 48% para cervezas y sifones y de 20% para mezclas y refajos. El impuesto sobre las ventas a la cerveza de producción nacional, cualquiera sea su clase, envase, contenido y presentación es del 11%, de esta tarifa un 8% es impuesto sobre las ventas y se entenderá incluido en el impuesto al consumo y el 3% restante como IVA deberá ser consignado a favor del Tesoro Nacional en los términos que establezca el reglamento y otorga derecho a impuestos descontables hasta el monto de esta misma tarifa. Por su parte, las cervezas importadas tendrán el mismo tratamiento que las de producción nacional, respecto de los impuestos al consumo y sobre las ventas. Los recursos que corresponden al impuesto sobre las ventas, se destinarán a financiar el segundo y tercer nivel de atención en salud. Los productores nacionales y el *Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros* girarán directamente a los *Fondos o Direcciones Seccionales de Salud y al Fondo Distrital de Salud*, según sea el caso, el porcentaje mencionado, dentro de los quince (15) días calendario siguiente al vencimiento de cada período gravable.

El otro recurso, concerniente a la búsqueda de incentivos de recaudo al impuesto por consumo de licores, cervezas, sifones, refajos y mezclas, tiene que ver con una serie de *mecanismos de operatividad institucional e interinstitucional*. Para el año 2013, por ejemplo, la *Secretaría de Hacienda Departamental de Sucre* en su afán de procurar la eficiencia en la coordinación, supervisión y dirección de procesos que conlleven al aumento del recaudo del impuesto al consumo de estas bebidas (entre otros productos), planificó un *Programa Anticontrabando Departamental*.

En suma, se propuso la gestión de un Comité Técnico Operativo que dotara a la División de Impuestos, una de las principales secciones de la Secretaría de Hacienda, de los elementos necesarios para ejercer, no sólo labores eficaces de fiscalización y aprehensión de productos adulterados y de contrabando, sino también, implementar campañas de concientización a la ciudadanía acerca del daño que causa el contrabando y la evasión fiscal en el Departamento. Ambas instancias irían de la mano para poder lograr los objetivos propuestos. Las labores eficaces para combatir el contrabando van desde incentivos económicos a la población informante de algún fraude, los controles permanentes en las tres principales rutas del territorio (Marítima; por el golfo de Morrosquillo, Fluvial; Río San Jorge y Cauca, y Terrestre que conecta Bolívar y Córdoba); junto a un cronograma sistematizado a productores y distribuidores a través del estampillado oficial y, por supuesto, el trabajo en conjunto con la Fiscalía General, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Nacional, ejército, entre otras instituciones.

6. Estrategias alternativas

Una vez determinadas las causas primordiales de la problemática del artículo, se hace menos complejo proponer los siguientes planes:

- En este aspecto, postulamos que el Estado debería incrementar su rol de educador en el tema tributos, se deberían profundizar las medidas tendientes a informar a la ciudadanía sobre los efectos positivos del pago de los tributos y, en contraste, la nocividad que produce la omisión del ingreso de los mismos. La enseñanza del cumplimiento fiscal debe ser inculcada a los ciudadanos desde temprana edad, se debe comenzar en la etapa de la educación primaria a los fines de arraigar estos conceptos desde la niñez para ir configurando una cultura de responsabilidad tributaria a nivel nacional. En este sentido, sugerimos que la creación de una conciencia tributaria no tiene una atención adecuada, sobre todo en los países en vías de desarrollo, entre los que se encuentra Colombia. El desconocimiento de las funciones vitales que cumple el Estado para con la sociedad, como la educación, justicia, salud y seguridad, hacen que exista por parte de los habitantes una especie de apatía sobre la política tributaria y con ello un desinterés social general al respecto.
- En el caso de la política fiscal a los fines de lograr elevar el riesgo de ser detectado por parte de los contribuyentes evasores, lo que se debe buscar a través de un adecuado diseño, es registrar el mayor número de contribuyentes respecto del total del universo, optimizando los recursos a fin de incrementar el nivel de cumplimiento voluntario. Luego, operar a través de intervenciones rápidas, mediante técnicas modernas de auditoría fiscal, contando con información veraz sobre el contribuyente que permita actuar con certeza. Esto con el accionar en sectores, actividades o localidades geográficas del Departamento que resulten neurálgicas para sanciones o que ofrezcan una amplia repercusión en la masa de contribuyentes.
- Del mismo modo, se debe concertar el mayor registro y estampillado ahora para cervezas, sifones, refajos y mezclas fermentadas con bebidas no alcohólicas.
- Por último, es importante que desde el gobierno nacional se materialice la idea de implementar un Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes mucho más amplio y flexible al ya existente en el artículo 499 del Estatuto Tributario.

Reflexiones Finales

Al acudir al *informe Anticontrabando de la Secretaría de Hacienda Departamental de Sucre – División de Impuestos* publicado en 2013, y que permitió dar soporte a este artículo, se pudo constatar una serie de elementos relevantes que ilustran la incidencia que genera el contrabando en las rentas del departamento por concepto de recaudación de impuestos al consumo de productos que ameritan mayor regulación y control. En específico, aparece el supuesto de que, si el contrabando incide negativamente en la eficiencia de los ingresos por recaudo al Departamento, entonces incide también en la necesidad de encontrar planes de ejecución que lo puedan contrarrestar. Por el momento, parecería un análisis simplista teniendo en cuenta la poca efectividad que han generado los entes de control, pero con un carácter preocupante al dejar entrever aquí la incidencia negativa del contrabando de productos como las cervezas, los sifones, los refajos y mezclas para el fisco departamental, y que exigen ser regulados aparte de los mecanismos tradicionales.

Recientemente informa la Secretaría de Hacienda Departamental que el control de contrabando en los 26 municipios del departamento ha originado que se realicen más de 400 mil aprehensiones de unidades de licor y cigarrillos de diferentes marcas que han ingresado a esta región ilegalmente. A Sucre, además del licor de contrabando que llega de otros países, como el whisky, tequila, cervezas, entre otras bebidas, ingresa también ron que se produce en los Departamentos de Córdoba y Bolívar, especialmente en los municipios de San Marcos, San Pedro, Buenavista y San Onofre, incluyendo el corredor de la Mojana y el Golfo de Morrosquillo.

Por el ingreso de esa cantidad de mercancía, asegura la Secretaría Departamental que el departamento ha dejado de percibir más de \$2 mil 400 millones por el Impuesto al Consumo. Destaca el gobernador que esto afecta la creación y ejecución de programas de desarrollo social porque el recaudo que se obtiene por Impuesto al Consumo se destina en gran medida al servicio de salud, actividades deportivas y proteger a la población vulnerable del departamento (Informe Anticontrabando de la Secretaría de Hacienda Departamental de Sucre – División de Impuestos, 2013: 04).

En este sentido, es pertinente abarcar un estudio que intente soportar estrategias que puedan combatir con mayor eficiencia éste fenómeno, teniendo en cuenta que el recaudo por impuesto al consumo de licores, cervezas entre otras bebidas, forman parte de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación: los cuales, al no ser captados suficientemente, dificultan una mayor inversión en programas de Salud y Educación. Por ejemplo, según el artículo 82 del *Nuevo Estatuto de Rentas del Departamento de Sucre*, de la tarifa del 48% aplicable a cervezas y sifones, ocho (8) puntos porcentuales se destinarán a financiar la universalización en el

aseguramiento de unificación de los planes obligatorios en Salud de los regímenes contributivo y subsidiado, los servicios prestados a la población pobre en lo cubierto por subsidios en la demanda y a la población vinculada que se atiende a través de la red hospitalaria pública, de acuerdo con las condiciones y prioridades que para tal efecto defina la entidad territorial. Y esto sin hacer énfasis en la tarifa y destinación al impuesto de consumo de licores explícitos en los artículos 105, 110 y 111 del Nuevo Estatuto de Rentas del Departamento, ordenados también a programas de mejoramiento en Salud para la población y actividades deportivas.

Entre otras cosas, a la creación e implementación del *Nuevo Estatuto de Rentas del Departamento*, se puede afirmar que busca, desde su propia naturaleza jurídica, ser o convertirse en una estrategia misma de la eficiencia en el recaudo. Así la intensión fundamental de la asamblea departamental, por ser la responsable de este acto legislativo, es dar a conocer a la ciudadanía del departamento de Sucre la reglamentación que regulará los diferentes impuestos desde su creación, regulación y destinación. El objeto de estudio de este texto jurídico es la generación de la obligación tributaria de los Sucreños para mantener y aumentar la eficiencia del recaudo de las rentas del Departamento dependientes de los ingresos tributarios. El texto también contempla la distribución del recaudo por concepto de tasas y contribuciones. Este estatuto dicta los sistemas de regulación, de pago, de control, destinación, e incluso sanciones penales para el infractor.

Por lo demás, de antemano podemos afirmar que este informe finaliza por destacar algunas herramientas de control y vigilancia en tanto encuentren hacerlos más efectivos las mismas entidades territoriales. La Secretaría de Hacienda Departamental, como es el caso, tiene dentro de sus funciones: coordinar, supervisar y dirigir el recaudo de las rentas corrientes y de capital del Departamento, de acuerdo con el Estatuto de Rentas Departamentales, adoptar de conformidad a las normas legales vigentes, las políticas, estrategias y procedimientos necesarios para la prevención y represión del fraude, la evasión, el contrabando y la elusión de las rentas departamentales. Además, emerge la idea de que la División de Impuestos Departamental tiene dentro de sus funciones coordinar con los organismos pertinentes las acciones y estrategias orientadas a contrarrestar el contrabando, proponer, diseñar e implantar los sistemas de información que garanticen la correcta liquidación y recaudo de los impuestos, gravámenes, contribución y tasas; así como para adelantar las actuaciones fiscalizadoras que regulen la evasión y contrabando en los términos que establece el Estatuto de Rentas Departamental y demás disposiciones sobre la materia. Ello, inseparable también de un trabajo articulado con otras entidades fiscalizadoras y operativas como la Fiscalía General, la policía, el ejército, la DIAN e incluso los informantes o colaboradores de la población civil.

En conclusión, en la revisión crítica de la literatura sobre el tema, se hace urgente que la legislación de los gobiernos legitime una normatividad que contemple estudios y programas de educación para crear conciencia o cultura tributaria, encaminar la política fiscal del ámbito nacional hacia una reforma estructural simple que motive a los contribuyentes y, al mismo tiempo, ejecutar medidas de control interinstitucional en materia de seguimientos, incautaciones y duras sanciones penales. De esta manera, buscar una mayor eficiencia en cuanto a la dirección, coordinación, vigilancia y control del recaudo de las rentas corrientes alimentadas también por los impuestos que cobra el Departamento de Sucre, necesarios para el fortalecimiento de una política fiscal departamental vigorosa y sana.

Finalmente, conviene resaltar que el trabajo interinstitucional y el apoyo de la sociedad civil sigue siendo fundamentales en la lucha contra la evasión fiscal y el contrabando. La búsqueda de la eficiencia al incremento del recaudo se convierte en una tarea de reestructuración operativa entre la normatividad vigente, las estrategias locales y las recomendaciones estratégicas alternativas que van desde la pedagogía social, flexibilidad a contribuyentes, controles de vigilancia y novedosas regulaciones fiscales, entre otros aspectos de interés.

Aunque el contrabando es un fenómeno que persiste en el tiempo, en los últimos años se ha vuelto un verdadero dolor de cabeza para los empresarios y las autoridades que tienen que controlarlo. Es un reto articular las diferentes herramientas jurídicas, físicas e institucionales, en la medida que su práctica y resultados apunten a una estructura eficiente contra el contrabando en el Departamento de Sucre. En este caso, surge también la necesidad de perfilar mecanismos que aumenten el recaudo del impuesto al consumo de productos como las cervezas, sifones, refajos y mezclas fermentadas, las cuales están siendo sujetas a la evasión y al contrabando.

Referencias Bibliográficas

- AQUINO, Miguel; MALICH, Daniel. 1998. El contrabando y la evasión fiscal: origen y medidas de acción para combatirlas. UNNE Universidad Nacional del Nordeste. Corrientes, Argentina.
- GERLEIN SOTO, Edgar; VARELA VIGOYA, Mary N. 2006. Incidencia del esquema de administración de impuestos al consumo de productos extranjeros por parte del fondo-cuenta en los fiscos departamentales. Dirección de Estudios Sectoriales-Contraloría General de la República (Editorial). Bogotá, Colombia.

- MEBARAK COVALEDA, Keyna. 2013. Programa Anticontrabando del Departamento de Sucre. Secretaría de Hacienda – División de Impuestos. Disponible en línea. En: blogs.eltiempo.com/digital.../10/.../el-contrabando-destruye-la-economia-colombiana/. Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2015.
- NUEVO ESTATUTO DE RENTAS DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE. 2014. Gaceta Departamental de Sucre (Edit.). Ordenanza Nro. 130-Sincelejo. Sincelejo, Colombia.
- QUIROZ, Edith. 2014. “Millonarias pérdidas por cuenta del contrabando en Sucre” En: El Universal. Disponible en línea. En: <https://www.rcnradio.com/.../millonarias-perdidas-por-cuenta-del-contrabando-en-sucre->. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2017.
- SECRETARÍA DE HACIENDA – División de Impuestos. 2013. Programa Anticontrabando del Departamento de Sucre. Ediciones departamentales. Sucre, Colombia.
- SECRETARÍA DE HACIENDA. 2013. Informe Anticontrabando de la Secretaría de Hacienda Departamental de Sucre – División de Impuestos. Ediciones departamentales. Sucre, Colombia.

Código Orgánico del Ambiente Ecuatoriano y Ley Orgánica del Ambiente Venezolana: estudio normativo comparativo

Jorge Isaac Calle García *

Resumen

Se presenta un estudio comparativo entre las normas jurídicas reguladoras de los derechos ambientales y la gestión ambiental dispuestas en la República del Ecuador y en la República Bolivariana de Venezuela, así, se analizan el Código Orgánico del Ambiente y la Ley Orgánica del Ambiente, respectivamente, en atención a los siguientes parámetros: objeto de regulación, principios rectores, responsabilidad ambiental, control ambiental, reparación integral y régimen sancionatorio. Este estudio se fundamenta en una investigación documental de tipo descriptivo comparativo, para demostrar relaciones, diferencias y/o semejanzas entre las dos normas supremas y las normas específicas de los estados de Ecuador y Venezuela en materia de derecho ambiental, a través del estudio correlacional entre ambas. La Constitución de la República del Ecuador del año 2008 representa sin duda alguna una norma suprema de avanzada en cuanto al reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 reconoce como derecho y deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro.

Palabras clave: Código Orgánico del Ambiente; Ley Orgánica del Ambiente; naturaleza; ambiente; derechos ambientales.

* Profesor de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí en Ecuador. Doctor en Ciencias de la Educación, Doctor Científico en Ciencias Pedagógicas. Licdo. En Ciencias Políticas y Sociales; Abogado; Licdo. En Ciencias de la Educación; Magister en Desarrollo Educativo. Especialista Superior en Derecho Procesal; Investigador Auxiliar 1 reconocido por la SENESCYT. Email: jcallegarcia@yahoo.es.

Organic Code of the Ecuadorian Environment and Organic Law of the Venezuelan Environment: comparative normative study

Abstract

A comparative study is presented between the legal norms regulating environmental rights and environmental management provided in the Republic of Ecuador and the Bolivarian Republic of Venezuela, thus, the Organic Code of the Environment and the Organic Law of the Environment are analyzed, respectively, in attention to the following parameters: regulation object, guiding principles, environmental responsibility, environmental control, integral reparation and sanction regime. This study is based on a comparative descriptive documentary investigation, to demonstrate relationships, differences and / or similarities between the two supreme norms and the specific norms of the states of Ecuador and Venezuela regarding environmental law, through the co-study relational between both. The Constitution of the Republic of Ecuador of the year 2008 undoubtedly represents a supreme norm of advanced regarding the recognition of Nature as the subject of those rights recognized by the Constitution. The Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela of 1999 recognizes as the right and duty of each generation to protect and maintain the environment for the benefit of itself and the future world.

Key words: Organic Code of the Environment; Organic Law of the Environment; nature; ambient; environmental rights

Introducción

En los últimos años uno de los aspectos que más ha preocupado a los países y a las organizaciones internacionales es el tema de la conservación del medio ambiente y el respeto a los derechos de la naturaleza, múltiples han sido los tratados y convenios celebrados para garantizar estos objetivos. Los ordenamientos jurídicos internos discuten y dictan disposiciones destinadas a la defensa y protección de la naturaleza como centro del ser humano, disposiciones fundamentadas en sus correspondientes constituciones.

Por ello, la Constitución de la República del Ecuador y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, marcan un punto de partida para estas regulaciones al reconocerse en ambas, aunque con diferente profundización, la importancia del medio ambiente.

La Constitución de la República del Ecuador del año 2008 representa sin duda alguna una norma suprema de avanzada en cuanto al reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de aquellos derechos que le reconoce la Constitución (artículo 10), según la cual la naturaleza o Pacha Mama, "... donde se reproduce y realiza la vida...", tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (artículo 71). Igualmente, la población tiene derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*; se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados (artículo 14). En tal virtud, el 12 de abril de 2017 en el Registro Oficial Suplemento ecuatoriano número 983 se publica el Código Orgánico del Ambiente.

Por su parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 regula dentro del Título III, De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes, el Capítulo IX referido a los Derechos Ambientales, en el cual se reconoce como derecho y deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro y la obligación fundamental del Estado que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde los recursos naturales sean especialmente protegidos. A tal efecto, el 22 de diciembre de 2006 en Gaceta Oficial Extraordinaria venezolana N° 5.833, se publica la Ley Orgánica del Ambiente.

Ambas normas de rango legal: Código Orgánico del Ambiente y Ley Orgánica del Ambiente, desarrollan las normas y principios constitucionales ambientales, con la finalidad de tutelar el sistema de elementos de naturaleza física, química, biológica o sociocultural, en constante dinámica por la acción humana o natural, que rige y condiciona la existencia de los seres humanos y demás organismos vivos, así como el régimen de responsabilidad y sanciones en caso de inobservancia de las referidas normas.

Se presenta un estudio comparado entre las normas jurídicas reguladoras de los derechos ambientales y la gestión ambiental dispuestas en la República del Ecuador y en la República Bolivariana de Venezuela, así, se analizan el Código Orgánico del Ambiente y la Ley Orgánica del Ambiente, respectivamente, en atención a los siguientes parámetros: objeto de regulación, principios rectores, responsabilidad ambiental, control ambiental, reparación integral y régimen sancionatorio.

1. Parámetros de comparación

1.1. Objeto de regulación

El objeto de regulación está referido al espacio de la realidad que le toca tutelar a la respectiva norma jurídica, es decir, la esencia de ordenación del Código Orgánico del Ambiente y de la Ley Orgánica del Ambiente.

En el caso de la República del Ecuador, el Código Orgánico del Ambiente plantea como objeto el garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado: “...así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir o *sumak kawsay*” (artículo 1), además se regulan los derechos, deberes y garantías ambientales previstos en la Constitución a fin de asegurar: “...la sostenibilidad, conservación, protección y restauración del ambiente, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes sobre la materia que garanticen los mismos fines” (artículo 1). Los mencionados fines se encuentran regulados en el artículo 3 de la norma *in comento*:

1. Regular los derechos, garantías y principios relacionados con el ambiente sano y la naturaleza, previstos en la Constitución y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado;
2. Establecer los principios y lineamientos ambientales que orienten las políticas públicas del Estado. La política nacional ambiental deberá estar incorporada obligatoriamente en los instrumentos y procesos de planificación, decisión y ejecución, a cargo de los organismos y entidades del sector público;
3. Establecer los instrumentos fundamentales del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su aplicación;
4. Establecer, implementar e incentivar los mecanismos e instrumentos para la conservación, uso sostenible y restauración de los ecosistemas, biodiversidad y sus componentes, patrimonio genético, Patrimonio Forestal Nacional, servicios ambientales, zona marino costera y recursos naturales;
5. Regular las actividades que generen impacto y daño ambiental, a través de normas y parámetros que promuevan el respeto a la naturaleza, a la diversidad cultural, así como a los derechos de las generaciones presentes y futuras;
6. Regular y promover el bienestar y la protección animal, así como el manejo y gestión responsable del arbolado urbano;
7. Prevenir, minimizar, evitar y controlar los impactos ambientales, así como establecer las medidas de reparación y restauración de los espacios naturales degradados;
8. Garantizar la participación de las personas de manera equitativa en la conservación, protección, restauración y reparación integral de la naturaleza, así como en la generación de sus beneficios;

9. Establecer los mecanismos que promuevan y fomenten la generación de información ambiental, así como la articulación y coordinación de las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil responsables de realizar actividades de gestión e investigación ambiental, de conformidad con los requerimientos y prioridades estatales;

10. Establecer medidas eficaces, eficientes y transversales para enfrentar los efectos del cambio climático a través de acciones de mitigación y adaptación; y,

11. Determinar las atribuciones de la Autoridad Ambiental Nacional como entidad rectora de la política ambiental nacional, las competencias ambientales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, en el marco del desarrollo sustentable como derecho y deber fundamental del Estado y de la sociedad, la Ley Orgánica del Ambiente tiene por objeto establecer las disposiciones y los principios rectores para la gestión del ambiente, para contribuir a la seguridad y al logro del máximo bienestar de la población y al sostenimiento del planeta, en interés de la humanidad. Igualmente, “...establece las normas que desarrollan las garantías y derechos constitucionales a un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado” (artículo 1). A los fines de esta Ley, se entiende por gestión del ambiente: “...el proceso constituido por un conjunto de acciones o medidas orientadas a diagnosticar, inventariar, restablecer, restaurar, mejorar, preservar, proteger, controlar, vigilar y aprovechar los ecosistemas, la diversidad biológica y demás recursos naturales y elementos del ambiente, en garantía del desarrollo sustentable” (artículo 2).

2.2. Principios rectores

Los principios rectores representan las bases o fundamentos sobre las cuales se sostiene las normas reguladoras de los derechos ambientales y la gestión ambiental, en otras palabras, se refieren al soporte jurídico del Código Orgánico del Ambiente y La Ley Orgánica del Ambiente.

Según el artículo 9 del Código Orgánico del Ambiente, los principios ambientales: “...constituyen los fundamentos conceptuales para todas las decisiones y actividades públicas o privadas de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, en relación con la conservación, uso y manejo sostenible del ambiente”, los cuales deben ser reconocidos e incorporados en toda actuación administrativa y judicial; dichos principios ambientales son los siguientes: responsabilidad integral, mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales, desarrollo

sostenible, el que contamina paga, *in dubio pro natura*, acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental, precaución, prevención, reparación integral y subsidiariedad. Estos principios se describen a continuación:

- Responsabilidad integral: Se refiere a un tipo de responsabilidad compartida y diferenciada de quien promueva algún tipo de actividad que impacte sobre el ambiente, lo cual incluye: "...todas las fases de dicha actividad, el ciclo de vida del producto y la gestión del desecho o residuo, desde la generación hasta el momento en que se lo dispone en condiciones de inocuidad para la salud humana y el ambiente" (artículo 9).
- Mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales: Se refiere a la promoción, por parte del Estado, del desarrollo y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, promoviendo: "...la implementación de mejores prácticas en el diseño, producción, intercambio y consumo sostenible de bienes y servicios, con el fin de evitar o reducir la contaminación y optimizar el uso del recurso natural" (artículo 9).
- Desarrollo sostenible: Se trata del proceso de carácter global y permanente, "...mediante el cual, de manera dinámica, se articulan los ámbitos económicos, sociales, culturales y ambientales para satisfacer las necesidades de las actuales generaciones, sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras" (artículo 9).
- El que contamina paga: Se trata de la incorporación en los costos de producción de todas las medidas necesarias para prevenir, evitar o reducir las consecuencias de la contaminación por parte de quien realice o promueva una actividad: "...quien contamine estará obligado a la reparación integral y la indemnización a los perjudicados, adoptando medidas de compensación a las poblaciones afectadas y al pago de las sanciones que correspondan" (artículo 9).
- *In dubio pro natura*: Se tomará la decisión que más favorezca al ambiente y a la naturaleza, esto en caso de falta de información, vacío legal o contradicción de normas o cuando se presente alguna duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental o en caso de conflicto entre estas disposiciones.
- Acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental: Toda persona, comuna, comunidad, pueblo, nacionalidad y colectivo, de conformidad con la ley, tiene derecho al acceso oportuno y adecuado a la información relacionada con el ambiente. También tienen derecho a ejercer las acciones legales y acudir a

los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva del ambiente, así como solicitar las medidas provisionales o cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental.

- **Precaución:** Se trata de la adopción de medidas eficaces y oportunas destinadas a evitar, reducir, mitigar o cesar la afectación, aun cuando no exista certeza científica sobre el posible impacto o daño al ambiente.
- **Prevención:** Se trata del cumplimiento de disposiciones, normas, procedimientos y medidas destinadas prioritariamente a eliminar, evitar, reducir, mitigar y cesar la afectación, cuando se tenga la certidumbre o certeza sobre el impacto o daño ambiental que una actividad o producto pueda generar.
- **Reparación Integral:** “Es el conjunto de acciones, procesos y medidas, incluidas las de carácter provisional, que aplicados tienden fundamentalmente a revertir impactos y daños ambientales; evitar su recurrencia; y facilitar la restitución de los derechos de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas” (artículo 9).
- **Subsidiariedad:** Cuando el que promueve u opera una actividad no asuma su responsabilidad sobre la reparación integral de dicho daño, con el fin de precautelar los derechos de la naturaleza, así como el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano, el Estado intervendrá de manera subsidiaria y oportuna en la reparación del daño ambiental. Igualmente, “...el Estado de manera complementaria y obligatoria exigirá o repetirá en contra del responsable del daño, el pago de todos los gastos incurridos, sin perjuicio de la imposición de las sanciones correspondientes. Similar procedimiento aplica cuando la afectación se deriva de la acción u omisión del servidor público responsable de realizar el control ambiental” (artículo 9).

Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente venezolana reconoce que la política ambiental debe fundamentarse en los principios establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la referida Ley, las demás leyes que la desarrollen y conforme a los compromisos internacionales contraídos válidamente por la República Bolivariana de Venezuela (artículo 7). El artículo 4, *ejusdem*, establece los principios de la gestión ambiental, como son: corresponsabilidad, prevención, precaución, participación ciudadana, tutela efectiva, educación ambiental, limitación a los derechos ambientales, responsabilidad en los daños ambientales, evaluación de impacto ambiental y daños ambientales. Estos principios se describen a continuación:

- **Corresponsabilidad:** Se refiere a la responsabilidad compartida

y solidaria entre el Estado, la sociedad y las personas en cuanto a la conservación de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado.

- **Prevención:** El acatamiento a las normas para evitar algún tipo de afectación cuando exista la certeza de su existencia. “Medida que prevalecerá sobre cualquier otro criterio en la gestión del ambiente” (artículo 4).
- **Precaución:** Se refiere a la aplicación de medidas oportunas aun cuando no haya certeza de daño, pues la: “...falta de certeza científica no podrá alegarse como razón suficiente para no adoptar medidas preventivas y eficaces en las actividades que pudiesen impactar negativamente el ambiente” (artículo 4).
- **Participación ciudadana:** Se reconoce como un deber y un derecho de todos los ciudadanos la participación activa y protagónica en la gestión del ambiente.
- **Tutela efectiva:** Toda persona tiene derecho a acudir a las instancias administrativas y judiciales competentes para la defensa de los derechos ambientales y a obtener oportuna y adecuada respuesta.
- **Educación ambiental:** La conservación de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado debe ser un valor ciudadano, incorporado en la educación formal y no formal.
- **Limitación a los derechos individuales:** Existe una prevalencia de los derechos ambientales sobre los derechos económicos y sociales, de tal manera los últimos se encuentran limitados en los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes especiales.
- **Responsabilidad en los daños ambientales:** Existe responsabilidad objetiva, es decir, en atención al daño causado y su reparación será por cuenta del responsable de la actividad o del infractor.
- **Evaluación de impacto ambiental:** Todas las actividades capaces de degradar el ambiente deben ser evaluadas previamente a través de un estudio de impacto ambiental y sociocultural.
- **Daños ambientales:** Todos los daños causados al ambiente se consideran daños al patrimonio público.

2.3. Responsabilidad ambiental

El régimen de responsabilidad ambiental alude a la obligación de velar por la preservación y conservación del ambiente, además de verificar la reparación y satisfacción de los daños al ambiente causados por acciones u omisiones.

Las responsabilidades ambientales del Estado ecuatoriano se especifican en el artículo 8 del Código Orgánico del Ambiente, sin perjuicio de otras que se encuentren establecidas en otras normas jurídicas. Dichas responsabilidades se engloban desde la promoción de la cooperación internacional hasta la planificación y ordenación territorial.

Así, el Estado debe promover la cooperación entre diversos países y organizaciones internacionales para el dictado de medidas concretas destinadas a la preservación y protección del ambiente y sus derechos; articular la gestión ambiental a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental; garantizar la tutela efectiva del derecho a vivir en un ambiente sano y los derechos de la naturaleza; garantizar la participación de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en los temas ambientales; promover y garantizar la responsabilidad ambiental directa de cada uno de los actores de los procesos ambientales y mantener un sistema de control ambiental permanente; instaurar estrategias territoriales nacionales que contemplen e incorporen criterios ambientales para la conservación, uso sostenible y restauración del patrimonio natural; definir las medidas administrativas y financieras establecidas en el Código Orgánico del Ambiente; garantizar que las decisiones o autorizaciones estatales que puedan afectar al ambiente sean consultadas a la comunidad.

Estas acciones de responsabilidad se encuentran ampliadas en el Título III, Libro Preliminar, del comentado Código, al prever el Régimen de Responsabilidad Ambiental, en el cual el "...Estado, las personas naturales y jurídicas, así como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, tendrán la obligación jurídica de responder por los daños o impactos ambientales que hayan causado, de conformidad con las normas y los principios ambientales establecidos en este Código" (artículo 10), y se estipula un tipo de responsabilidad objetiva aunque no exista dolo, culpa o negligencia (artículo 11).

Del mismo modo, en la Ley Orgánica del Ambiente venezolana se reconoce que es el Presidente de la República en Consejo de Ministros quien ejerce la suprema dirección de la política nacional ambiental, a tal efecto, el: "...Ejecutivo Nacional, a través de la Autoridad Nacional Ambiental, desarrollará las normas técnicas ambientales, en coordinación con los organismos competentes, atendiendo a los objetivos previstos..." (artículo 14) en la Ley Orgánica del Ambiente y las normas que la desarrollen,

y se destaca que los: “...órganos del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, son responsables de la aplicación y consecución de los objetivos de esta Ley, en el ámbito de sus respectivas competencias” (artículo 15). Por esta razón, los estados y municipios desarrollarán las normas ambientales en las materias de su competencia exclusiva, atendiendo a los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad y a las particulares características ambientales de cada región (artículo 17).

En el marco de las responsabilidades, el artículo 18 de la Ley Orgánica del Ambiente crea la Autoridad Nacional Ambiental como órgano rector en materia ambiental, responsable de formular, planificar, dirigir, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar las políticas, planes, programas, proyectos y actividades estratégicas para la gestión del ambiente y en particular le corresponde promover:

“...los procesos de desconcentración y descentralización en materia ambiental hacia los estados, municipios y distritos, bajo los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, en función de las necesidades y aptitudes regionales y locales, de conformidad con la presente Ley, las que la desarrollen y las especiales que regulen los procesos de descentralización” (artículo 19).

Además, se prevé la responsabilidad objetiva derivada de los daños causados al ambiente, pues:

“...la simple existencia del daño determina la responsabilidad en el agente dañino de haber sido el causante de ese daño, y por tal quien deberá indemnizar los daños y perjuicios causados por su conducta. Queda exceptuada el de probar el nexo de causalidad entre la conducta ejercida y el daño causado, bastando la simple comprobación de la realización de la conducta lesiva” (Ley Orgánica del Ambiente, 2006, artículo 116).

Por tanto, el tema de la responsabilidad ambiental implica, tanto el compromiso de quien debe velar por la correcta aplicación del marco normativo, como del causante de un daño específico que deba indemnizar los daños y perjuicios causados por su conducta.

2.4. Control ambiental

El control ambiental configura el mecanismo de fiscalización y vigilancia, previa o posterior, para la verificación del cumplimiento de las medidas y normas de preservación y protección ambiental.

El Título III denominado: Control y Seguimiento Ambiental, del Libro III del Código Orgánico del Ambiente, preceptúa las acciones de control ambiental y seguimiento de la calidad ambiental que tienen por objeto: "... verificar el cumplimiento de la normativa y las obligaciones ambientales correspondientes, así como la efectividad de las medidas para prevenir, evitar y reparar los impactos o daños ambientales" (artículo 199). Este control y seguimiento se aplica sobre todas las actividades ejecutadas o que se encuentren en ejecución de los operadores, sean estas personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras, que generen o puedan generar riesgos, impactos y daños ambientales, tengan o no la correspondiente autorización administrativa (artículo 200).

Diversos son los mecanismos de control y seguimiento, los cuales pueden constituirse en controles previos o posteriores, tales como: monitoreos, muestreos, inspecciones, informes ambientales de cumplimiento, auditorías ambientales, vigilancia ciudadana o comunitaria (artículo 202). Para ello, el artículo 203 del Código Orgánico del Ambiente, prevé la facultad de los funcionarios y servidores públicos de realizar inspecciones en cualquier momento sobre cualquier obra, actividades y proyectos: "...sin necesidad de notificación previa por parte de funcionarios de la Autoridad Ambiental Competente, quienes deberán contar con el apoyo de la Fuerza Pública cuando así lo requieran".

En el caso venezolano, es a la Autoridad Nacional Ambiental a quien le corresponde ejercer el control ambiental sobre las actividades capaces de degradar el ambiente, sin menoscabo de las competencias de los estados, municipios, pueblos y comunidades indígenas para lo cual, a través de sus organismos competentes, deben desarrollar y promover programas, planes y proyectos de medición y control de la calidad ambiental. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, el control ambiental constituye un: "...conjunto de actividades realizadas por el Estado conjuntamente con la sociedad, a través de sus órganos y entes competentes, sobre las actividades y sus efectos capaces de degradar el ambiente". La referida Ley clasifica al control en preventivo, previo y posterior.

El control preventivo, regulado en el artículo 78, *ejusdem*, significa que el Estado implementará planes, mecanismos e instrumentos de inspección para evitar ilícitos ambientales. El control previo se lleva a cabo a través de los siguientes instrumentos: autorizaciones, aprobaciones, permisos, licencias, concesiones, asignaciones, contratos, planes de manejo, registros, entre otros (artículo 82). El control posterior tiene como finalidad: "...asegurar el cumplimiento de las normas y condiciones establecidas en los basamentos e instrumentos de control previo ambiental, así como para prevenir ilícitos ambientales" (artículo 92), y se lleva a cabo a través de los siguientes mecanismos: guardería ambiental, auditoría ambiental, supervisión ambiental, policía ambiental.

En ejercicio de la labor del control ambiental, los funcionarios públicos responderán civil, penal y administrativamente por los hechos u omisiones realizadas en ejercicio de sus funciones (artículo 125).

2.5. Reparación integral

La reparación integral configura la indemnización por todos los daños causados como consecuencia de la ejecución de actividades que afectan al medio ambiente. Alude al resarcimiento completo de los daños ambientales, independientemente del sujeto causante de los mismos.

Esta reparación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se encuentra exhaustivamente regulada en el Libro Séptimo del Código Orgánico del Ambiente, en específico en el Título I, De la Reparación Integral de Daños Ambientales, reparación que puede originarse por daños ambientales generados por personas naturales o jurídicas, ya sean públicas o privadas, nacionales o extranjeras, o los causados por eventos naturales. En estos supuestos lo procedente, en primer término, es la determinación del daño ambiental, para lo cual el mismo ordenamiento establece criterios básicos que deben ser considerados, tales como: el estado de conservación de los ecosistemas y su integridad física, la riqueza, sensibilidad y amenaza de las especies, la provisión de servicios ambientales, los riesgos para la salud humana asociados al recurso afectado y los demás que establezca la Autoridad Ambiental Nacional (artículo 289).

El segundo paso es la determinación del sujeto causante del daño, en otras palabras, el responsable por la generación de daños ambientales que implica la identificación del operador de la actividad económica o de cualquier actividad en general que ocasionó los daños, a tal efecto, el artículo 290 del Código Orgánico del Ambiente preceptúa las reglas para la atribución de responsabilidad:

1. Si una persona jurídica forma parte de un grupo de sociedades, la responsabilidad ambiental podrá extenderse a la sociedad que tiene la capacidad de tomar decisiones sobre las otras empresas del grupo; o cuando se cometan a nombre de las sociedades fraudes y abusos a la ley.
2. Será responsable toda persona natural o jurídica que en virtud de cualquier título, se encargue o sea responsable del control de la actividad. Los administradores o representantes legales de las compañías serán responsables solidarios de obligaciones pendientes establecidas por daños ambientales generados durante su gestión.
3. Si existe una pluralidad de causantes de un mismo daño ambiental, la responsabilidad será solidaria entre quienes lo ocasionen;
4. En los casos de muerte de la persona natural responsable de ocasionar

los daños ambientales, sus obligaciones económicas o pecuniarias pendientes se transmitirán de conformidad con la ley; y,

5. Cuando se produzca la extinción de la persona jurídica responsable de ocasionar los daños ambientales, sus obligaciones económicas o pecuniarias pendientes serán asumidas por los socios o accionistas, de conformidad con la ley.

Parte de esa reparación implica la aplicación de medidas de prevención por parte del operador del proyecto, obra o actividad, ante la amenaza inminente de daños ambientales. Cuando los daños hayan ocurrido, el operador responsable deberá adoptar sin demora y sin necesidad de advertencia, requerimiento o de acto administrativo previo, las siguientes medidas en este orden: “1. Contingencia, mitigación y corrección; 2. Remediación y restauración; 3. Compensación e indemnización; y, 4. Seguimiento y evaluación” (Código Orgánico del Ambiente, 2017: artículo 292), para garantizar la eliminación de riesgos para la salud humana y la protección de los derechos de la naturaleza y se procurará llegar al estado anterior a la afectación del proyecto, obra o actividad, en caso que esto último sea imposible por la magnitud del daño y aún después de la aplicación de las medidas reparadoras, entonces se procederá con las medidas compensatorias e indemnizatorias.

Igualmente, se deben tomar medidas para evitar nuevos daños ambientales, mediante la implementación inmediata y oportuna de técnicas que eviten o detengan la expansión del daño producido, así como la ocurrencia de nuevos daños (Código Orgánico del Ambiente, 2017: artículo 293). A lo anterior se le adiciona la actuación subsidiaria del Estado, la cual se verifica en los siguientes casos:

1. Cuando existan daños ambientales no reparados;
2. Cuando no se haya podido identificar al operador responsable;
3. Cuando el operador responsable incumpla con el plan integral de reparación;
4. Cuando por la magnitud y gravedad del daño ambiental no sea posible esperar la intervención del operador responsable; y,
5. Cuando exista el peligro de que se produzcan nuevos daños ambientales a los ya producidos y el operador responsable no pueda o no los asuma (Código Orgánico del Ambiente, 2017: artículo 294).

El operador responsable debe aplicar las medias de reparación de los daños materiales y las que garanticen la no ocurrencia de nuevos daños. En caso de incumplimiento, la Autoridad Ambiental Competente requerirá al operador su cumplimiento inmediato y obligatorio, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan, en todo caso el incumplimiento del

pago por parte del responsable será susceptible de ejecución forzosa, cuyos gastos serán asumidos por el operador responsable (Código Orgánico del Ambiente, 2017: artículo 295).

Las medidas de reparación integral deben ser presentadas por el responsable del daño ambiental y su respectiva implementación, las cuales deben ser aprobadas por la Autoridad Ambiental Competente, en caso que dichas medidas no hayan reparado integralmente los daños ambientales, se considerarán nulas de pleno derecho. Se deja abierta la posibilidad de ejercer las acciones por vía judicial por parte de las personas naturales y jurídicas, o las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades cuando se incumpla la reparación integral aprobada.

La Ley Orgánica del Ambiente reconoce la figura de la reparación al estipular que la misma refiere al: "...restablecimiento, compensación o el pago indemnizatorio, según cada caso, de un daño ambiental, riesgo ambiental, probabilidad de ocurrencia de daños en el ambiente por efecto de un hecho, una acción u omisión de cualquier naturaleza" (artículo 3). De tal manera, cuando se produzca un daño ambiental o alguna alteración que ocasione pérdida, disminución, degradación, deterioro, detrimento, menoscabo o perjuicio al ambiente o a alguno de sus elementos (artículo 3) debe procederse a su restablecimiento, lo cual implica un conjunto de medidas y acciones a fin de restaurar las características de los elementos del ambiente que han sido alteradas o degradadas, por un daño ambiental de origen antrópico o natural; o, la compensación, lo cual implica la realización de trabajos por el responsable de una afectación de carácter permanente o temporal, con el propósito de indemnizar los daños o alteraciones ocasionadas a los recursos naturales.

2.6. Régimen sancionatorio

El régimen sancionatorio refiere a la potestad pública que tiene el Estado para reprimir las faltas cometidas en contra de los derechos de la naturaleza.

La potestad sancionatoria administrativa, en el Estado ecuatoriano, le corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional, con la finalidad de fortalecer la gestión ambiental prevista en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y la correcta aplicación de la política

pública ambiental², en tal sentido, la imposición de sanciones guardará la debida proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, para ello se tomará en cuenta el impacto o magnitud de la infracción, la capacidad económica del infractor y las atenuantes o agravantes existentes (Código Orgánico del Ambiente, 2017: artículo 300).

Se plantea la procedencia de la responsabilidad civil y penal por daño ambiental, la primera para obtener la reparación por el daño causado, la segunda se verifica ante la presunción de la comisión de un delito ambiental cuyo trámite le corresponde a la fiscalía. Las acciones para determinar la responsabilidad por los daños ambientales tienen carácter imprescriptible, tanto para perseguirlos como para sancionarlos (Código Orgánico del Ambiente, 2017: artículo 305). En todo caso, el artículo 304 del Código Orgánico del Ambiente, deja abierta la legitimidad para la defensa de los derechos de la naturaleza, en los siguientes términos:

Toda persona natural o jurídica, comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad, de manera individual o colectiva, podrá solicitar a la Autoridad Ambiental Competente, el cumplimiento y tutela de los derechos de la naturaleza. Asimismo, podrán denunciar las violaciones a las disposiciones establecidas en la Constitución, este Código y la normativa ambiental.

Cualquier persona natural o jurídica podrá adoptar las acciones legales ante las instancias judiciales y administrativas correspondientes y solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental.

Adicionalmente, el juez condenará al responsable al pago de 10 a 50 salarios básicos unificados, de conformidad con la gravedad del daño que se logró reparar, a favor del accionante.

2 Artículo 307.- Fuerza Mayor o Caso fortuito. Cuando el daño ambiental fuere causado por un evento de fuerza mayor o caso fortuito, el operador de la actividad, obra o proyecto estará exonerado únicamente de las sanciones administrativas, solo si demuestra que dichos daños no pudieron haber sido prevenidos razonablemente o que, aun cuando puedan ser previstos, son inevitables.

Sin embargo, el operador tendrá la obligación de adoptar medidas o acciones inmediatas, a fin de contener el daño y evitar que se propague. Las medidas a implementar serán de contingencia, mitigación, corrección, remediación, restauración, seguimiento, evaluación u otras que administrativamente fueren necesarias.

Artículo 308.- Intervención de terceros o culpa de la víctima. En casos de daños ambientales generados por la intervención de un tercero ajeno al ámbito de la organización del operador, la persona natural o jurídica estará exonerada únicamente de las sanciones administrativas si se cumplen las siguientes condiciones:

1. El operador y el tercero no tienen ninguna relación contractual;
2. El operador demuestra que no provocó o participó en la ocurrencia de tales daños; y
3. El operador demuestra que adoptó todas las precauciones necesarias para evitar la intervención de un tercero.

Sin embargo, el operador no quedará exonerado si se demuestra que tenía conocimiento de los daños ambientales y no actuó o adoptó las medidas oportunas y necesarias.

El operador tendrá la obligación de adoptar medidas o acciones inmediatas, a fin de contener el daño y evitar que se propague. Las medidas a implementar serán de contingencia, mitigación, corrección, remediación, restauración, seguimiento, evaluación u otras que administrativamente fueren necesarias.

El operador podrá interponer en contra del tercero responsable las acciones legales que considere, con el fin de recuperar los costos implementados.

Este régimen sancionatorio conlleva la regulación de infracciones de diversas índoles, entre ellas infracciones administrativas, entendidas como: “...toda acción u omisión que implique violación a las normas ambientales contenidas...” (artículo 314) en el Código Orgánico del Ambiente, las cuales pueden ser leves (artículo 316), graves (artículo 317) y muy graves (artículo 318). En cuanto a las sanciones administrativas aplicables, las mismas también son diversas:

1. Multa económica;
2. Decomiso de las especies de vida silvestre, nativas, exóticas o invasoras, herramientas, equipos, medios de transporte y demás instrumentos utilizados para cometer la infracción;
3. Destrucción de los productos, medios de transporte, herramientas o bienes utilizados para cometer la infracción;
4. Suspensión temporal de la actividad o del aval oficial de actuación;
5. Revocatoria de la autorización, terminación del contrato y del aval oficial de actuación;
6. Devolución, suspensión, o pérdida de incentivos; y,
7. El desalojo de personas del área donde se está cometiendo la infracción, con garantía plena de sus derechos, así como el desmontaje y la demolición de infraestructura o instrumentos utilizados para cometer la infracción.

La obligación de la reparación integral se impondrá en todas las infracciones en la cuales exista la responsabilidad y ocurrencia de daños ambientales, de conformidad con las disposiciones establecidas en este Código.

Se impondrá la clausura definitiva de establecimientos, edificaciones o servicios cuando los daños ambientales no han cesado por el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas (artículo 320).

La multa se ponderará en atención a la capacidad económica³ de las personas naturales o jurídicas, la gravedad de la infracción, afectación al

3 Artículo 323.- Capacidad económica. La capacidad económica se determinará en base de los ingresos brutos obtenidos por las personas naturales o jurídicas, registradas en la declaración del Impuesto a la Renta del ejercicio fiscal anterior al del cometimiento de la infracción y se ubicarán en alguno de los siguientes cuatro grupos:

1. Grupo A: cuyos ingresos brutos se encuentren entre cero a una fracción básica gravada con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.
2. Grupo B: cuyos ingresos brutos se encuentren entre una a cinco fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.
3. Grupo C: cuyos ingresos brutos se encuentre entre cinco a diez fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.
4. Grupo D: cuyos ingresos brutos se encuentren en diez fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales, en adelante.

Las personas naturales que no tengan la obligación legal de presentar la declaración del impuesto a la renta, serán parte del Grupo A.

ambiente y considerando las circunstancias atenuantes⁴ y agravantes⁵ (artículo 322). Así, la multa se categoriza dependiendo el tipo de infracción: multa para infracciones leves (artículo 324), multa para infracciones graves (artículo 325) y multa para infracciones muy graves (artículo 326).

El Título IX, Medidas y Sanciones Ambientales, de la Ley Orgánica del Ambiente, preceptúa el régimen sancionatorio venezolano en caso de infracciones administrativas en contra del ambiente, cuyas sanciones serán impuestas a los particulares, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar, ni de las sanciones consagradas en otras leyes (artículo 110), para la efectividad de las sanciones ante las infracciones de la ley ambiental, se podrán adoptar desde el momento del conocimiento del hecho, al inicio o en el transcurso del procedimiento, las medidas preventivas que fueren necesarias para evitar las consecuencias degradantes del hecho que se investiga, los cuales pueden ser:

1. Ocupación temporal, total o parcial de las fuentes contaminantes hasta tanto se corrija o elimine la causa degradante.
2. La retención de los recursos naturales, sus productos, los agentes contaminados o contaminantes.
3. La retención de maquinarias, equipos, instrumentos y medios de transporte utilizados.
4. Clausura temporal del establecimiento que con su actividad degrade el ambiente.
5. Prohibición temporal de las actividades degradantes del ambiente.
6. Cualquier otra medida necesaria para proteger y prevenir los daños al ambiente (artículo 111).

Además de las medidas preventivas también se reconocen medidas

-
- 4 Artículo 329.- Circunstancias atenuantes en materia ambiental. Serán circunstancias atenuantes en materia ambiental las siguientes:
 1. Ejecutar, según la jerarquía, las medidas de contingencia, mitigación, corrección, remediación y restauración de forma inmediata y oportuna, antes de que se inicie el procedimiento sancionatorio;
 2. Informar oportunamente a la Autoridad Ambiental Competente sobre los daños ambientales que genere la actividad;
 3. Cooperar y colaborar con la Autoridad Ambiental Competente en el seguimiento a las denuncias sobre impactos y daños ambientales;
 4. No haber sido sancionado anteriormente por una infracción ambiental de la misma naturaleza; y,
 5. Entregar voluntariamente los especímenes vivos.
 - 5 Artículo 330.- Circunstancias agravantes en materia ambiental. Serán circunstancias agravantes en materia ambiental las siguientes:
 1. Reincidencia del infractor, en el cometimiento de la misma infracción ambiental;
 2. Perpetrar la infracción para ocultar otra;
 3. Rehuir la responsabilidad o atribuirla a terceros;
 4. Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta; y,
 5. Obtener provecho económico para sí o un tercero.

accesorias (artículo 112) y medidas de seguridad (artículo 114). Las primeras destinadas a complementar y garantizar la sanción ante la infracción, tales como: revocatoria del acto administrativo autorizatorio; inhabilitación hasta por un periodo de dos años, para solicitar y obtener nuevos actos administrativos autorizatorios para la afectación del ambiente, la diversidad biológica y demás recursos naturales; ejecución de fianza de fiel cumplimiento, si fuere el caso; comiso de equipos, instrumentos, armas, materiales, aparatos, instalaciones o equipos con que se cometió la infracción o delito y los productos que de ellos provengan, a no ser que pertenezcan a un tercero ajeno al hecho; entre otros. Las segundas destinadas a otorgar certeza de cumplimiento y para impedir la aparición, continuación o para lograr la reparación del daño, o prevenir el peligro y a contrarrestar las consecuencias perjudiciales derivadas del acto sancionado, tales como: ocupación temporal de las fuentes contaminantes, hasta tanto se corrija o elimine la causa degradante o se otorguen las garantías necesarias para evitar la repetición de los hechos; clausura temporal o definitiva de las instalaciones o establecimientos que con su actividad alteren el ambiente, degradándolo o contaminándolo, ya sea directa o indirectamente; prohibición temporal o definitiva de la actividad degradante del ambiente; modificación o demolición de construcciones violatorias de las disposiciones de gestión y planificación del ambiente; entre otras.

Se destaca que todo gasto o costo derivado del procedimiento administrativo serán imputados al infractor, además se preceptúa la necesidad de valoración en atención a los aspectos técnicos, económicos, jurídicos, socioculturales y ecológicos del daño provocado.

La principal sanción que se aplica en los casos de infracciones administrativas, previo procedimiento legal respectivo, es la multa, no obstante, la multa no impide que se adopten e impongan las medidas necesarias para prevenir, suspender, corregir, reparar, entre otras, las actividades ilícitas, sus efectos y los daños (artículo 122). En estos supuestos rige la graduación de medidas reparatorias, en el sentido que las:

“...sanciones que se apliquen incluirán la imposición de las medidas que garanticen el restablecimiento del ambiente a su estado natural si éste resultare alterado. De no ser posible el restablecimiento previsto en este artículo, deberán adoptarse otras medidas para que garanticen la recuperación del daño al ambiente, en especie y en el mismo lugar de la afectación o en su defecto mediante compensación o pago de una cantidad sustitutiva por el valor del daño causado” (artículo 123).

En el caso venezolano, el ejercicio de la potestad pública para el inicio de los procedimientos administrativos sancionatorios y para la imposición de las sanciones en sí, prescribe a los diez años contados a partir del conocimiento del hecho por parte de la autoridad competente (artículo 126).

En tanto, la ejecución de las sanciones y de las medidas impuestas en los actos administrativos sancionatorios son imprescriptibles, en consecuencia, la responsabilidad civil prescribe en este mismo lapso (artículo 128).

Conclusiones

El precedente estudio normativo comparativo permite llegar a las siguientes conclusiones:

- En cuanto al objeto de regulación, tanto el Código Orgánico del Ambiente como en la Ley Orgánica del Ambiente tienen como objeto de regulación común el establecimiento de las disposiciones y los principios rectores para la gestión del ambiente a fin de garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- En cuanto a los principios rectores, el Código Orgánico el Ambiente señala como principios rectores de la gestión ambiental los siguientes: responsabilidad integral, mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales, desarrollo sostenible, el que contamina paga, *in dubio pro natura*, acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental, precaución, prevención, reparación integral y subsidiariedad. Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente establece como principios rectores de la misma, los siguientes: corresponsabilidad, prevención, precaución, participación ciudadana, tutela efectiva, educación ambiental, limitación a los derechos ambientales, responsabilidad en los daños ambientales, evaluación de impacto ambiental y daños ambientales. En ambos casos se observa que existe coincidencia en sus bases o fundamentos.
- En cuanto a la responsabilidad ambiental, el tipo de responsabilidad reconocida en ambos instrumentos jurídico es una responsabilidad objetiva, en el sentido que la misma se verifica tomando en cuenta el aspecto económico del daño causado.
- En cuanto al control ambiental, tanto el Código Orgánico del Ambiente como la Ley Orgánica del Ambiente se caracterizan porque ambos reconocen diversos tipos de controles, previos y posteriores. Los primeros para el otorgamiento de permisos y los segundos para la verificación del cumplimiento de las condiciones previas estipuladas.
- En cuanto a la reparación integral, referida al restablecimiento, compensación o el pago indemnizatorio por todos los daños

(materiales, morales, entre otros) que se hayan causado al ambiente, es asumida por ambas disposiciones legales.

- En cuanto al régimen sancionatorio, El Código Orgánico del Ambiente regula un conjunto de sanciones más amplio que el regulado en la Ley Orgánica del Ambiente.

Referencias bibliográficas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.860 Ordinario. 30 de diciembre de 1999. Reimpresión por error material del ente emisor. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.453 Extraordinario. 24 de marzo de 2000. Enmienda No. 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.908 Extraordinario. 19 de febrero de 2009. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR. 2008. Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial. Suplemento No. 449. 20 de octubre de 2008. Quito, Ecuador.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2006. Ley Orgánica del Ambiente. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.833. 22 de diciembre de 2006. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. 2017. Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento 983. 12 de abril de 2017. Quito, Ecuador.



Normativa legal referida al control de gestión

Judith Beatriz Belloso Monsalve *

Resumen

El presente artículo de investigación tiene como objetivo analizar la normativa legal referida al control de gestión de contratos de infraestructura en los entes descentralizados de la Gobernación del Estado Zulia que administran contratos de infraestructura, tomando como informantes clave el personal gerencial de: Vivienda y Urbanismo (Centro Rafael Urdaneta, S.A-CRUSA e Instituto Zuliano de la Vivienda-INZUVIS), Salud (Fundación para la Promoción de la Salud Zulia-FUNDASALUD), y Vialidad (Fundación para el Desarrollo de la Infraestructura). Los resultados revelaron que el procedimiento correspondiente a los contratos de infraestructura está legal y teóricamente muy bien planteado, sin embargo, la realidad encontrada dentro de los entes, arrojaron que los indicadores cuantitativos utilizados en los entes no garantizan una ejecución transparente del contrato, por cuanto no se encuentran apegados a la normativa legal vigente en materia de control de gestión. Se concluye que la normativa legal estipula los parámetros necesarios para el control de gestión, no obstante, se evidenciaron debilidades en las instituciones estudiadas.

Palabras clave: Control de gestión; contratos; infraestructura; entes descentralizados; Gobernación del Estado Zulia.

Legal Regulations Referring to Management Control

Abstract

The objective of this article is to analyze the legal regulations related to the management control of infrastructure contracts in the decentralized

* Contador Público y Abogada. Especialista en Gerencia Tributaria. Especialista en Contaduría Pública, Mención: Auditoría, Especialista en Gerencia de las Organizaciones. DEA en Organización de Empresas. Doctora en Ciencias Sociales Mención Gerencia. Profesora Titular en el Instituto Tecnológico de Maracaibo (IUTM). Directora de la Unidad de Auditoría Interna de La Universidad del Zulia. belloso.judith@gmail.com / judith.belloso@yahoo.com.

entities of the Government of the State of Zulia that administer infrastructure contracts, taking as key informants the management personnel of: Housing and Urbanism (Rafael Center Urdaneta, SA-CRUSA and the Zuliano Institute of Housing-INZUVIS), Health (Foundation for the Promotion of Health Zulia-FUNDASALUD), and Roads (Foundation for the Development of Infrastructure.) The results revealed that the procedure corresponding to the contracts of infrastructure are legally theoretically very well posed, however the reality found within the entities, showed that the quantitative indicators used in the entities do not guarantee a transparent execution of the contract, as they are not attached to the legal regulations in force in terms of management control. It is concluded that the legal regulations stipulates the necessary parameters for management control, however, weaknesses were evidenced in the institutions studied.

Key words: Management control; contracts; infrastructure; decentralized entities; Zulia State Governorate.

Introducción

El desempeño del gobierno democrático ha ocasionado un descontento progresivo en la sociedad, por ello, el control de gestión resulta fundamental en la administración de los entes públicos, dado que permite controlar las políticas o acciones tomadas y su respectiva correspondencia con los objetivos planteados por la institución, así como la aplicación de medidas correctivas. El proceso de verificación de resultados se hace imprescindible, para garantizar la ejecución de acciones en el logro de una adecuada administración pública para mejorar la calidad e impacto de las políticas. Al igual que el alcance de eficiencia, eficacia y efectividad. En la administración pública, resulta apremiante el control de gestión como práctica de evaluación continua sobre los objetivos, metas y medición de resultados; con miras a mejorar las actuaciones que se realizan desde los entes gubernamentales.

Particularmente, en diversos entes públicos venezolanos la falta de control y seguimiento a los contratos de infraestructura, afrontan una situación problemática, que ha generado la postergación de fechas previstas sobre culminación de obras públicas, ocasionando mayores costos e inadecuados niveles de calidad. Estos hechos afectan los intereses de la nación y, en consecuencia, los intereses de sus habitantes y beneficiarios. Por ello, el presente artículo se enfoca en el análisis de la normativa legal referida al control de gestión de los contratos de infraestructura en los entes descentralizados de la Gobernación del Estado Zulia, así mismo se incluye información elaborada por diversos autores, además de leyes y documentos oficiales, que permiten la fundamentación teóricas, al tiempo que aporta

un referente explicativo de los componentes que fundamentan la gestión pública y la descentralización, en apego a la normativa legal referida y al control de gestión para contrataciones pública con su respectiva aproximación a la realidad.

1. Gestión y contrataciones públicas

Gestión Pública, para comprender la gestión, ésta debe enmarcarse en el ámbito de las teorías administrativas. Estas teorías inician en el despuntar del siglo XX, cuando dos ingenieros desarrollaron los primeros trabajos pioneros respecto a la administración. Taylor, de nacionalidad americana, desarrolló la llamada Escuela de Administración Científica, la cual se enfocaba en aumentar la eficiencia de la industria a través de la racionalización del trabajo operario. Fayol, de origen europeo, desarrolló la llamada Teoría Clásica preocupada por aumentar la eficiencia de su empresa a través de su organización y de la aplicación de principios generales de la administración con bases científicas.

Ahora bien, el concepto de gestión, según (Ivancevich y col. 2005), comprende el proceso emprendido por uno o más individuos para coordinar las actividades laborales de otras personas, con la finalidad de lograr resultados de alta calidad que cualquiera, trabajando solo, no podría alcanzar. Particularmente, (Castellano, 2002), coincide con esta idea al plantear que el concepto de gestión está asociado al logro de resultados. Por otra parte, (Kralj, 1988: 40), plantea que la gestión significa planeamiento, programación, operación y control; asociando el control con aquel: "...que está implícito en la actividad de gestión y que puede ser realizado con mayor o menor profundidad, y con distintos enfoques."

En relación al aspecto metodológico que representa la gestión, ésta resulta ser un proceso integrador que toma en cuenta la participación de elementos subjetivos (producción, toma de decisiones, modo de legitimación, sumisión), así como elementos objetivos que constituyen la realidad social compleja: (contexto social, económico, político y sus condiciones) (Ochoa y Gamboa, 1984). Las autoras, citando a Cunill y Ludovic (1978), enfatizan que la gestión es un: "...proceso que organiza el trabajo colectivo, atendiendo a la optimización de la fuerza de trabajo y de los recursos de producción" (Ochoa y Gamboa, 1984: 48). De una manera más específica, plantean que el proceso de gestión: "...produce efectos, en primer lugar, en los medios de producción (esto es, en el capital) y en la clase trabajadora, pero también provoca modificaciones en las condiciones políticas, económicas y sociales, así como en las relaciones de producción" (Ochoa y Gamboa, 1984: 48).

Se hace notorio que la gestión de las instituciones, involucra una coordinación de actividades con miras al: logro de objetivos (fin), procesos y recursos para alcanzar los productos (medios). En este sentido, implica hacer cosas oportunamente y en una secuencia adecuada. Por lo demás, la gestión es específicamente, un conjunto de acciones que enmarcadas por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo, se ajusta al concepto de gestión pública².

La gestión pública, según (Avalos, 2000) es una disciplina que está relacionada directamente con otros campos del conocimiento, como la ciencia política, el derecho, la filosofía, la economía, la sociología, la psicología y, más recientemente, con la archivística. Ella posee de forma táctica funciones de gobierno, planeación, integración, dirección y control de la conducta ciudadana por medio de la gestión. Por lo tanto, se puede considerar que la gestión pública es el: "...conjunto de actividades que ejecuta un gobierno cuando administra los recursos públicos para alcanzar los objetivos que ha establecido con el propósito de satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos" (Avalos, 2000: 35). En la perspectiva del autor, la gestión pública comprende la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican.

Respecto a los procedimientos, (Sánchez, 2001) plantea características específicas para la gestión pública contemporánea enfocando una adecuada asignación de los recursos públicos y la reutilización de esos recursos de forma rápida y flexible. Sin embargo, (Nickson, 2002) indica que es necesario tener presente que la gestión pública existe desde el momento en que posee una autonomía, enmarcada en el medio social que la crea, y en la medida en que exista y funcione independientemente a los intereses particulares de aquellos individuos que la conforman en algún momento.

En este sentido, el desarrollo institucional implica el diseño de reglas y procedimientos que faciliten las interacciones entre los actores, la definición de procesos viables y la puesta en marcha de acciones eficaces.

Particularmente, la gestión pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo y comprende las actividades de gestión, que el titular del mismo desempeña sobre los bienes del Estado, para suministrarlos de forma inmediata y permanente, orientados a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general. Dicha atribución tiende a la realización de un servicio público que se somete al marco jurídico que norma su ejercicio (Avalos, 2000). Según el autor,

2 En Venezuela, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal (LOGGRYSNCF, 2010), en su artículo 35, define la Gestión: "...como el proceso administrativo y gerencial necesario para cumplir lo establecido en el plan operativo asignado a una organización o agrupación sectorial, dirigido a la producción de bienes o servicios, a objeto de cumplir una misión".

la gestión pública se entiende además como la entidad que administra al organismo público, que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

Para (Bozeman, 1998), de su origen la gestión pública se interrelaciona con cinco conceptos: a) dependencia; b) mercados, jerarquías y clanes; c) imágenes de la gestión pública; d) la Teoría en la Gestión Pública y las Imágenes de la Gestión Pública, fundamentados en teorías esenciales del estudio y la práctica de la gestión pública; donde al menos convergen dos comunidades: la administración pública y las políticas públicas.

Estos conceptos presentan las siguientes características: a) Dependencia: los administradores públicos son, a la vez, los jefes y los agentes, quienes deben enfrentarse con una información asimétrica, conflictos de intereses y aversiones a correr riesgos; b) Mercados, Jerarquías y Clanes, dado que los administradores hacen elecciones respecto a la confianza en mecanismos similares a los de los mercados, disposiciones jerárquicas y relaciones sociales, a fin de alcanzar las metas de las políticas públicas; c) Imágenes de La Gestión Pública: el reconocimiento de determinados conceptos³ permite a los administradores públicos hacer declaraciones como: “Es mejor, en estas circunstancias, hacer esto que aquello”, o “Hacer esto o aquello probablemente tendrá estas consecuencias y presentará estos riesgos”, o “Nos enfrentamos a este tipo de problema, no a aquel tipo de problema; y, d) La Teoría en la Gestión Pública, la cual centra sus esfuerzos por sistematizar la descripción de situaciones y explicar cómo una acción eficaz de parte de los administradores públicos varía entre dichas situaciones (Bozeman, 1998).

En la gestión pública, en el ámbito de lo descriptivo, la comparación es una herramienta muy útil para reconocer las características propias y específicas de una unidad de análisis, ya sea un caso o un país u otro elemento. Por ejemplo, si queremos caracterizar o definir los elementos que ayudan a emprender un proceso de reforma institucional de cierto servicio público, la comparación entre una situación exitosa y una fallida, nos permitirá reconocer aquellos elementos particulares del caso exitoso que lograron una determinada finalidad (Pliscoff y Monje, 2003).

Finalmente, la gestión pública puede definirse como las actividades que se implementan día a día, a partir de las políticas públicas de un gobierno

3 (i) Racionalidad Limitada y Estilo Cognoscitivo (Los administradores deben reconocer y enfrentarse con límites cognoscitivos de desempeño propio y de los otros para promover el aprendizaje y la comunicación dentro de las organizaciones; (ii) Discreción Ejecutiva y Abasto Burocrático (Existen teorías específicas que delimitan el ámbito de la discreción y de limitaciones inherentes a las funciones ejecutiva y administrativa, en general y en contextos particulares, e identifican incentivos que motivan las conductas administrativa y burocrática; (iii) La Lógica de la Acción Colectiva y la Teoría del Juego (Los administradores públicos deben saber cuáles métodos pueden utilizarse para asegurar la cooperación ante la falta de incentivos); y (iv) El reencuadre (Referido por Bolman y Deal, quienes sugieren que las organizaciones se pueden ver a través de cuatro enfoques distintos) (Bozeman, 1998).

para un área definida. En la presente investigación, la política pública responde a la ejecución de contratos de infraestructura para el beneficio de la comunidad. Los recursos públicos serán administrados por el personal gerencial de los entes descentralizados de la Gobernación del Estado Zulia.

2. Descentralización y Entes descentralizados

A fines de los ochenta del siglo XX, se impulsa un modelo de descentralización que se levantó teniendo como argumento la necesidad de profundizar la democracia y contribuir a la eficiencia de la administración pública. En el marco de este discurso: a) Se aprobó la Ley de Descentralización (Congreso de la República de Venezuela (CRV), 1989a), que identifica a las gobernaciones de los Estados regionales (Nivel intermedio entre el nacional y el local) como receptoras de competencias que hasta entonces eran propias de gobierno nacional; b) Se aprobó la Ley de Elección directa y remoción de los Gobernadores (CRV, 1989b), según la cual la escogencia de los gobernadores deja de ser potestad del gobierno nacional y pasa a tener lugar a través de la elección directa y secreta de los ciudadanos de cada Estado; y, c) Se produce una reforma a la Ley del Régimen Municipal (CRV, 1989c) cuyos cambios más relevantes son, por una parte, la incorporación de la figura del Alcalde y su elección por voto directo, y, por la otra, se incorporan las parroquias para descentralizar la administración municipal y las Juntas Parroquiales como gobierno de éstas.

Con estas políticas la posibilidad de participación, más allá de la elección de los gobernantes, es limitada formalmente. El artículo 25 de la Ley de Descentralización establece que en cada Entidad Federal se debe crear un Comité de Planificación y Coordinación, donde podrán participar varios sectores entre ellos las comunidades: "...de modo que queda a criterio de los Gobernadores la incorporación de los ciudadanos al proceso de decisiones" (Ochoa *et al*, 2007: 97).

En la práctica, excepcionalmente se convocó a la participación de las comunidades en la planificación de las gobernaciones. Para avanzar en el modelo de descentralización de los noventa, se aprueban dos instrumentos legales que buscan fortalecer el modelo de descentralización neoliberal que se presenta como tributario a la profundización democrática:

a) En 1993 el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) (CRV, 1993), con recursos provenientes fundamentalmente del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y fuentes de financiamiento externo para apoyar en la dotación de infraestructura, de competencias transferidas del poder central y financiamiento a la asistencia técnica para la modernización del proceso de descentralización en especial suministrado por los

organismos multilaterales (Fuenmayor y Ochoa, 2003)

b) La Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) (CRV, 1996), según la cual se asignarán a los Estados recursos derivados de regalías y tributos de los hidrocarburos con los siguientes criterios: Un 70% de los recursos con este destino para los Estados en cuyo territorio se encuentren hidrocarburos y un 30% para el resto de los Estados, cuestión que contribuye a incrementar las disparidades territoriales.

A fines de los noventa, 10 años después de haberse aprobado la ley para la descentralización, se había avanzado en la transferencia a las gobernaciones, de competencias concurrentes y exclusivas en diversas materias, pero la participación de los ciudadanos ha sido casi inexistente. Este modelo de descentralización favoreció el crecimiento de las Organizaciones no Gubernamentales y la privatización de los servicios transferidos a las gobernaciones, lo que le da la razón a De Mattos (1990: 176), para quien la descentralización: "...responde principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración capitalista."

Adicionalmente, se intensificaron los desequilibrios territoriales debido a que la asignación de recursos favoreció a los Estados productores de hidrocarburos. A esto se agrega que se produjo una fragmentación del aparato estatal, hasta el punto que derechos como la gratuidad de la salud, estaban siendo violados por algunas gobernaciones a través de diversas estrategias.

La fragmentación del Estado, que a juicio de Holloway (1982 citado por: Ochoa, 2010) es un problema inherente al Estado capitalista, fue el argumento utilizado por el gobierno nacional en el año 2007 cuando reasumió competencias que había transferido a las gobernaciones, concretamente, la administración de los aeropuertos, puentes y puertos, que se encontraban desarticulados de las políticas nacionales con impacto importante en cuestiones estratégicas para el país. En definitiva: "...estuvimos en presencia de un modelo de descentralización que no modificó la estructura de poder, hubo una descentralización territorial conservando y reproduciendo el poder los viejos sujetos y los espacios hegemónicos, con visibilidad principal de las Gobernaciones" (2010: 174-176).

En este proceso de descentralización que se desarrolló en Venezuela y en el contexto de la relación entre el poder nacional y estatal implica resolver la tradicional intermediación con la administración central en actividades propias de los Estados y el impulso de un proceso hacia la modernización de las estructuras del poder local. (Rofman, 1990), visualiza la estrategia de la descentralización como una modificación de la presencia del estado, donde éste se desliga de tareas y las traspasa en plenitud de nivel decisorio, a otra instancia que no reconoce más vinculación de cuentas.

Al respecto, la descentralización emergió no sólo como una condición

para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis económica, sino como la forma de organización más adecuada para implantar y desarrollar un nuevo paradigma que se apoya en la complementariedad entre los sectores social, público y privado (Finot, 2001).

Dugas (1992), por su parte, define la descentralización como un proceso de redistribución de poderes, funciones y recursos del nivel central del Estado a favor de una mayor autonomía y protagonismo de las regiones y los municipios. Esa autonomía le permite el desarrollo a los estados y municipios, para organizarse administrativa y presupuestariamente, administrando los recursos financieros a través de sus entes descentralizados para la ejecución de inversiones en obras de infraestructura, presentados por las comunidades, asociaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales, para la satisfacción de las necesidades del colectivo.

Mascareño (1996), afirma que es necesario realizar cambios en la estructura burocrática tradicional para impulsar una fórmula corporativa descentralizada, coherente con la gestión compartida. Es decir, la gestión compartida (liderazgo participativo), entre el gobierno y la comunidad, donde las obras y servicios desarrolladas por los gobiernos sean las que realmente necesitan las comunidades como medio para crear nuevas instancias y mecanismos de gestión en el territorio y transferir recursos a los gobiernos locales. Igualmente, expresa el autor que es ideal que los gobernadores repitan el esquema de participación-negociación (liderazgo compartido) en su respectivo estado, con énfasis en la toma de decisiones descentralizadas, en los casos del desarrollo económico, social y participación de la sociedad civil organizada.

Esta concepción de gestión compartida, con relación al proceso de descentralización, comprende el reordenamiento de las funciones públicas, y exige el desarrollo de las capacidades gerenciales del Estado, en relación a la estructura organizativa, el liderazgo y la toma de decisiones. Tradicionalmente, las estructuras organizativas de los estados tienden a seguir los modelos verticales, piramidales, jerárquicos, con numerosos escalones (Kliksberg, 1997). Para este autor, la descentralización de los Estados requiere avanzar hacia estructuras más abiertas y flexibles; estructuras que den respuestas a las nuevas necesidades de funcionamientos y exigencias de cambio del entorno social.

Según (Dadidow y Malone, 1992), la descentralización se conceptualiza como la estructura flexible que logra dar repuesta de forma inmediata a las demandas de necesidades planteadas, basada en los diferentes enfoques que estarán reorientando y ajustando la dinámica de las organizaciones en función de la eficacia. Se basa en los objetivos preestablecidos y en unas condiciones de éxito que delimitan las características de la estructura. Entre los objetivos están: a) gestionar el cambio del entorno, b) gestionar

la complejidad de la organización, c) dirigir eficientemente la diversidad y optimizar la descentralización; y, d) lograr la máxima capacidad de respuesta. Estas estructuras flexibles se enmarcan en relaciones organizativas que permiten acuerdos de cooperación, alianzas, subcontratación y cesión de actividades entre otras fórmulas que pueden ser variables o temporales.

En este sentido, la descentralización permite a los entes gubernamentales tomar decisiones coordinadamente, dando respuesta inmediata a las necesidades del colectivo, dejando atrás trasmites que retardaban la ejecución de proyectos que el centralismo ocasionaba. Actualmente, el artículo 4 de la Constitución establece a Venezuela como un país democrático descentralizado.

Una estructura que deberá contribuir a elevar la eficiencia, eficacia y efectividad de la administración pública; por ello, los procesos de descentralización pudiesen ser considerados para elevar el nivel de vida de los ciudadanos. Cabe destacar que, la descentralización político-administrativa introduce nuevos elementos y actores que condicionan la gobernabilidad, debido a las fuertes tensiones políticas generadas por los procesos de reforma y modernización del aparato público, las constantes y simultáneas demandas que plantean los gremios, inadecuados estilos de gerencia e insuficiente desarrollo de una cultura de gestión y, de contera, la ausencia de un efectivo liderazgo organizacional, entre otros factores que han caracterizado la administración pública en América Latina y en Venezuela.

Tal como lo señala (García, 2003), la nueva o renovada gobernabilidad en América Latina exige la construcción de consensos continuos sobre la base de métodos deliberativos y descentralizados en la toma de decisiones; y la gestión pública debe asumir los principios democráticos de legitimidad y de participación organizada del ciudadano en los conceptos amplios de concesión y corresponsabilidad del poder y del ejercicio del gobierno.

Por supuesto, esto implica además una adecuada evaluación de la gestión pública y precisamente, lo señalado por Cohen (2002), cuando plantea que uno de los problemas comunes que enfrentan los gobiernos es la ausencia de un método eficaz para evaluar los resultados de su gestión y, en consecuencia, determinar el éxito o fracaso de sus intervenciones. Por tanto, se hace evidente la necesidad de desarrollar adecuados sistemas de control de gestión para evaluar la gestión pública y justificada por: a) una necesidad democrática; b) un aprendizaje organizacional; c) contribución a la toma de decisiones informadas; y, d) dimensionar los efectos e impactos de las intervenciones sociales.

El Estado venezolano es un “Estado federal descentralizado” en los términos formales establecidos en el artículo 4 de la Constitución Nacional,

el mismo está básicamente conformado por el conjunto de personas jurídicas político-territoriales que son: la República, los estados, los municipios y las otras personas jurídicas estatales producto de la descentralización política y funcional, por lo que en el sistema constitucional son muchas personas jurídicas las que actualizan la voluntad del Estado.

En el presente artículo se asume la descentralización como la toma y ejecución de decisiones coordinadamente, de los entes que administran contratos de infraestructura de la Gobernación del Estado Zulia, que dan respuesta inmediata a las necesidades del colectivo, dejando atrás trámites que retardan la ejecución de los contratos de obras de infraestructura.

3. Normativa legal referida al control de gestión para contrataciones públicas

Los aspectos relacionados al control de la gestión, en la legislación de la administración pública venezolana son claros y precisos, y cobran una particular importancia en la Constitución de la República de 1999, porque obliga a que se asignen recursos para alcanzar los objetivos, pero también exige a los órganos y entes públicos, la aprobación de indicadores de desempeño. Por ello, los entes del Estado y sus respectivos funcionarios están en la obligación de cumplir con los principios de eficacia y eficiencia, además de dar cuenta de sus decisiones, acciones y transparencia en el uso de los recursos públicos. A continuación, se realiza un análisis de la normativa vigente que rige los aspectos relacionados al control de gestión para contrataciones pública, incluyendo finalmente los resultados de la información empírica recolectada al respecto entre los Ingenieros Inspectores de contratos de infraestructura.

Inicialmente, el artículo 289, numeral 5, de la Constitución de la República de 1999 señala las atribuciones de la Contraloría General de la República sobre: "...ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes"; concatenado con el artículo 315, *ejusdem*, que exige a todos los funcionarios que en el presupuesto público anual se establezca de manera clara: "...el objetivo específico a que estén dirigido los recursos, los resultados que se espera obtener y los funcionarios públicos responsables para el logro de tales resultados"; éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño. Por tanto, se toma la iniciativa del uso de los indicadores de evaluación de desempeño como una herramienta de medición y mejoramiento de gestión cuyo objetivo es apoyar el proceso de toma de decisiones y mejorar la provisión y prestación de bienes y servicios.

Por otra parte, en la Ley Orgánica de la Administración Pública, en el artículo 18, se establece que el funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos, que se propagan en los respectivos planes estratégicos y compromisos de gestión. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados. El artículo 19, señala que:

La actividad de los órganos y entes de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por el Presidente de la República, por el Gobernador, o el Alcalde.

Por otra parte, el artículo 20, regula la actividad de las unidades administrativas de los órganos y entes de la Administración Pública, en relación a la asignación y utilización de los recursos, los cuales se ceñirán a su misión, desarrollándose con eficiencia y ajustándose estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos. La Ley Orgánica de la Administración Pública al igual que la Constitución Nacional incluye elementos de control de gestión, en caso de la ley comentada reafirma la responsabilidad del personal gerencial en evaluar las actividades desempeñada.

En la *Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos*, en el Título II, se señala que los planes de simplificación de trámites administrativos deberán contener, como mínimo, los siguientes aspectos: “a) Identificación de los trámites que se realizan con mayor frecuencia en el respectivo órgano o ente; b) Clasificación de los trámites de acuerdo con los destinatarios del mismo; c) Determinación de los objetivos y metas a alcanzar en un lapso establecido. d) Identificación de los indicadores de gestión conforme a los cuales se realizará la evaluación de la ejecución de los planes”. Esta ley aun cuando hace referencia a los procedimientos administrativos necesarios incluye elementos de control interno a los fines de resguarda la gestión en los entes de la administración pública.

Del mismo modo, la *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público*, en el artículo 5 dispone que el sistema de control interno tiene por objeto promover la eficiencia en la capacitación y uso de los recursos públicos, el acatamiento de las normas legales en las operaciones del Estado, la confiabilidad de la información que se genere y divulgue sobre los mismos; así como mejorar la capacidad administrativa para evaluar el manejo de los recursos del Estado y garantizar razonablemente el cumplimiento de la obligación de los funcionarios de rendir cuenta de su gestión.

También, el artículo 13, *ejusdem*, señala que: Los presupuestos públicos

de gastos contendrán los gastos corrientes y de capital y utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los entes y órganos del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de éstos con sus fuentes de financiamiento. Para cada crédito presupuestario se establecerá el objetivo específico a que esté dirigido, así como los resultados concretos que se espera obtener, en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible.

En concordancia con los artículos 131 y 132 de la comentada Ley, que establecen que el control interno debe asegurar que la información administrativa, financiera y operativa sea útil, confiable y oportuna para que la toma de decisión promueva la eficiencia de las operaciones y logre el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, de acuerdo con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas, cuya evaluación debe estar fundada en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Por otra parte, el *Reglamento sobre la Organización del Control Interno en la Administración Pública Nacional* dispone en el artículo 3 que: El sistema de control interno abarcará los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, así como la evaluación de programas y proyectos, y estará fundado en criterios de eficacia, eficiencia y economía. De igual modo, el *Reglamento No 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público*, señala en el artículo 7 que: Los presupuestos de los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público se vincularán con los planes nacionales, regionales, estatales y municipales, elaborados en el marco de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, y contendrán las políticas, objetivos estratégicos, productos e indicadores incluidos en el plan operativo anual.

En el Reglamento de la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*, el artículo 28 establece que: El control de gestión se realizará fundamentalmente a partir de los indicadores de gestión que cada organismo o entidad establezca, por otra parte, el artículo 29 establece que: Los indicadores se utilizarán para medir los avances de los planes y programas y sus resultados.

Estas leyes y reglamentos hacen referencia a los elementos de control de gestión en cuanto a que sus productos finales sean evaluados a través de indicadores de gestión (eficiencia, eficacia, impacto y economía), previo a lo establecidos en sus planes y programas para la ejecución de las asignaciones presupuestarias; se requiere que haya cumplimiento de estas normativas.

Por último, la *Ley Contra la Corrupción*, en el artículo 6 se presenta que: “En la administración de los bienes y recursos públicos, los funcionarios y empleados públicos se registrarán por los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad; el artículo 12, dispone que: Los particulares y las organizaciones de la sociedad tienen derecho a participar en la formulación, evaluación y ejecución presupuestaria de acuerdo con el nivel político territorial correspondiente, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. A tal efecto, la *Oficina Nacional de Presupuesto* someterá periódicamente a consulta pública, el diseño de los indicadores de gestión a que se refiere la *Ley Orgánica de Administración Financiera* del Sector Público, de conformidad con el procedimiento establecido en la *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Estos elementos resultan cruciales en el desarrollo de los contratos de infraestructura para evitar desviación de los recursos público por hechos de corrupción.

En el siguiente cuadro No. 1, se hace referencia a los criterios considerados por la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República* y el *Sistema Nacional de Control Fiscal* (LOCGRYSNCF) y la *Ley de Contrataciones Públicas* (LCP), en relación al control de gestión de los procedimientos administrativos de los contratos de infraestructura. Cada uno de estos elementos hace referencia a la gestión de los contratos de infraestructura.

Cuadro No. 1

Normativa Legal Control de Gestión: Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal

Criterio	Artículos
Cumplimiento de las metas y objetivos en los contratos.	Artículo 35. “(...) El control interno es un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa (...)”. “(...) promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas (...)”.
Comparación de la ejecución de obra con indicadores.	Artículo 37: “(...) indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno (...)”.

<p>Verificación del cumplimiento de los requerimientos y especificaciones del contrato de obra.</p>	<p>Artículo 39. “(...) Los gerentes, jefes, o autoridades administrativas de cada departamento, deberán ejercer vigilancia sobre el cumplimiento sobre las operaciones y actividades realizadas por las unidades administrativas y servidores de las mismas, bajo su directa supervisión (...)”.</p>
<p>Existencia de indicadores eficiencia. Existencia de indicadores eficacia. Existencia de indicadores economía. Existencia de impacto.</p>	<p>Artículo 37. “(...) elaborará, las normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento para el funcionamiento del sistema de control interno (...)”.</p>

Fuente: Documentos normativos. Elaboración propia (2018).

Del mismo modo, la *Ley de Contrataciones Públicas* (LCP, 2014) según el artículo 1, tiene por objeto regular la actividad del Estado para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras y asegurar la transparencia de los órganos del Estado, con la finalidad de perseverar el patrimonio público, fortalecer la soberanía, desarrollar la capacidad productiva y asegurar la transparencia de las actuaciones de los órganos y entes sujetos a esta ley.

La LCP (2014), en el marco del control de obras establece en el Capítulo V: Control y fiscalización en el contrato de obras, lo siguiente: a) El ente contratante ejercerá el control y la fiscalización de los contratos para lo que se asignará Ingenieros Inspectores de acuerdo a la naturaleza del contrato; b) El contratista deberá mantener al frente de la obra un ingeniero residente, con experiencia en el área objeto del contrato; c) Las atribuciones y obligaciones del Ingeniero Inspector de obras; d) La elaboración de actas de inicio, terminación y recepción provisional o definitiva de la obra contratada; y, e) Cualquiera otra que se derive de las obligaciones propias de la ejecución del contrato.

Con base en los literales anteriores, se distingue de forma precisa las atribuciones de carácter legal del Ingeniero Inspector en el ejercicio del control y fiscalización de una obra pública con el fin de garantizar que su ejecución se realice de acuerdo con las normas técnicas. Además, el profesional de la Ingeniería o Arquitectura que ejerza este cargo se debe apoyar en los controles de calidad de los materiales que se utilizan en la obra y de los equipos y servicio que se adquieren para lograr la correcta ejecución de la misma. Se realiza un resumen en el Cuadro 2 que muestra los criterios de la LCP (2014), con relación a la responsabilidad del ente contratante, el contratista y el ingeniero inspector, sobre los procedimientos administrativos de los contratos de infraestructura.

Cuadro 2

Normativa Legal Control de Gestión: Ley de Contrataciones Públicas

Criterio	Artículos
<p>Conocimiento de los documentos que forman parte del contrato.</p>	<p>Artículo 93: A los efectos de la formalización de los contratos el (los) ente(s) contratante(s) deberán contar con la siguiente documentación: 1. Acta o documento donde se señale la fecha de inicio de la ejecución de la obra o el suministro de bienes o servicios. 2. Solvencias y garantías requeridas. 3. El pliego de condiciones y la oferta. 4. Cronograma de desembolso de la contratación, de ser necesario. 5. Documentación legal de la persona natural o jurídica. 6. Certificados que establezcan las garantías respectivas y sus condiciones.</p>
<p>Conocimiento sobre la regulación de la Ley Contrataciones públicas.</p>	<p>Artículo 1 ^o (...) tiene por objeto regular la actividad del Estado para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras (...).”</p>
<p>Conocimiento de procedimientos administrativos de pagos de contratos de obras.</p>	<p>Artículo 116 “(...) procederá a pagar las obligaciones contraídas con motivo del contrato, cumpliendo con lo siguiente: 1. Verificación del cumplimiento de la obra, 2. Recepción y revisión de las facturas; 3. Autorización del pago (...).”</p>
<p>Conocimiento de procedimientos administrativos de pagos de contratos de obras.</p>	<p>Artículo 118 En los casos de obras, el contratista deberá presentar las facturas o valuaciones en los lapsos establecidos en el contrato, firmadas por el ingeniero residente (...).” “(...) El ingeniero inspector indicará al contratista los reparos a las valuaciones (...).”</p>
<p>Elaboración de actas. Conocimiento sobre atribuciones y obligaciones del ingeniero inspector de obras.</p>	<p>Artículo 115: 13. “(...) Elaborar, firmar y tramitar las actas de paralización y reinicio, prorroga, el ingeniero residente y el contratista (...).” “(...) Elaborar y firmar el Acta de Inicio de los Trabajos, conjuntamente con el Ingeniero Residente y el contratista; Fiscalizar los trabajos que ejecute el contratista; Informar, sobre avance técnico y administrativo de la obra.”</p>
<p>Conocimiento sobre responsabilidad del contratista.</p>	<p>Artículo 103 “(...) El Contratista deberá iniciar la ejecución de la obra dentro del plazo señalado en el contrato (...).” “(...) deberá dejarse constancia de la fecha en que se inicie efectivamente en la ejecución de la obra, mediante acta o documento que será firmado por las partes (...).” Artículo 114 “(...) El contratista deberá mantener al frente de la obra un ingeniero, indicando el alcance de sus responsabilidades (...).”</p>

Fuente: Documentos normativos. Elaboración propia (2018).

4. Resultados

A los efectos de dar cumplimiento al objetivo del presente artículo se incluyen los aspectos a considerar para la dimensión normativa legal, realizando la evaluación de los indicadores establecidos y que son intrínsecos para el análisis del control de gestión.

La aproximación a la realidad a partir de los resultados obtenidos sobre la observación de las conductas de los ingenieros inspectores y la revisión de expedientes pertenecientes a los entes descentralizados de la Gobernación del Estado Zulia, permite establecer los siguientes hallazgos:

a) Acorde a lo establecido en la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal* (Cuadro 3).

- Cumplimiento de las metas y objetivos en los contratos: En los contratos de infraestructura existe una evaluación periódica del cumplimiento de las metas y objetivos de los Contratos de Obras de Infraestructura (75%) por parte de los entes descentralizados.
- Comparación de la ejecución de obra con indicadores: La gestión de la ejecución de obras de infraestructura es comparada a través de indicadores cuantitativos (62,5%), no mostrando referencias significativas de comparación con indicadores cualitativos (37,5%). Verificación del cumplimiento de los requerimientos y especificaciones del contrato de infraestructura: En los entes descentralizados se evidencia el cumplimiento de los requerimientos y especificaciones del contrato de infraestructura para los casos analizados.
- Existencia de indicadores eficiencia, eficacia, impacto y economía: En los entes descentralizados se utilizan con preponderancia indicadores de economía (37,5%), restándoles importancia a los indicadores de impacto (12,5%). Además, existen indicadores para medir la eficiencia y la eficacia de los contratos de infraestructura entregados a las comunidades (25%, respectivamente).

Acorde a lo contemplado en *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal* (Cuadro 3), se considera que en los entes descentralizados existe cumplimiento de los requerimientos y especificaciones del contrato y de las metas y objetivos, en general. La ejecución de los contratos se rige prioritariamente por indicadores cuantitativos, tal como lo estipula la ley; sin embargo, se da preponderancia a indicadores de economía, lo cual indica debilidad para los entes, en materia de control de gestión, porque si bien la ley estipula el referente del uso económico de los recursos públicos, también establece como importantes los indicadores de eficiencia, eficacia e impacto. Estos últimos serían complementarios para el uso eficiente y eficaz de los recursos

y no sólo desde una perspectiva de costo. Adicionalmente, el indicador de impacto podría referir un elemento cualitativo como beneficio producido por la infraestructura hacia la comunidad.

Cuadro 3

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal

Descripción de Ítems	SI	NO
Cumplimiento de metas y objetivos.	75 %	25 %
Comparación de la ejecución de obra con indicadores cualitativos.	37,5%	62,5%
Comparación de la ejecución de obra con indicadores cuantitativos.	62,5%	37,5%
Cumplimiento de requerimientos y especificaciones del contrato.	100 %	-
Existencia de indicadores de eficiencia.	25%	75%
Existencia de indicadores de eficacia.	25%	75%
Existencia de indicadores de impacto.	12,5%	87,5%
Existencia de indicadores de economía.	37,5 %	62,5 %

Fuente: Lista de cotejo. Elaboración propia (2016).

b) Ley de Contrataciones Públicas

- Conocimiento de los documentos que forman parte del contrato: En los entes descentralizados, los ingenieros inspectores de obras de infraestructura conocen los documentos⁴ que forman parte del contrato (75%).
- Regulación de la *Ley Contrataciones Públicas*: En los entes descentralizados, se tiene conocimiento sobre las entidades del Estado que son reguladas mediante la Ley de Contrataciones Públicas reguladas, para la adquisición de bienes, prestación de servicios y

4 Contrato, Acta de Inicio, Valuación de pago, Planillas de Medición, Acta de Recepción Provisional-Definitiva.

ejecución de obras, a los fines de asegurar la transparencia en la ejecución de obras de los órganos del Estado.

- Conocimiento del procedimiento administrativo de pagos del contrato de infraestructura: En los entes descentralizados, se conocen los procedimientos administrativos relacionados con el pago en los contratos de infraestructura regulados por la ley (75 %), atendiendo a los respectivos soportes que reposan en los expedientes administrativos.
- Elaboración de los recaudos acorde a los procedimientos administrativos del contrato de infraestructura: En los entes descentralizados, se elaboran los recaudos (documento, firma y tramitación de las actas de inicio, paralización, prórroga y reinicio) de los procedimientos administrativos de los contratos de infraestructura, establecidos por la ley, conjuntamente con el ingeniero residente y el contratista (87,5 %), atendiendo a los respectivos soportes que reposan en los expedientes administrativos.
- Responsabilidad del contratista: En los entes descentralizados, se conocen las responsabilidades del contratista, (100%), acorde a lo establecido en la ley de Contrataciones Públicas.
- Responsabilidad y atribución del ingeniero inspector: Por lo que los ingenieros inspectores si conocen las responsabilidades y atribuciones asignadas al ingeniero inspector (100%), acorde a lo establecido en la Ley de Contrataciones Públicas.
- Acorde a la Ley de Contrataciones Públicas (Cuadro 4), se evidencia que existe conocimiento sobre los aspectos generales estipulados, tanto en lo referente a los documentos que forman parte del contrato, las entidades objeto de regulación, procedimiento administrativo de pagos, recaudos administrativos de los contratos de infraestructuras, y las responsabilidades adjudicadas tanto al contratista como al ingeniero inspector. Sin embargo, se observaron debilidades en los expedientes administrativos relacionadas a los documentos que forman parte del contrato y a los procedimientos administrativos.

Cuadro 4

Ley de Contrataciones Públicas

Descripción de Ítems	SI	NO
Conocimiento de los documentos que forman parte del contrato.	75%	25%
Regulación de la Ley Contrataciones públicas.	100%	
Conocimiento del procedimiento administrativo de pagos del contrato de infraestructura.	75%	25%
Elaboración de los recaudos (documento, firma y tramitación de las actas de inicio, paralización, prórroga y reinicio) de los procedimientos administrativos del contrato de infraestructura.	87,5%	12,5%
Responsabilidad del contratista.	100%	
Responsabilidad y atribución del ingeniero inspector.	100%	

Fuente: Lista de cotejo. Elaboración propia (2016).

Conclusiones

La presente investigación ha permitido conformar las características asociadas al control de gestión en contratos de infraestructura en los entes descentralizados, adscritos a la Gobernación del Estado Zulia, con el propósito de ofrecer lineamiento que permitirán una efectiva administración en los contratos y contribuir a la transparencia en el uso de los recursos públicos.

La gestión en cualquier empresa pública resulta fundamental por ser fuente proveedora de información para el control, por ello, es importante analizar los informes generados desde cada ente descentralizado y analizar la unidad de estos informes, en término del cumplimiento de las exigencias legales desde las instancias de gobierno, a fin de formalizar la ejecución adecuada de toma de decisiones.

La personalidad jurídica de los entes descentralizados le permite actuar con cierta autonomía y donde cada departamento debe cumplir una función

específica. En el caso del área de infraestructura, son responsables de la licitación, contratación, ejecución y culminación de las obras, enmarcadas dentro del desarrollo socio-económico del Estado Zulia. Los fines asignados legalmente a estos entes comprenden: a) Inicio de obra; b) Expediente administrativo; c) Pago; c) Recepción de obra.

Cada ente descentralizado tiene su actividad restringida por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal y por la Ley de Contrataciones Públicas, y normalmente centra su atención en las actividades funcionales, descuidando los elementos de control de gestión estipulados en esta normativa. Esto conlleva a la necesidad de plantear una reestructura sobre los indicadores de gestión actualmente utilizados en dichas organizaciones, con el fin de lograr una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.

De manera particular, respecto a la normativa legal, se evidenció preponderancia a los indicadores de economía, una debilidad para los entes, en materia de control de gestión, porque si bien la ley estipula el referente del uso económico de los recursos públicos, también establece como importantes los indicadores de eficiencia, eficacia e impacto.

Los indicadores cuantitativos utilizados no garantizan una ejecución transparente del contrato, por cuanto no se encuentran apegados a la normativa legal que estipula los parámetros necesarios para el control de gestión, sin embargo, se evidenciaron debilidades en las instituciones estudiadas. Se debe reflexionar sobre el uso y aplicación de indicadores que contribuyan a la toma de decisión. El desconocimiento de la ley no exime a los funcionarios de penalidades contempladas en ella.

Referencias bibliográficas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE .1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial No. 36.860 .30 de diciembre. Editada por Discolar. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1999. Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. (Decreto 368). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria. 5.393. Octubre 22. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, G.O. No. 6.013. Caracas, Venezuela.

- AVALOS, Raúl. 2000. *Innovadores de la Gestión Pública, Análisis y Perspectiva*. Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. México DF., México.
- BOZEMAN, Barry. 1998. *La gestión pública. Su situación actual*. Colegio Nacional De Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma De Tlaxcala. Fondo De Cultura Económica. México.
- CASTELLANO, Alba. 2002. *Cursos de control de gestión*. Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoria de Estado (COFAE), Caracas, Venezuela.
- COHEN, Ernesto. 2002. "Retos y obstáculos de la modernización de la gestión social en América Latina." Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (CRV) (1989a). *Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público sobre Transferencia de servicios a los Estados*. Caracas, Venezuela.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (CRV) (1989b). *Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado*. Gaceta oficial extraordinaria No. 4086. 14 de abril. Caracas, Venezuela.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (CRV) (1989c). *Ley Orgánica del Régimen Municipal*. Gaceta 4109. Caracas, Venezuela.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (CRV) (1996). *Ley de Asignaciones económicas especiales*. Caracas, Venezuela.
- CUNILL, Nuria; LUDOVIC, Valmis. 1978. *La práctica administrativa como función política*. Documento. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
- DADIDOW, W; Malone, M.S. 1992. *La Corporación Virtual: Estructuración y Revitalización de la Corporación para el siglo XXI*, Harper Collins Oub. Nueva York, EUA.
- DE MATTOS, Carlos. 1990. "La Descentralización ¿Una Nueva Panacea para impulsar el desarrollo local?". En: *Economía y sociedad*. Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid. No.3. Madrid, España.

- DUGAS, John. 1992. La pobreza de las entidades territoriales. Cuello de botella de la descentralización.
- FINOT, Iván. 2001. “Descentralización en América Latina: teoría y práctica” En: Serie Gestión Pública N° 12. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL. Santiago de Chile, Chile. Pp.133.
- FUENMAYOR, Jennifer; OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée. 2003. “Descentralización y modernización administrativa de las gobernaciones en Venezuela: El caso del Estado Zulia” En: Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Año9 No. 1. Universidad Central de Venezuela (UCV). Caracas, Venezuela.
- GARCÍA CÁRDENAS, Luis. 2003. “El desafío político y social de la gestión pública” Documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá, Panamá. Pp. 28-31.
- HOLLOWAY, John. 1982. Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública de México. México DF., México.
- IVANCEVICH, John; LORENZI, Peter; SKINNER, Steven; CROSBY, Philip. 2005. Gestión, Calidad y Competitividad. Primera Edición McGraw-Hill. Impreso Lavel, S.A. Madrid. España.
- KRALJ, Federico Máximo. 1988. “Gestión: Evaluación de la gestión y control de gestión” En: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires Tesis. Buenos Aires, Argentina.
- MASCAREÑO, Carlos. 1996. “Retos del Gobierno local en Venezuela” En: Revista de Asuntos Municipales publicados del CEDIEG. Caracas, Venezuela.
- NICKSON, Andrew. 2002. “Transferencia de Políticas y Reforma en la Gestión del Sector Público en América Latina: el caso de New Public. Managemet” En: Revista del CLAD. Reforma y Democracia, No. 24. Caracas. Venezuela.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée. 2010. “Participación comunitaria en la política de descentralización político-territorial del gobierno bolivariano” En: Revista de Ciencias Sociales (RCS), Vol. XXI, No. 1, enero-marzo. pp. 172 – 186.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydee; FUENMAYOR, Jennifer; HENRÍQUEZ, Deyanira. 2007). “De la descentralización territorial a la descentralización

- participativa en Venezuela”. En: Utopía y Praxis Latinoamericana. Año 12 No. 36. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydee; GAMBOA, Teresa. 1984. “La gestión o administración. Un enfoque teórico – metodológico” En: Revista de Ciencias Sociales. N° 3. enero-marzo. pp. 174 – 192.
- PLISCOFF V, Cristián; MONJE R., Pablo. 2003. “Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública” Disponible en línea. En: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047327.pdf>. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2016.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CONSEJO DE MINISTROS. 2003. Reglamento sobre la Organización del Control Interno en la Administración Pública Nacional. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.783. Septiembre 25. Caracas, Venezuela.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CONSEJO DE MINISTROS. 2005. Reglamento No. 1 Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria. No. 5.781. Agosto 12. Caracas, Venezuela.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CONSEJO DE MINISTROS. 2009. Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 39.240 del 12-08-09. Caracas, Venezuela.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CONSEJO DE MINISTROS. 2014. Decreto de la Ley Contrataciones Públicas. Gaceta No. 6.154 del noviembre 19. Caracas, Venezuela.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CONSEJO DE MINISTROS. 2014. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Contra la Corrupción publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.155 Extraordinario del noviembre 19. Caracas, Venezuela.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CONSEJO DE MINISTROS. 2014. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No.6.154 Extraordinario del noviembre 19. Caracas, Venezuela.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CONSEJO DE MINISTROS. 2014. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana

de Venezuela N.º 6.147 Extraordinario del noviembre 17. Caracas, Venezuela.

ROFMAN, Alejandro. 1990. El Proceso de Descentralización en América Latina. Causa, Desarrollo y Perspectivas. Serie Temas de Coyunturas de Gestión Pública. Descentralización Político Administrativo. Bases para su fortalecimiento. Caracas, Venezuela.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. 2001. “La calidad en la gestión pública contemporánea” En: Revista IAPEM. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. No. 45. Enero – abril. Pp. 15-33.

Garantías constitucionales y principios del proceso penal en la República de Ecuador

Wilter Zambrano Solorzano *

Resumen

La investigación tiene como objetivo estudiar las garantías constitucionales y los principios del proceso penal en el marco de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, es de tipo documental descriptiva y se utiliza el método analítico. Las garantías constitucionales son mecanismos ágiles y eficaces dispuestos para la defensa de los derechos, el reclamo ante su posible restricción y la obtención de la reparación cuando sean en efecto violados, por ello, la Constitución de la República del Ecuador regula las garantías normativas, garantías políticas y garantías jurisdiccionales. Los principios son los soportes sobre los cuales se levanta la estructura del ordenamiento jurídico, caracterizados por su ambigüedad, generalidad y abstracción, los principios del proceso penal se encuentran regulados en el artículo 5 del Código Orgánico Integral Penal. Las garantías normativas se relacionan con los principios del proceso penal, especialmente con el principio de legalidad, el cual implica la normatividad como esencia de su existencia; las garantías políticas, se relacionan con los principios del proceso penal en un ámbito general; y, las garantías jurisdiccionales se relacionan con los principios del proceso penal, pues muchos de estos se encuentran presentes en el *iter procesal* de las acciones que revisten dichas garantías.

Palabras clave: garantías constitucionales; principios del proceso penal; garantías normativas; garantías políticas; garantías jurisdiccionales.

* Licenciado en Ciencias Sociales y Políticas. Abogado en Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador. Especialista en Derecho Procesal. Especialista en derecho Penal y Justicia Indígena. Magister den Derecho Constitucional. Magister en Derecho Penal y Criminología. Doctor en Jurisprudencia. wrzs1960@yahoo.es.

Constitutional guarantees and principles of criminal proceedings in the Republic of Ecuador

Abstract

The investigation aims to study the constitutional guarantees and the principles of the criminal process within the framework of the Constitution of the Republic of Ecuador of 2008, is a descriptive documentary type and the analytical method is used. Constitutional guarantees are agile and effective mechanisms provided for the defense of rights, the claim to their possible restriction and obtaining reparation when they are in fact violated, therefore, the Constitution of the Republic of Ecuador regulates regulatory guarantees, guarantees jurisdictional policies and guarantees. The principles are the supports on which the structure of the legal system rises, characterized by its ambiguity, generality and abstraction, the principles of the criminal process are regulated in article 5 of the Organic Integral Criminal Code. The normative guarantees are related to the principles of the criminal process, especially with the principle of legality, which implies the normativity as the essence of its existence; political guarantees are related to the principles of criminal proceedings in a general area; and, jurisdictional guarantees are related to the principles of criminal proceedings, since many of these are present in the procedural process of the actions covered by said guarantees.

Key words: constitutional guarantees; principles of criminal proceedings; regulatory guarantees; political guarantees; jurisdictional guarantees.

Introducción

La disyuntiva entre derechos y garantías siempre ha estado presente en el discurso jurídico, muchas veces se utilizan ambos términos como sinónimos, no obstante, existe una clara diferenciación entre los mismos, los derechos representan las facultades esenciales de las personas, las garantías representan los medios de protección de esos derechos. La Constitución del Ecuador incluye una serie de garantías que requiere un cambio de paradigma desde el punto de vista ético, político y jurídico, que la ubica en una posición privilegiada en cuanto a la defensa de los derechos humanos y un ejemplo a nivel internacional en cuanto a la regulación interna de mecanismos para hacer viables sus propias disposiciones.

El ordenamiento constitucional ecuatoriano regula importantes avances

en materia de las garantías constitucionales, así como de principios que rigen los procesos, en especial el proceso penal. Esos avances se derivan del carácter constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico del estado ecuatoriano, en el cual el goce efectivo de los derechos humanos es uno de sus deberes primordiales.

Por ello, resulta interesante estudiar las garantías constitucionales y los principios del proceso penal en el marco de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, la cual en efecto rompe un modelo al incluir en su normativa un conjunto de garantías como las normativas, políticas y jurisdiccionales, así como los principios del debido proceso y principios del proceso penal, desarrollados en el Código Orgánico Integral Penal.

Para alcanzar ese objetivo se realiza una investigación documental de carácter descriptivo, fundamentada en tesis y teorías de autores nacionales y extranjeros, así como la referencia a las disposiciones normativas pertinentes, en especial la Constitución de la República del Ecuador de 2008. El método utilizado es el analítico porque se pretende descomponer las figuras de las garantías constitucionales y los principios procesales para entender su fundamento teórico-práctico.

1. Garantías constitucionales

La figura jurídica de las garantías de los derechos humanos representa el soporte de un Estado de Derecho. La Constitución de la República del Ecuador aprobada en el año 2008, reconoce al Ecuador como un “Estado constitucional de derechos...” (artículo 1) en el cual las: “...personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales” (artículo 10). Por tanto, la garantía y salvaguarda de los derechos humanos se convierten en deberes primordiales del Estado. Así, en opinión de Ávila Santamaría (2012: 183):

En la lógica de un estado constitucional de derechos y justicia, como se define nuestro país, a la dogmática constitucional le complementa no solo la parte orgánica sino también un sistema de garantías. De este modo, la parte dogmática determina el fin de la organización política, las garantías establecen los mecanismos jurídicos para acortar la brecha entre los derechos y la realidad, y la institucionalidad es el medio para promover y desarrollar el ejercicio de derechos y la operatividad de las garantías. Entonces tenemos (1) los fines, que son determinados por los derechos, y que corresponde a la parte dogmática de la Constitución; (2) los medios, que son los órganos y las instituciones, que es la tradicional e inevitable parte orgánica, y (3) las garantías cuya originalidad y tratamiento otorga mercedamente el calificativo de garantista a la Constitución.

En tal sentido, la Constitución del Ecuador de 2008, producto de un proceso en el seno de una Asamblea Nacional Constituyente, es calificada como garantista, dicha calificación se debe a la regulación de un conjunto de garantías para todos los derechos que se antepone a cualquier abuso de poder, por ello se dice que el estado es una garantía para que se cumplan los derechos humanos.

El tema de las garantías es extenso y hartamente analizado, no obstante, en el Estado ecuatoriano su estudio constituye un requisito imprescindible para la comprensión del neoconstitucionalismo dada su pormenorizada regulación normativa:

A la garantía, en la visión tradicional, se la entiende ligada fundamentalmente a la acción judicial y se la confunde con los derechos. En este sentido, la concepción de la garantía es restrictiva. Desde el constitucionalismo contemporáneo, la garantía está profundamente vinculada al Estado y separada de los derechos. Todo el Estado tiene sentido y fundamento en la protección de derechos y es entendida como un mecanismo a través del cual se hacen efectivos (Ávila Santamaría, 2010: 81).

Las garantías, de manera general, constituyen mecanismos dispuestos por el ordenamiento jurídico para la defensa de los derechos, el reclamo ante su posible restricción y la obtención de la reparación cuando sean en efecto violados, por tanto, las garantías constitucionales: "...son los mecanismos que establece la Constitución para prevenir, cesar o enmendar la violación de un derecho que está reconocido en la misma Constitución. Sin la garantía, los derechos serían meros enunciados líricos que no tendrían eficacia jurídica alguna en la realidad..." (Ávila Santamaría, 2010: 78). De tal manera, un principio fundamental en todo estado democrático, pues permite su profundización, es que la existencia de un derecho supone la existencia de una garantía, en caso de inexistencia de la garantía: "...hay una omisión por parte del Estado...que debe considerarse como una inconstitucionalidad. En la garantía adecuada, todos y cada uno de los derechos debería tener un mecanismo para la reparación del derecho, con procedimientos constitucionales cabales, sencillos y rápidos" (Ávila Santamaría, 2010: 79).

Por tanto, las garantías constitucionales deben revestir mecanismos ágiles y eficaces cuyo fundamento no solo encuentra cabida en la legislación interna sino, y en gran medida, en la normativa internacional sobre derechos humanos, pues el Derecho Internacional de los Derechos Humanos prevé la obligación de los estados de poner a disposición de todas las personas un recurso efectivo frente a la violación de sus derechos, y esa agilidad y eficacia de las garantías constitucionales se deriva en que los:

“...derechos humanos se sustentan en los principios de exigibilidad, inmediatez y celeridad, por ende, las garantías constitucionales son de aplicación directa y preferente; su existencia es jerárquicamente superior a cualquier disposición secundaria; deben ser directa e inmediatamente aplicables por cualquier juez, tribunal o autoridad” (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, 2006: 25).

La determinación de la naturaleza de la garantía resulta una labor de poca facilidad y precisión, sin embargo, la regulación de esta figura jurídica en la Constitución del Ecuador de 2008 permite resaltar el carácter cautelar y de fondo de la misma. El carácter cautelar o preventivo de la garantía se verifica cuando se trata de evitar una violación o cuando se debe detener la comisión de una violación de derecho. El carácter de fondo o de conocimiento se verifica cuando ya la violación se ha consumado y debe derivarse en una reparación.

La doctrina jurídica constitucional ha planteado múltiples clasificaciones de las garantías, autores como (Pisarello, 2007), afirma la existencia de garantías institucionales relacionadas con el estado, y las garantías extrainstitucionales relacionadas con el aspecto social.

Las garantías también se clasifican según el objeto, en garantías materiales y garantías formales; las garantías materiales: “...son aquellas que tratan de resolver las violaciones a los derechos reconocidos en la Constitución y que tienen como titulares a las personas, grupos, nacionalidades o colectividades, que han sufrido algún daño” (Ávila Santamaría, 2012: 186), estas garantías se materializan en casos concretos, pueden ser conocidas por cualquier juez y tienen efectos para las partes; en tanto, las garantías formales: “...son las restantes y son aquellas que tienen relación con la violación a los procedimientos o mandatos constitucionales no relacionados con derechos” (Ávila Santamaría, 2012: 186), estas garantías se materializan en casos abstractos, son conocidas por la Corte Constitucional y tienen efectos para todas las personas.

Por su parte, Peces-Barba (1999) plantea dos clases de garantías, unas de carácter general y otras de carácter específico. Las primeras están referidas a la existencia misma del Estado como promotor y garante de derechos, tales como: la división de poderes y el principio de legalidad. Las segundas son garantías específicas, puesto que atienden a los actos concretos que aluden a derechos humanos que pueden ser de naturaleza normativa, administrativa y judicial, las cuales, según Ávila Santamaría (2012), en el caso ecuatoriano representan las garantías constitucionales normativas, políticas y jurisdiccionales, respectivamente. Estas últimas, (Peces-Barba, 1999) las denomina garantías en función del órgano del poder del Estado.

Ferrajoli (2001) clasifica a las garantías en: garantías primarias y

garantías secundarias. Las garantías primarias están referidas al sistema jurídico, representado básicamente por las normas jurídicas las cuales establecen los límites competenciales de los organismos estatales y la regulación de los derechos humanos. Las garantías secundarias presentan una subclasificación: a. Las políticas públicas, cuya concreción se verifica en planes y proyectos que se derivan de la función administrativa desempeñada, no de manera exclusiva, por el poder ejecutivo; y, b. Las técnicas, emanadas de los jueces que ejercen la justicia constitucional que conocen las acciones por actos u omisiones que violan derechos humanos, denominadas garantías jurisdiccionales.

Según la función de la garantía, se ubican las garantías preventivas y garantías reparadoras; las garantías preventivas refieren a aquellas destinadas a evitar la violación de derechos; las garantías reparadoras refieren a aquellas que operan después que la violación de los derechos humanos ha ocurrido.

Antonio Pérez Luño (citado por Abad Yupanqui, 1996), distingue por su parte tres bloques de garantías de los derechos: garantías normativas, garantías jurisdiccionales y garantías institucionales. Las garantías normativas, pretenden asegurar la integridad de los derechos humanos mediante el reconocimiento de la rigidez constitucional y la estabilidad legal para evitar la modificación o supresión de algún derecho así como la exigibilidad de su respeto. Las garantías jurisdiccionales configuran procesos judiciales destinados a la protección de los derechos humanos. Las garantías institucionales, llamadas también garantías no jurisdiccionales, son los instrumentos de protección institucional, que pueden ser genéricos, como el control parlamentario, o específicos, como la Defensoría del Pueblo.

En todo caso, la razón de vida jurídica de las garantías constitucionales es la de establecer mecanismos de prevención y reparación ante las vulneraciones de los derechos humanos, violaciones que sean consecuencia de las actuaciones u omisiones de los órganos estatales.

1.1. Clasificación de las garantías constitucionales en la Constitución de la República del Ecuador de 2008

El Título III de la Constitución ecuatoriana presenta como característica la enunciación de las denominadas garantías constitucionales, las cuales clasifica en: garantías normativas; políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana; y, las garantías jurisdiccionales.

- **Las garantías normativas:**

Estas garantías se encuentran reguladas en el artículo 84 de la Constitución vigente, el cual establece:

La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

Las garantías normativas se derivan entonces de la obligación estatal de adecuar el ordenamiento jurídico a las disposiciones de los tratados internacionales garantes de los derechos humanos. Estas garantías, denominadas también de garantías de regulación (Peces-Barba, 1999), están relacionadas con la creación normativa de segundo grado lo cual implica, a su vez, las limitaciones de las potestades legislativas y, según (Ávila Santamaría, 2012), se caracterizan por ser garantías: primarias, preventivas, universales, formales y materiales.

Según el comentando autor, son garantías primarias porque suponen su eficacia, respeto y aplicación inmediata, es decir, no requieren ningún otro mecanismo adicional para cumplir su cometido jurídico de protección. En otras palabras, la existencia del sistema jurídico implica su cumplimiento. Son garantías preventivas dado su carácter anticipador, prescribe obligaciones y facultades de manera previa, se trata de normas dictadas con anterioridad a las conductas que regula a fin de proteger y promover los derechos. Son garantías universales pues es una obligación dirigida a todo sujeto, trátase de organismo público o trátase de personas privadas que tenga asignada alguna función pública y, al mismo tiempo, constituye una garantía que beneficia a todas las personas sin discriminación. Es una garantía formal porque su existencia depende de la expedición misma de la norma y el cumplimiento de la formalidad previsto para ello, lo cual va de la mano con el reconocimiento del derecho válido formal. Es una garantía material porque prevalecen los mínimos de protección de los derechos, es decir, las normas deben ser respetuosas de los derechos que prevé, debe existir coherencia entre la regulación formal y los derechos constitucionales que regula, es lo que se conoce como el derecho válido material.

Por tanto, las garantías normativas representan la primera dimensión de protección de los derechos humanos, cuya obligación recae en hombros del legislador quien tiene la autoridad constitucional para limitar los derechos, desarrollar los derechos y estipular las garantías subsiguientes de los mismos.

- **Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana**

Estas garantías, denominadas también garantías políticas, se encuentran reguladas en el artículo 85 de la Constitución del Ecuador, que estipula:

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Como se evidencia, estas garantías se caracterizan por constituir punto de enlace entre los derechos previstos en el texto constitucional y la vigencia y eficacia real de los mismos, mediante la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos por parte de los organismos competentes; dichas garantías deben estar orientadas a salvaguardar los derechos del buen vivir a partir del principio de solidaridad. Estas garantías tienen: "...por objeto especificar su contenido, las obligaciones que generan y los sujetos a los que obligan" (Pisarello, 2007: 45), por tanto, los derechos del *Sumak Kawsay* no solo están reconocidos taxativamente como derechos subjetivos, sino que están definidos en el régimen del buen vivir como obligaciones directas del Estado, sancionables mediante las garantías establecidas en el artículo 85 constitucional, por ello, en esos procesos de formulación, ejecución, evaluación y control de políticas públicas y servicios públicos, debe garantizarse la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Esta garantía se manifiesta entonces, en el supuesto de que una política pública o la prestación de un servicio vulnere o amenace en vulnerar derechos constitucionales, dicha política o servicio deberá reformularse o tomar una medida adicional que permita conciliar los derechos en conflictos.

• Garantías jurisdiccionales

Estas garantías se caracterizan por tener distintas presentaciones, reguladas entre los artículos 88 al 94 de la Constitución de la República, cuya regulación común se encuentra prevista en el artículo 86 en los siguientes términos:

Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:

1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución. 2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, y serán aplicables las siguientes normas de procedimiento:

a) El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz. Será oral en todas sus fases e instancias.

b) Serán hábiles todos los días y horas.

c) Podrán ser propuestas oralmente o por escrito, sin formalidades, y sin necesidad de citar la norma infringida. No será indispensable el patrocinio de un abogado para proponer la acción.

d) Las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión.

e) No serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho.

3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.

4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.

5. Todas las sentencias ejecutoriadas serán remitidas a la Corte Constitucional, para el desarrollo de su jurisprudencia.

Las garantías jurisdiccionales de derechos tienen como objeto básico la tutela y/o la reparación integral de los derechos constitucionales de manera sumaria y expedita, las cuales están clasificadas en el texto constitucional de la siguiente manera: acción de protección (artículo 88), acción de hábeas corpus (artículo 89), acción de acceso a la información pública (artículo 91), acción de hábeas data (artículo 92), acción de incumplimiento (artículo 93), y acción extraordinaria de protección (artículo 94). Estas garantías se encuentran desarrolladas en el Título II de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dictada en el año 2009, cuyo objeto es: "...regular la jurisdicción constitucional, con el fin de garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional"; así, la acción de protección está comprendida en el capítulo III (artículos 39 al 42), la acción de hábeas corpus está comprendida en el capítulo IV (artículos 43 al 46), la acción de acceso a la información pública está comprendida en el capítulo V (artículos 47 y 48), la acción de hábeas data está comprendida en el capítulo VI (artículos 49 al 51), la acción de incumplimiento está comprendida en el capítulo VII (artículos 52 al 57), y la acción extraordinaria de protección está comprendida en el capítulo VIII (artículos 58 al 64).

- **Acción de protección**

La acción de protección tiene como finalidad asegurar la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados, lo cual la convierte en un mecanismo o herramienta jurídica que permite la vigencia de los derechos humanos consagrados, no solo en el texto constitucional sino en los tratados internacionales reguladores de derechos humanos, es decir, se encarga de tutelar los derechos y de reparar los daños causados por su violación para garantizar la eficacia de los mismos. Al respecto, el artículo 88 de la Constitución del Ecuador, preceptúa:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

- **Acción de hábeas corpus**

La acción de hábeas corpus tiene como finalidad garantizar el derecho a la libertad personal, pues persigue proteger la vida y la integridad física de las personas privadas de libertad de forma ilegal, arbitraria o ilegítima. El carácter perentorio de esta acción se manifiesta al permitir que la misma sea interpuesta ante cualquier jueza o juez del lugar donde se presume está privada de libertad la persona (artículo 44, numeral, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional). Esta garantía se encuentra regulada en la Constitución del 2008 en los siguientes términos:

Artículo 89. La acción de hábeas corpus tiene por objeto recuperar la libertad de quien se encuentre privado de ella de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, por orden de autoridad pública o de cualquier persona, así como proteger la vida y la integridad física de las personas privadas de libertad.

Inmediatamente de interpuesta la acción, la jueza o juez convocará a una audiencia que deberá realizarse en las veinticuatro horas siguientes, en la que se deberá presentar la orden de detención con las formalidades de ley y las justificaciones de hecho y de derecho que sustenten la medida. La jueza o juez ordenará la comparecencia de la persona privada de libertad, de la autoridad a cuya orden se encuentre la persona detenida, de la defensora o defensor público y de quien la haya dispuesto o provocado, según el caso. De ser necesario, la audiencia se realizará en el lugar donde ocurra la privación de libertad.

La jueza o juez resolverá dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia. En caso de privación ilegítima o arbitraria, se dispondrá la libertad. La resolución que ordene la libertad se cumplirá de forma inmediata.

En caso de verificarse cualquier forma de tortura, trato inhumano, cruel o degradante se dispondrá la libertad de la víctima, su atención integral y especializada, y la imposición de medidas alternativas a la privación de la libertad cuando fuera aplicable.

Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta en un proceso penal, el recurso se interpondrá ante la Corte Provincial de Justicia.

Artículo 90. Cuando se desconozca el lugar de la privación de libertad y existan indicios sobre la intervención de algún funcionario público o cualquier otro agente del Estado, o de personas que actúen con su autorización, apoyo o aquiescencia, la jueza o juez deberá convocar a audiencia al máximo representante de la Policía Nacional y al ministro competente. Después de escucharlos, se adoptarán las medidas necesarias para ubicar a la persona y a los responsables de la privación de libertad.

- **Acción de acceso a la información pública**

El objetivo de esta acción es la de garantizar el acceso a la información pública, entendida como los datos que emanen o estén en manos de un organismo público o entidad privada que ejerza alguna función pública. Por tanto, el artículo 91 de la Carta magna ecuatoriana establece:

La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley.

- **Acción de hábeas data**

Esta garantía jurisdiccional está destinada a la protección de derechos como: el derecho al honor, a la buena reputación, a la buena imagen, a la intimidad personal y familiar; en otras palabras, se pretende proteger el derecho a la intimidad de la persona, no se trata de algún tipo de información pública, pues existen ciertos aspectos de la vida íntima de la persona que al ser divulgadas de forma inadecuada puede causarle algún perjuicio particular. Al efecto, la Constitución de la República en su artículo 92 señala:

Toda persona, por sus propios derechos o como representante legitimado para el efecto, tendrá derecho a conocer de la existencia y a acceder a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico. Asimismo, tendrá derecho a conocer el uso que se haga de ellos, su finalidad, el origen y destino de información personal y el tiempo de vigencia del archivo o banco de datos.

Las personas responsables de los bancos o archivos de datos personales podrán difundir la información archivada con autorización de su titular o de la ley.

La persona titular de los datos podrá solicitar al responsable el acceso sin costo al archivo, así como la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación. En el caso de datos sensibles, cuyo archivo deberá estar autorizado por la ley o por la persona titular, se exigirá la adopción de las medidas de seguridad necesarias. Si no se atendiera su solicitud, ésta podrá acudir a la jueza o juez. La persona afectada podrá demandar por los perjuicios ocasionados.

- **Acción por incumplimiento**

Esta acción permite la vigencia del ordenamiento jurídico porque garantiza la realización efectiva de la Constitución y las leyes cuando las

autoridades públicas o los particulares las omiten y, además, procura la vigencia de los actos administrativos de carácter general, así como decisiones de organismos internacionales de derechos humanos. Dada la transcendencia de esta acción, la misma es conocida y resuelta por la Corte Constitucional. Para la procedencia de esta acción es necesario la verificación de lo siguiente: la norma y resolución cuyo cumplimiento se demanda, debe contener una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible; el agotamiento previo de todas las vías ordinarias; la persistencia en el incumplimiento por parte de la autoridad pública o la persona natural o jurídica particular (Corte Constitucional del Ecuador, 2016). En tal sentido, la Constitución prevé:

Artículo 93. La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.

• **Acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional, que puede ser intentado por todos los ciudadanos en forma individual o colectiva, para garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso de los jueces; procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que sean firmes o ejecutoriados cuyo objeto radique en la defensa de los derechos constitucionales y las normas del debido proceso. Su conocimiento le corresponde a la Corte Constitucional para verificar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República, pero se destaca que no constituye una nueva instancia judicial que se sobreponga a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución. El artículo 94 constitucional se encarga de regular esta figura, en los siguientes términos:

La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

2. Principios del proceso penal

El término principios, en el ámbito jurídico, representa uno de los conceptos más debatidos, en especial en cuanto a la naturaleza del mismo, no obstante, existe coincidencia en afirmar que los principios constituyen la médula espinal del sistema jurídico, son los soportes axiológicos sobre los cuales se levanta la estructura del ordenamiento jurídico, caracterizados por su ambigüedad, generalidad y abstracción. (Alexy, 1993) plantea que los principios son mandatos de optimización, es decir, son normas que deben ser aplicadas para renovar y mejorar el orden jurídico, por lo que se conciben además como parámetros de interpretación que permite la identificación de antinomias (normas contradictorias) y anomias (lagunas) en el sistema jurídico. Así, el Capítulo I, Título I, de la Constitución de la República del Ecuador regula los denominados Principios Fundamentales aplicables a todo el ordenamiento jurídico nacional; el Capítulo I, Título II, de la Constitución dispone los Principios de aplicación de los derechos, en el cual se destaca:

Artículo 11. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por

esos hechos ni para negar su reconocimiento.

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.

Los principios se encuentran diseminados, en forma expresa o no, en las diversas normas del ordenamiento, pero de manera particular en el texto constitucional lo cual permite su aplicación a toda creación o interpretación normativa que se realice. Por consiguiente, en el acceso a la justicia mediante los procesos regulados, los principios forman parte del mismo, pues sirven

de guía, vinculante, para el andar procedimental, dado que las partes y el juez cuando ejecutan formalidades procedimentales deben hacerlo con observancia a los principios matrices que rige el proceso en cuestión.

En referencia particular a los principios procesales, el artículo 169 constitucional expresa que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, y preceptúa los principios generales aplicables a los procesos, tales como: simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, que a su vez darán efectividad a las garantías del debido proceso. En relación a esto, y en atención al proceso penal, la Constitución de la República también establece en su artículo 76, las garantías básicas presentes en: "...todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso...", desarrolladas en 7 numerales. Por su parte, de manera específica, el artículo 77 constitucional, establece las garantías básicas presentes en "...todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona...", desarrolladas en 14 numerales.

Como se observa, en materia del proceso penal la Constitución establece un conjunto de 'garantías básicas' que se configuran en verdaderos principios procesales, por ello, los principios procesales del derecho al debido proceso penal se encuentran a su vez especificados en el artículo 5 del Código Orgánico Integral Penal en los siguientes términos: "No hay infracción penal, pena, ni proceso penal sin ley anterior al hecho. Este principio rige incluso cuando la ley penal se remita a otras normas o disposiciones legales para integrarla"

- **Legalidad:**

El principio de legalidad a nivel constitucional se encuentra regulado en el artículo 226 al consagra que todo sujeto que actúe en ejercicio de la potestad estatal solo lo realizará en el marco de las competencias atribuidas por las normas jurídicas. Trasladado al ámbito penal, este principio hace referencia a la obligación de que toda infracción, pena y proceso debe estar tipificada de antemano en el texto normativo.

- **Favorabilidad:**

En caso de conflicto entre dos normas de la misma materia, que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. Con esta disposición se pretende favorecer al reo cuando por alguna circunstancia exista conflicto en la aplicación de la sanción por la comisión de un delito, en este caso debe aplicarse aquella que resulte menos dañina.

- **Duda a favor del reo:**

La o el juzgador, para dictar sentencia condenatoria, debe tener el convencimiento de la culpabilidad penal de la persona procesada, más allá de toda duda razonable. La duda razonable no da lugar a la culpabilidad, por ello el juzgador está en la obligación de asegurar y soportar su decisión con el pleno convencimiento, para esto es necesario que el juzgador realice un análisis pormenorizado de cada uno de los hechos y el derecho aplicable.

- **Inocencia:**

Toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no se ejecutorie una sentencia que determine lo contrario.

La presunción de inocencia es definida como aquel principio jurídico penal que establece como regla general la inocencia de la persona, es decir, solo a través de un proceso o enjuiciamiento justo debe demostrarse la culpabilidad del procesado, así el juez podrá aplicarle la pena o sanción correspondiente (Corte Constitucional del Ecuador, 2016).

- **Igualdad:**

Es obligación de las y los servidores judiciales hacer efectiva la igualdad de los intervinientes en el desarrollo de la actuación procesal y proteger especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad.

El artículo 11, numeral 2, de la norma constitucional prohíbe tanto la discriminación directa y la discriminación indirecta, la primera tiene por objeto y, la segunda tiene por resultado, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La discriminación directa es una discriminación expresa, directa y explícita; en tanto, la discriminación indirecta tiene por resultado una discriminación que a primera vista aparece como neutral o invisible, pero que es irrazonable, injusta y desproporcional (Corte Constitucional del Ecuador, 2016).

- **Impugnación procesal:**

Toda persona tiene derecho a recurrir del fallo, resolución o auto definitivo en todo proceso que se decida sobre sus derechos, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República, los instrumentos internacionales de derechos humanos y este Código.

El derecho a la impugnación representa uno de los elementos fundamentales en un proceso justo y legal, pues permite la posible rectificación de decisiones que puedan afectar derechos individuales o colectivos, en otras palabras, se reconoce la posibilidad de acudir a otra instancia con la finalidad que la decisión inicial sea revisada.

- **Prohibición de empeorar la situación del procesado:**

Al resolver la impugnación de una sanción, no se podrá empeorar la situación de la persona procesada cuando esta es la única recurrente.

Se establece la no procedencia de penas más severas en el caso de la resolución por la interposición de alguna impugnación procesal, puesto que la impugnación procesal representa, a su vez, un derecho de la parte en el proceso.

- **Prohibición de autoincriminación:**

Ninguna persona podrá ser obligada a declarar contra sí misma en asuntos que puedan ocasionar su responsabilidad penal.

Esta figura de autoincriminación o confesión solo es jurídicamente viable en el supuesto que sea realizada sin presión o coacción de ninguna naturaleza. Por tanto, por interpretación al contrario, cualquier tipo de confesión que se haya obtenido por medio de la fuerza u otro mecanismo no constitucional, es considerada nula.

- **Prohibición de doble juzgamiento:**

Ninguna persona podrá ser juzgada ni penada más de una vez por los mismos hechos. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena son considerados para este efecto. La aplicación de sanciones administrativas o civiles derivadas de los mismos hechos que sean objeto de juzgamiento y sanción penal no constituye vulneración a este principio.

Este principio, denominado también principio *non bis in ídem*, implica la imposibilidad del doble juzgamiento y sanción, pues al admitirse una segunda pena por el mismo hecho se genera una total desproporción entre la falta y la sanción.

- **Intimidad:**

Toda persona tiene derecho a su intimidad personal y familiar. No podrán hacerse registros, allanamientos, incautaciones en su domicilio, residencia o lugar de trabajo, sino en virtud de orden de la o el juzgador competente, con arreglo a las formalidades y motivos previamente definidos, salvo los casos de excepción previstos en este Código.

En el marco del derecho a la libertad, previsto en el artículo 66 de la vigente Constitución Ecuatoriana, se reconoce y garantiza a las personas el derecho a la intimidad personal y familiar, la cual ni siquiera puede ser vulnerada sino en virtud de la expedición de orden por un juzgador competente.

- **Oralidad:**

El proceso se desarrollará mediante el sistema oral y las decisiones se tomarán en audiencia; se utilizarán los medios técnicos disponibles para dejar constancia y registrar las actuaciones procesales; y, los sujetos procesales recurrirán a medios escritos en los casos previstos en este Código.

La oralidad en los procesos se caracteriza porque permite la agilidad y la dinámica de los mismos. La oralidad se convierte en la principal herramienta en el proceso penal que en todo caso se plasmara por escrito para dejar constancia de las actuaciones judiciales.

- **Concentración:**

La o el juzgador concentrará y realizará la mayor cantidad de actos procesales en una sola audiencia; cada tema en discusión se resolverá de manera exclusiva con la información producida en la audiencia destinada para el efecto.

Este principio se deriva de la necesidad de darle rapidez al proceso y evitar las dilaciones indebidas, ello debido a que se trata de reunir en todos los actos procesales en una misma audiencia destinada para tal fin.

- **Contradicción:**

Los sujetos procesales deben presentar, en forma verbal las razones o argumentos de los que se crean asistidos; replicar los argumentos de las otras partes procesales; presentar pruebas; y, contradecir las que se presenten en su contra.

El principio de contradicción es una garantía de equilibrio procesal entre las partes, pues reconoce el derecho que tiene cada una de las partes para conocer y refutar las posiciones expuestas por la otra, lo cual permite la confrontación y debate judicial en base a los medios probatorios presentados.

- **Dirección judicial del proceso:**

La o el juzgador, de conformidad con la ley, ejercerá la dirección del proceso, controlará las actividades de las partes procesales y evitará dilaciones innecesarias.

En función de este principio, la o el juzgador podrá interrumpir a las partes para solicitar aclaraciones, encauzar el debate y realizar las demás acciones correctivas.

La dirección judicial del proceso le corresponde ejercerla al juzgador competente, quien, en el ámbito de sus competencias, controlará todas las etapas y acciones que se ejecuten dentro del proceso, con observancia perenne en las normas respectivas.

- **Impulso procesal:**

Corresponde a las partes procesales el impulso del proceso, conforme con el sistema dispositivo.

El impulso procesal implica la manifestación del interés de las partes para darle resolución al proceso.

- **Publicidad:**

Todo proceso penal es público salvo los casos de excepción previstos en este Código.

La publicidad está asociada con la transparencia del proceso penal, así, la publicidad se constituye en la plataforma que garantiza la divulgación de los actos procesales.

- **Inmediación:**

La o el juzgador celebrará las audiencias en conjunto con los sujetos procesales y deberá estar presente con las partes para la evacuación de los medios de prueba y

demás actos procesales que estructuran de manera fundamental el proceso penal.

La intermediación refiere a la intervención constante y vigilante del juzgador en todo el proceso, como director judicial del proceso debe intervenir en los actos fundamentales que estructuran el proceso penal.

- **Motivación:**

La o el juzgador fundamentará sus decisiones, en particular, se pronunciará sobre los argumentos y razones relevantes expuestos por los sujetos procesales durante el proceso.

Toda decisión que emane del proceso penal, sea de culpabilidad o no culpabilidad, debe contener los suficientes argumentos de hecho y de derecho que la soporten en el dictado del buen derecho.

- **Imparcialidad:**

La o el juzgador, en todos los procesos a su cargo, se orientará por el imperativo de administrar justicia de conformidad con la Constitución de la República, los instrumentos internacionales de derechos humanos y este Código, respetando la igualdad ante la Ley.

La imparcialidad implica que el juzgador como director del proceso guiará su proceder sólo de conformidad con el ordenamiento jurídico para juzgar con rectitud, en otras palabras, el juez no debe adherirse a posición alguna.

- **Privacidad y confidencialidad:**

Las víctimas de delitos contra la integridad sexual, así como toda niña, niño o adolescente que participe en un proceso penal, tienen derecho a que se respete su intimidad y la de su familia.

Se prohíbe divulgar fotografías o cualquier otro dato que posibilite su identificación en actuaciones judiciales, policiales o administrativas y referirse a documentación, nombres, sobrenombres, filiación, parentesco, residencia o antecedentes penales.

El Estado está en la obligación de salvaguardar la probidad personal de las víctimas de delitos que atentan contra su integridad física y sexual, así

como aquellos delitos en los que se encuentren involucrados niños, niñas o adolescentes. Todo ello para evitar que los mismos se sientan vulnerables, los primeros por la gravedad del delito y los segundos por su interés superior.

- **Objetividad:**

En el ejercicio de su función, la o el fiscal adecuará sus actos a un criterio objetivo, a la correcta aplicación de la ley y al respeto a los derechos de las personas. Investigará no solo los hechos y circunstancias que funden o agraven la responsabilidad de la persona procesada, sino también los que la eximan, atenúen o extingan.

El norte de todo proceso penal es la correcta y justa aplicación de la norma respectiva, para esto es necesario que tanto el Fiscal, y el juez, lleve la investigación con absoluta objetividad, despojado de todo criterio subjetivo, para que el análisis de los hechos, pruebas y circunstancias permitan la determinación jurídica de la verdad.

Ahora bien, al articular las disposiciones 76 y 77 del texto constitucional donde se señalan las garantías básicas para el debido proceso y las garantías básicas del proceso penal, respectivamente, con los principios procesales previstos en el artículo 5 del Código Orgánico Penal integral, tales como: presunción de inocencia, principio de legalidad, favorabilidad, prohibición de empeorar la situación del procesado, prohibición de autoincriminación, derecho a la defensa, se evidencia la absoluta relación y hasta similar regulación de mecanismos que tienen como fin último el cumplimiento de los derechos humanos, cuyo soporte principal está configurado en las garantías constitucionales.

Conclusiones

Las garantías constitucionales representan una figura primordial en el orden jurídico interno, la categorización de las mismas en garantías normativas, garantías políticas y garantías jurisdiccionales demuestran la intención del Constituyente de Montecristi de crear un completo abanico de posibilidades para la real protección de los derechos humanos.

Las garantías normativas son los medios o mecanismos de primera mano para la protección de los derechos humanos, pues son las normas previstas en cualquier instrumento jurídico configuradas en el principal filtro para evitar la violación de los derechos humanos, cuya responsabilidad recae

en el legislador quien tiene la obligación de dictar normas que desarrollen derechos o derogar normas que vulneren los mismos. Por tanto, la norma jurídica, entendida como garantía normativa, debe reunir las condiciones suficientes que sirvan de blindaje ante cualquier obstrucción de derechos. Su relación con los principios del proceso penal resulta clara y evidente, y se destaca el principio de legalidad, el cual implica la normatividad como esencia de su existencia, pues la norma jurídica es el único vehículo válido para la creación de alguna infracción penal, pena y proceso penal.

Las garantías políticas, representadas en políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, están encaminadas a velar por la formulación de políticas públicas acordes con la promoción de los derechos humanos, la salvaguarda de la correcta prestación de los servicios públicos para satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad y la vigencia de mecanismos de participación ciudadana en ese proceso de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos. El punto de contacto existente entre esta garantía y los principios del proceso penal en el orden jurídico ecuatoriano es sin duda de un ámbito general, esta afirmación se fundamenta en que la prestación del servicio de justicia debe ser garantizada, pues la justicia es un término valorativo pero para su alcance es necesario la estructuración de todo un sistema de órganos, estructuras, personal, normativa, presupuesto, entre otros, lo cual requiere también de formulación, ejecución, evaluación y control de políticas públicas.

Las garantías jurisdiccionales son entendidas como mecanismos judiciales para proteger, de manera concreta o general, la existencia de derechos humanos, se caracterizan por presentar distintos modos y naturaleza dependiendo el alcance del derecho que pretende proteger, se relaciona de una manera más directa con los principios del proceso penal, pues muchos de estos se encuentran presentes en el *iter procesal* de las acciones que revisten dichas garantías, así, principios como: igualdad, impugnación procesal, intimidación, oralidad, concentración, contradicción, dirección judicial del proceso, impulso procesal, publicidad, intermediación, motivación, imparcialidad, privacidad y confidencialidad, objetividad, encuentran inserción en las acciones de las garantías constitucionales, lo cual permite su correcta conducción.

Referencias bibliográficas

ABAD YUPANQUI, Samuel. 1996. Las garantías como instrumentos de protección de los derechos constitucionales. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Madrid, España.

- ALEXY, Robert. 1993. El derecho general de libertad. Teoría de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. 2014. Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento. 10 de febrero de 2014. Quito, Ecuador.
- ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. 2012. Los derechos y sus garantías. Ensayos críticos. Pensamiento Jurídico Contemporáneo N° 1. Corte Constitucional para el Período de Transición Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC). Quito, Ecuador.
- ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. 2010. “Las Garantías Constitucionales: Perspectiva Andina” En: IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C. N° 25. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. Puebla, México. Pp. 77-93.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. 2016. Desarrollo jurisprudencial de la Desarrollo jurisprudencial de la primera Corte Constitucional (Periodo noviembre de 2012 - noviembre de 2015). Secretaría Técnica Jurisdiccional. Quito, Ecuador.
- FERRAJOLI, Luigi. 2001. Derechos fundamentales y garantías. Los fundamentos de los derechos fundamentales. Trotta, Madrid, España.
- FUNDACIÓN REGIONAL DE ASESORÍA EN DERECHOS HUMANOS. 2006. Garantías Constitucionales, Manual Técnico. Serie Capacitación N° 5. Segunda Edición. Quito, Ecuador.
- PISARELLO, Gerardo. 2007. Los derechos sociales y sus garantías: por una reconstrucción democrática, participativa y multinivel. Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Trotta. Madrid, España.
- PECES-BARBA, Gregorio. 1999. Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid, España.



Ciencia Política

Las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado

Diego Felipe Arbeláez-Campillo *
Marianna Andreyevna Dudareva **
Magda Julissa Rojas-Bahamón ***

Resumen

Desde el advenimiento de las primeras sociedades hasta el momento presente la humanidad ha tenido que lidiar con la propagación de grandes pandemias, tales como: la peste bubónica, el tifus, la viruela, la gripe española, el VIH, colera y más recientemente con las mutaciones de las cepas de H5N1 y el corona virus, entre otros. Por estas razones se puede afirmar que la globalización de las enfermedades infecto-contagiosas antecede en mucho a los procesos de interdependencia que caracterizan a las economías del mundo de hoy. El objetivo del artículo radica en analizar el fenómeno de las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado, desde la perspectiva de variados enfoques que pretenden explicar el funcionamiento de las relaciones internacionales. En lo metodológico se trata de un estudio documental que se sirvió del arqueo de fuentes científicas y de prensa escrita internacional. Entre las conclusiones más significativas destacan que, aun hoy, no ha sido suficientemente valorado el impacto geopolítico que tienen las pandemias para las economías y los intereses estratégicos de las naciones que padecen sus consecuencias, con la pérdida masiva de vidas humanas y la asignación estatal de ingentes recursos para los sistemas de salud pública.

Palabras clave: pandemias en el siglo XXI; factores perturbadores del orden mundial; salud pública; mundo globalizado.

* Investigador independiente, editor de la Revista Amazonia investiga (ISSN 2322-6307). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-904>. Email: dfaca@hotmail.com.

** Candidate of Philology Senior lecturer Russian Language Department No. 2, the Russian Language and General Education Faculty, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University). Moscow, 117198, Russia. Email: marianna.galieva@yandex.ru.

*** PhD. Educación y cultura ambiental. Docente IE Jorge Eliecer Gaitán, Universidad de la Amazonia, Colombia. Email: mjulissa@gmail.com.

Pandemics as a disturbing factor of the geopolitical order in the globalized world

Abstract

From the advent of the first societies to the present moment humanity has had to deal with the spread of great pandemics, such as: bubonic plague, typhus, smallpox, Spanish flu, HIV, cholera and more recently with the mutations of the HINI and the corona virus, among others. For these reasons it can be affirmed that the globalization of infectious-contagious diseases precedes the processes of economic, political and technological interdependence that characterize the economies of the world today. The objective of the article is to analyze the phenomenon of pandemics as a disturbing factor of the geopolitical order in the globalized world, from the perspective of various approaches that attempt to explain the functioning of international relations. In the methodological it is a documentary study that used the archiving of scientific sources and international press. Among the most significant conclusions, it is worth noting that, even today, the geopolitical impact of pandemics for the economies and strategic interests of nations that suffer its consequences with the loss of human lives and the allocation of huge resources for Health systems.

Keywords: pandemics; disturbing factors of the world order; public health; globalized world.

Introducción

Desde el advenimiento de las primeras sociedades hasta el momento presente la humanidad ha tenido que lidiar con la propagación de grandes pandemias, tales como: la peste bubónica, el tífus, la viruela, la gripe española, el VIH, colera y más recientemente con las mutaciones de las cepas de H5N1 y el coronavirus de Wuhan “2019-nCoV”, entre otros. Por lo cual, se puede afirmar que la globalización de las enfermedades infecto-contagiosas antecede en mucho a los procesos de interdependencia que caracterizan a las economías del mundo de hoy.

Todavía es motivo de discusión entre historiadores de la salud el impacto multivariado que tuvo a finales de la segunda década del siglo XX, la última de las grandes pandemias conocidas, la terrible *gripe española* que, como reseña (Pumarola y Antón, 2018) acabo con la vida de más de 50 millones de personas a nivel mundial. Como demuestra este suceso dramático las epidemias pueden ser un factor de perturbación del escenario

internacional, hasta el punto de llegar a desarticular el orden geopolítico del mundo globalizado, en razón de las consecuencias políticas, económicas y sociales que ocasiona casi automáticamente su acelerada propagación.

En función de su transmisibilidad y de la gravedad de la enfermedad que ocasionan en la persona humana, que podría ser letal en un lapso efímero de tiempo, las pandemias tienen un impacto político inusitado porque ponen a prueba la capacidad de los gobiernos para maximizar la eficacia y eficiencia de sus sistemas de salud pública, contener el virus y dar respuestas adecuadas en términos de diagnóstico, prevención y tratamiento de las personas contagiadas o en riesgo inminente de contagio. En países pobres el impacto político es mucho mayor porque es bien sabido que aquí los gobiernos poseen recursos limitados y, en muchos casos, ni siquiera tienen control efectivo de todo el territorio que ocupa su país, carecen o tienen deficiencias esenciales de infraestructura hospitalaria y de insumos médicos en cantidades suficientes para atender las crecientes necesidades de sus poblaciones. En este orden de ideas, rápidamente una epidemia pudiera crear incluso ruptura de la gobernabilidad, anarquía generalizada y un estallido social, motorizado por la carencia de servicios públicos básicos y por el miedo colectivo⁴ que genera la enfermedad, constituyendo un problema internacional como una crisis humanitaria compleja con migraciones masivas y otros fenómenos inusitados afectando a regiones enteras.

En lo económico, las pandemias alteran el normal funcionamiento de los mercados y erosionan la confianza entre los agentes financieros. Para el momento que escribimos este artículo de investigación, la prensa de mayor divulgación reseña titulares como: “El temor al coronavirus de China provoca la mayor caída de las bolsas mundiales en 2020” (El independiente, 2020), o “Contagio global en la Bolsa por el coronavirus: los mercados se desploman” (El mundo, 2020). Al ser China la segunda economía del mundo los inversionistas se preocupan por el desenlace que tendrá esta crisis sanitaria en su población y, muy especialmente, por el modo que terminará afectando el proceso de recuperación de su economía.

Por su parte, la dimensión social del impacto de las pandemias es mucho más difícil de evaluar –al menos por las investigaciones tradicionales de corte neopositivista– porque no solo se limita el problema a la cuantificación de la pérdida de vida humanas y de recursos valiosos por causa de la enfermedad, estas pandemias de rápida propagación alteran además los imaginarios colectivos de la salud y las representaciones sociales sobre la vida y la muerte de naciones enteras, que muy apresuradamente ven

4 Según Ledermann (2003), el miedo a las pandemias es ancestral y subyace en el inconsciente colectivo de la humanidad: “Esta ha sido siempre la primera humana reacción a las terribles pandemias: pánico. Un miedo súbito, extraordinario, que oscurece la razón. Al pánico sigue la huida, como consecuencia inevitable”

amenazada su cotidianidad por la impronta de agentes patógenos que pueden ser transmitidos por cualquiera y tienen la capacidad de destruir la vida de personas, familias y comunidades. Por esta circunstancia, se impone también la necesidad de desarrollar a la par de los estudios epidemiológicos tradicionales, investigaciones sociales en clave de metodologías fenomenológicas y hermenéuticas que aporten luces sobre las formas como las personas viven y sienten estas enfermedades, desde sus mundos de vida particulares, como insumo primordial para elaborar políticas públicas idóneas en el sector salud, que generen confianza y calma a pesar de los estragos de la enfermedad.

El objetivo del artículo radica en analizar el fenómeno de las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado, desde la perspectiva de variados enfoques teóricos, como: el sistémico y el neorrealista, que pretenden explicar *a su modo* el funcionamiento de las relaciones internacionales y la forma como las naciones enfrentan amenazas y calamidades, supuestas o inminentes.

El trabajo en cuestión está estructurado en cinco subtítulos que en su conjunto preden resolver el objetivo enunciado anteriormente. En el primer apartado se muestra al lector los fundamentos teóricos que hicieron posible el desarrollo de la investigación. En el segundo, se da cuenta de la maqueta metodológica que facilitó el procesamiento de la información disponible con el propósito de aportar renovados saberes sobre un tema de interés internacional. En el tercero, se explica el *cómo y por qué* las pandemias pueden ser un factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado. En el cuarto, se analizan y discuten los principales hallazgos de la investigación para arribar a las conclusiones del tema.

1. Aspectos teóricos de la investigación

La investigación que hoy se presenta es tributaria de diferentes enfoques teóricos que sirvieron, por un lado, para determinar el estado del arte y, más directamente, como modelos interpretativos del orden geopolítico del mundo globalizado, este es el caso de la teoría de sistemas y del enfoque neorrealista o realista estructural. Como se sabe, la teoría general de sistemas (TGS), fue planteada en la primera mitad del del siglo XX por el biólogo estadounidense Ludwig von Bertalanffy (1901-1972); en palabras de Arnold y Osorio (1998), esta sugestiva visión holística e integradora que se enfoca en comprender las interrelaciones y los conjuntos que emergen en un sistema dado posee tres objetivos básicos, a saber: “a. Impulsar el desarrollo de una terminología general que permita describir las características, funciones y comportamientos sistémicos. b. Desarrollar un conjunto de leyes aplicables a todos estos comportamientos y, por último, c.

Promover una formalización (matemática) de estas leyes” (1998: 02).

Rápidamente la TGS fue acogida en los dominios de las ciencias sociales y, de contera, en el estudio de las relaciones internacionales, espacios donde se adoptó la terminología general sistémica al calor de los desarrollos posteriores del sociólogo alemán Niklas Luhmann, entre otros, que vendría a confirmar el carácter sistémico de las sociedades humanas y la viabilidad de una teoría científica general capaz de explicar los procesos sociales y políticos como resultado de un complejo sistema abierto de comunicaciones entre actores y factores interrelacionados, en el tiempo y el espacio, en el que se gestan relaciones asimétricas de poder y de saber (Foucault, 1980). Como es natural en los proyectos epistemológicos de tradición positivista, la teoría sistemática en ciencias sociales postula un programa de investigación nomotético y universal capaz de revelar las *supuestas leyes sociales* presentes también en el comportamiento humanos, individual y colectivamente.

En sintonía como la concepción sistémica del orden internacional, surge en el contexto de la guerra fría la teoría neorrealista de las relaciones internacionales, para la cual el sistema mundial está protagonizado por estados nacionales que poseen intereses antagónicos y que, más allá de la impronta de organismos como las Naciones Unidas o de la institución del derecho internacional público, deben actuar en un escenario caótico y en buena medida anarquizado en el que los estados más fuertes o hegemónicos imponen su voluntad a los menos fuertes como condición de posibilidad para garantizar su supervivencia y seguridad y alcanzar sus particulares objetivos nacionales.

En este sentido, los bloques regionales como: la unión europea, la comunidad andina de naciones o el MERCOSUR, deben interpretarse como una estrategia para minimizar la influencia de los estados poderosos en algunas regiones del mundo y revitalizar ciertas cuotas de soberanía en naciones emergentes. Al decir de Casas (2002), la teoría neorrealista enfatiza en la competencia del poder político en un mundo confuso donde el fenómeno de la globalización que se centra en una dinámica de intercambios e interdependencias multidimensionales estaría motivado por el interés de los estados, o de alianzas entre grupos de estados, por garantizar su seguridad y bienestar mediante el comercio y la cooperación, toda vez que cooperar es, en muchos aspectos, menos costoso que la guerra y mucho más práctico cuando se trata de hacerle frente a problemas o amenazas comunes como las pandemias, el crimen organizado y el terrorismo.

Para entender la globalización y el orden geopolítico mundial donde se producen y reproducen las pandemias, fueron fundamentales los aportes de (Volodina *et al*, 2019) para quienes la apuesta por el enfoque y la metódica sistemática –con más de 50 años de trayectoria– en la investigación científica de las relaciones internacionales, es de gran utilidad

cuando se busca reconstruir la trama de las relaciones legales y políticas entre estados que, más allá de sus diferentes agendas geoestratégicas, tales como los países de Europa del este, deber articular esfuerzos para gestionar amenazas comunes como el extremismo en sus variadas expresiones y modalidades de acción.

Del mismo modo, el trabajo de (Vasyl y Oleg, 2019) fue de inusitada utilidad para visualizar las transformaciones que han sucedido en las estructuras legales de los países globalizados, las cuales configura un derecho global que intenta regular inclusive a la civilización humana en su conjunto, demostrando que ninguno de los bienes de valor, sean materiales o simbólicos, están al margen de los procesos globalizadores. Por lo demás, fenómenos como la politización del derecho internacional público, la aparición de matrices legales supranacionales o el surgimiento de nuevas ramas o instituciones del derecho, a tono con las necesidades del mundo de hoy, deben considerarse como la puesta en marcha de un dispositivo de poder legal –con clara pretensión de universalidad– que busca legitimar en el plano normativo a la globalización y facilitar la articulación, no sin tensiones y contradicciones, de distintos órdenes y sistemas geopolíticos, cercanos o lejanos, para beneficio de las sociedades abiertas de occidente y de las economías de mercado.

2. Metodología

El proceso de ubicación, selección, lectura y contraste de las fuentes documentales escritas que, en la modalidad de literatura científica y artículos de prensa escrita (digital), hicieron viable el desarrollo de esta investigación, fue posible gracias a la metodología documental, porque es la que mejor se adapta a la naturaleza del tema y del objetivo planteado. Como bien refiere (Gómez, 2011), la investigación documental responde apropiadamente a los parámetros del paradigma cualitativo –que nos identifica como investigadores– porque proporciona procedimientos flexibles para dotar de sentido y significado el contenido de una fuente escrita, resaltando los aspectos originales del planteamiento de un autor y su obra y, al mismo tiempo, propiciando un diálogo intertextual con otros autores y con otras ideas o planteamientos, similares o contrarios, en un marco general de estricta organización y categorización de la información.

De lo que se trata aquí no es de construir grandes teorías sobre un tema, sino simplemente de proporcionar espacios de reflexión donde sea la realidad misma la que logre expresarse a través de la información codificada en textos escritos, los cuales son determinados por su sistema semiótico,

ideológico y epistemológico que establece su origen⁵. A parte de eso, la metodología documental se aproxima muy bien a la hermenéutica, porque toda lectura detallada de un texto implica un ejercicio interpretativo en el cual, el exegeta o lector, se plantea una serie de preguntas que deben ser respondidas de forma clara por el mismo o, por un conjunto de textos interconectados, como condición de posibilidad para producir nuevos o renovados saberes científicos en una disciplina o ciencia en particular y, en este caso, la ciencia política no es la excepción.

En lo concreto, esta investigación transcurrió por cuatro etapas o momentos particulares, que se detallan a continuación:

1. **Interés temático.** A raíz de la cobertura mediática internacional que tiene el brote del coronavirus, desde inicios del año 2020, el equipo de investigación tomó la decisión de recabar sistemáticamente diversas fuentes de prensa escrita sobre el tema.
2. **Definición del problema.** La lectura minuciosa de la prensa escrita de mayor divulgación disponible en línea, permitió reflexionar sobre un tema más amplio que hemos venido trabajando de manera independiente desde hace al menos una década, como lo es: *Las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado*.
3. **Elaboración de un artículo científico.** Las fuentes a nuestra disposición y su consiguiente articulación armónica con el enfoque teórico y metodológico adoptado, permitieron la expedita elaboración de un artículo científico, de un tema vigente y de interés general que puede trascender el impacto mediático del coronavirus y convertirse, en su momento, en una línea de investigación interdisciplinaria que, propicie una mirada geopolítica y social al fenómeno de las pandemias en distintas sociedades de oriente y occidente.
4. **Ubicación y publicación de artículo.** Luego de culminada las fases anteriores, el equipo de investigación adaptó el manuscrito a la normativa de la revista , por ser un espacio idóneo para la publicación de resultados de investigación con alto impacto en el ámbito latinoamericano especializado en temas políticos y de derecho público, desde una mirada crítica.

Por último, conviene considerar que los resultados que hoy se presentan deben ser valorados como un insumo base para el desarrollo de otras investigaciones más amplias y complejas que, posteriormente,

5 Esta afirmación significa que al leer un texto no solo se accede a su contenido específico, sino, además, a los límites del sistema semiótico (idioma) en el que fue producido; al sistema de creencias de su autor o autores (ideología y subjetividades) y a los sesgos disciplinares y científicos del aparato teórico desde donde se produce.

puedan responder a preguntas, como: ¿son las pandemias únicamente un fenómeno biológico o también responden a las representaciones sociales y políticas de las realidades donde se insertan? ¿se pueden definir criterios objetivos, en lo cualitativo y en lo cuantitativo que sirven de insumo en la elaboración de políticas públicas en materia de contención de epidemias? ¿en qué dimensiones concretas de la realidad afectan las pandemias al orden geopolítico mundial?

3. Las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado

En el intento por desarrollar un modelo explicativo de las pandemias para valorar su impacto turbulento del orden geopolítico del mundo, desde la perspectiva específica de las ciencias sociales, se debe proceder en un primer momento inductivamente, es decir, aterrizar en el estudio de casos concretos para luego establecer posibles conclusiones generales de forma deductiva. En efecto, es en el estudio comparativo de varias epidemias o pandemias⁶ con impacto internacional, desde la lógica de esta perspectiva de análisis, lo que podría aportar información definitiva para este proyecto teorizante, que trasciende por su complejidad las posibilidades explicativas que ofrecen los resultados parciales de esta investigación. Por estas razones, en este apartado nos centramos en el resultado que ha tenido hasta el momento el llamado el coronavirus de Wuhan “2019-nCoV”.

En el propósito que nos ocupa, interesa definir también que se entiende por orden mundial (OM) en aras de clarificar el asunto; para López-Aranda (2018) esta noción es polisémica y adquiere variados significados en función del texto o contexto donde se emplee. No obstante, en líneas generales hay consenso sobre que el OM refiere a la arquitectura institucional construida después de la segunda guerra mundial para regular las relaciones multidimensionales que se dan entre los estados del mundo y, al mismo tiempo, para gestionar pacíficamente los conflictos que surgen como resultado de estas relaciones multidireccionales, en las que tienden a prevalecer, agregamos nosotros, los intereses estratégicos de las potencias hegemónicas.

Igualmente, la noción de OM encierra dos connotaciones fundamentales,

6 Los conceptos de pandemia y epidemia no son sinónimos. “Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad. Por ejemplo, se produce una pandemia en el momento en que aparece un nuevo virus de la gripe y se extiende por el mundo porque casi nadie tiene defensas frente a él...” Por su parte, las epidemias son menos graves en cuanto a la expansión y del rápido aumento del brote que ocasionan: “Según la RAE, una epidemia es una enfermedad que se propaga durante algún tiempo por un país, afectando simultáneamente a un gran número de personas” (ACNUR, 2017: s/p.).

por un lado, tiene que ver con la legitimidad jurídica de este orden, con la garantía para la paz y la estabilidad del mundo si los estados, en tanto principales actores de poder, se adhieren a los procedimientos que establece el derecho internacional público para desarrollar sus relaciones y dirimir sus conflictos al tiempo que, las normas internacionales son diseñadas por métodos consensuados entre “naciones iguales” que determinan las condiciones de su aplicación, así como las consecuencias para las partes trasgresoras de las mismas. Por el otro, el OM adquiere un claro sentido ideológico liberal que defiende, como garantía de su propia existencia, la economía de mercado, los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho en el orbe (López-Aranda, 2018).

Sumado a lo anterior, el concepto de orden geopolítico en el mundo globalizado (OGMG), representa para los efectos concretos de este trabajo, lo anteriormente descrito, pero se concentra, además, en la forma como factores inusuales –como las pandemias– alteran los intereses de naciones enteras, al perjudicar el normal desenvolvimiento de sus procesos políticos, económicos y sociales con un saldo perjudicial para su estabilidad, seguridad y bienestar. Como bien señala (Cox, 2014), en el mundo globalizado de hoy las problemáticas estructurales de algunas naciones –mucho más si estas desempeñan un rol destacado en el orden internacional–, rápidamente se convierten en problemas regionales que terminan por impactar los mercados mundiales, toda vez que se nubla la confianza entre los agentes económicos por *el factor miedo a lo inesperado*.

En estos escenarios de zozobra, se aplica el teorema sociológico de Thomas⁷: “Si las personas definen las situaciones como reales, estas son reales en sus consecuencias (Thomas, 2005: s/p.)”, de ahí que no solo importa en el nivel de toma de decisiones estratégicas la magnitud real del problema, sino la precepción generalizada que se tiene del mismo, que deriva *en este caso* directamente del manejo comunicacional que las autoridades hagan de las pandemias, de la cobertura mediática que tenga el fenómeno aludido en las principales cadenas de información del mundo global y, de las matrices de opinión que se generan al respecto en las redes sociales, “espacios de comunicación” que cada vez adquieren más terreno en lo que a la definición de los climas de la opinión pública se refiere.

Con el coronavirus de Wuhan “2019-nCoV”, el manejo mediático por parte de las autoridades chinas ha sido adecuado y responde a una clara estrategia de comunicación política que intenta cuidar el triángulo de: *lo que se dice sobre el brote, como se dice y cuando se dice*, tratando de minimizar el impacto económico y social del fenómeno viral, al tiempo que se muestra al gobierno chino como una estructura monolítica de poder

7 Para un estudio preliminar de este teorema, sus implicaciones en las representaciones sociales y, específicamente, en la forma como las personas definen intersubjetivamente su situación se recomienda consultar el trabajo clásico del autor (Thomas, 2005).

con una formidable capacidad de respuesta para atender la crisis. Tal vez, con este propósito también se adelantan “acciones mediáticas” como la construcción de un hospital (El Hospital *Huoshenshan* Montaña del Dios Fuego) en la fecha récord de diez días para atender a los pacientes de coronavirus en Wuhan, con mil camas y, simultáneamente, se construye otro en la misma región con mayor capacidad (DW, 2020: s/p.).

A pesar de estos formidables esfuerzos, el brote comienza a tener impacto negativo en la economía china y, por extensión, a nivel global, tal como lo reseña una nota de prensa de la BBC que indica:

“Parte de la “fabrica global”, como se conoce a China por su poder exportador, está **virtualmente parada y la actividad económica**, en varias zonas del país, tiene el freno echado.

Como consecuencia, adelantan los analistas, **la factura va a ser grave o muy grave**, dependiendo de lo que las autoridades tarden en contener la crisis sanitaria.

El índice compuesto de Shanghai registró al cierre del lunes -la primera sesión después del periodo de vacaciones- su mayor caída en 4 años. **Retrocedió un 8%**.

Con el pánico apoderándose de los mercados chinos, el Banco Popular de China (PBOC) se vio obligado a adoptar medidas excepcionales como la rebaja de los tipos de interés y la inyección en el sistema financiero de unos US\$22.000 millones (150.000 millones de yuanes)” (BBC, 2020: s/p.).

Los efectos que si visualizan en el corto plazo en una pandemia como esta son económicos y sociales, en el mediano y largo plazo seguramente se darán otros más complejos y difíciles de anticipar ahora mismo. Por lo tanto, su incidencia como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado es *estrictamente proporcional* a tras elementos, a saber: a) el sitio donde se genera o donde se propaga el brote. Al ser China el epicentro del coronavirus, su consecuencia económico para los mercados mundiales es ruinoso, toda vez que el gigante asiático, como explica (Rodríguez, 2014), es la red o punto nodal donde confluye la economía de Asia caracterizada por el comercio de exportaciones a otras regiones del mundo y, por su creciente captación de inversiones del gran capital mundial; por ello, su dinamismo la convierte en uno de los principales estados receptores de materias primas, en el principal mercado mundial por su tamaño y, en uno de los principales motores de la economía mundial, que crece a un ritmo vertiginoso.

El impacto económico también afecta de forma notable a las pequeñas y medianas empresas, que a juicio (Kiseleva *et al*, 2019) concentran en sus actividades industriales un gran número de empleos en países como Rusia y, son más susceptibles a las problemáticas del entorno social donde están inmersas. A pesar de que tendencialmente el impacto de las pandemias se mide en términos macroeconómicos, conviene el desarrollo de análisis

en términos micro, toda vez que como señalan (Pinkovetskaia *et al*, 2019) en las economías de los países emergentes no solo las megacorporaciones poseen un rol protagónico, sino también, los múltiples emprendimientos que se desarrollan a escala local y regional y contribuyen con el impulso de las economías nacionales desde la base.

El segundo elemento, tiene que ver con el potencial destructivo de vidas humanas del patógeno lo que da cuenta de b) su virulencia o niveles de contagio y, claro está, con su factor de mortalidad como enfermedad grave o letal. Como se dijo al principio, la cepa de la llamada gripe española (H1N1) mató aproximadamente a 50 millones de personas en 1918, por lo que no se descarta que en otro momento inesperado otra cepa, similar o distinta, pueda causar estragos indescriptibles para la civilización humana en su conjunto, dividiendo la historia del mundo en un antes y un después de su impronta, tal como se ve en muchas obras de ciencia ficción que argumentan los efectos devastadores de un apocalipsis viral. En este punto, conviene recordar que las dramáticas realidades superan a las ficciones en muchos casos.

Por último, el tercer elemento c) es el contenido a la crisis geopolítica que podría generar una epidemia o pandemia. Aquí, la crisis geopolítica se articula a su vez de dos fuerzas perturbadoras del orden interno de un país en particular y, llegado el caso, del orden internacional, como lo son la anarquía social o la ruptura de la gobernabilidad en una región del mundo motivada a la incapacidad de un estado o, conjunto de estados, para contener o gestionara adecuadamente el aumento de un brote viral que se expande rápidamente por poblaciones enteras, dejando un panorama perturbador distinguido por muertes masivas, ausencia servicios públicos básicos y carencia de alimentos y medicinas, tal como sucedió en el pasado con: la Viruela, el Sarampión, la Gripe Española, la Peste Negra, el VIH, la Plaga de Justiniano, la Tercera Pandemia, el Tifus, el Cólera, la Gripe de Hong-Kong, entre otras, que segunda datos del sitio web (hipertextual, 2014) han generado en su conjunto más de 700 millones de víctimas fatales.

De hecho, la preocupación por las consecuencias políticas y sociales ocasionadas por las pandemias no es de reciente data, (Ledermann, 2013) reseña como el historiador médico Laín Entralgo describió en su momento los estragos para el orden establecido de la llamada peste negra que devastó a Europa en el siglo XIV. Según este ilustre médico, la peste terminó con la guerra de los cien años porque infectó por igual a los soldados británicos y franceses en disputa; ocasionó una gran recesión demográfica y económica en todo el viejo continente, impulsó la exaltación de prácticas religiosas como las *procesiones de los flagelantes* que suponían de forma dogmática que la peste era un castigo divino por los pecados de la humanidad, al tiempo que propagó el antisemitismo al identificar a los judíos (minoría étnica) como responsables de la pandemia, en un contexto en el cual morían

ricos y pobres, sin distinción de clases sociales. Aunque parezca inaudito, muchos de los prejuicios e ideas irracionales vinculadas a los brotes virales permanecen todavía presentes en los imaginarios colectivos del mundo de hoy.

4. Análisis y discusión de resultados

De conformidad con lo planteado por (Molero de Cabeza, 2007), en este apartado se discute la significación de los resultados obtenidos por la investigación, al tiempo que se señalan sus limitaciones y sus posibles implicaciones para futuras investigaciones sobre este ámbito temático y problemático. Las fuentes a nuestra disposición indican que los efectos de las pandemias son múltiples y dependen de varios factores como: la gravedad de la enfermedad, el entorno sociocultural donde se desarrolle el brote, las capacidades de las autoridades para generar políticas sanitarias destinadas a prevenir en lo posible la propagación del virus y, atender a los infectados y, la puesta en marcha de políticas comunicacionales que generen calma social a pesar de la crisis.

El conocimiento sociológico del entorno donde se despliega el virus es muy importante, porque implica entender las capacidades que tienen las personas y comunidades –y sus recursos disponibles– para dar respuestas adecuadas a la enfermedad, en términos de higiene, alimentación, autoaislamientos y tratamiento a los infectados, entre otros aspectos; capacidades sobre las cuales se estructuran y coordinan las políticas de salud pública por parte de las autoridades en la materia: ¿Se trata de una gran ciudad con acceso a información adecuada y servicios de salud o, se trata de un aldea remota de difícil acceso? ¿las comunidades afectadas por el agente patógeno tienen una idea racional del origen de la enfermedad o le asignan significados mágicos? ¿las políticas de contención del virus desarrolladas por las autoridades locales, regionales, nacionales o internacionales tienen en cuenta las características particulares en términos de identidades y cultura de las comunidades afectadas?

Sin duda, una política exitosa para la gestión de un agente viral requiere como condición de efectividad articularse de forma armónica, en lo posible, con los modos de vida de las personas afectadas, a menos que sean precisamente, estos modos de vida, los que propician el desarrollo de la enfermedad y deban transformarse rápidamente, lo que también implica su comprensión antropológica profunda para no incurrir en prácticas violentas de intervención social. No obstante, normalmente las respuestas gubernamentales a la crisis omiten por completo su contenido simbólico, es decir, la ideas, discursos, miedos y representaciones que las personas generan sobre la enfermedad, desde sus particulares mundos de vida, alterados por la contingencia.

Por su parte, la valoración de las capacidades políticas de las autoridades encargadas de gestionar la enfermedad, son fundamentales para contener la rápida propagación del brote, mucho más cuando no se debe menospreciar nunca su potencial como posible factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado. En consecuencia, si la enfermedad surge en una región periférica del mundo donde las entidades responsables no son los suficientemente competentes para hacerle frente de forma rápida y eficaz, está plenamente justificada la intervención de agentes externos como: otros estados o la Organización Mundial de la Salud (OMS) para fortalecer capacidades o crearlas en el contexto. En caso contrario, la enfermedad puede propagarse desde, el sur global al norte global, con efectos económicos y geopolíticos devastadores para la humanidad en su conjunto⁸.

La batalla contra una enfermedad infecto-contagiosa de alta mortalidad y rápida propagación, no solo se da en el escenario de las ciencias de la salud, de la política y de la economía, sino, además, en el escenario mediático en el cual se producen y reproducen las matrices de opinión sobre el virus. Por lo tanto, se recomienda a los actores políticos y científicos desarrollar una estrategia de comunicación con base a objetivos claros, tales como: a) educar a la opinión pública sobre los modos más adecuados de prevenir la enfermedad, b) definir los paquetes informativos más convenientes para conservar la paz y la estabilidad del cuerpo social, lo que justifica incluso la censura de cierta información destinada a generar zozobra y, c) fomentar el principio de corresponsabilidad ciudadana en el manejo de la crisis, toda vez que en muchas sociedades pasivas las personas esperan que sea el estado el único agente responsable en la gestión del problema. La batalla mediática es fundamental porque, al día de hoy, en las redes sociales cualquiera puede desinformar y reproducir información falsa con consecuencia sorprendentes.

En el caso concreto de esta investigación, pensamos que su principal limitación viene dada por la propia naturaleza del formato de *comunicación artículo científico*, diseñado para dar a conocer los resultados parciales de investigaciones en curso o finalizadas, en no más de veinte cuartillas. Por estas circunstancias, lo que aquí este contenido solo debe ser valorado como un avance y no como una teoría general capaz de dar cuenta de las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado. La realización de una teoría así es posible y viable, pero requiere, la articulación de variadas líneas de investigación en el tiempo en una maqueta interdisciplinaria.

8 Esta idea es importante porque naciones afectadas por crisis humanitarias complejas en las cuales existen gobiernos autoritarios, tienden a negar la crisis existente o, a defender una noción equivocada de soberanía nacional según la cual, todo intento de la comunidad internacional por facilitar ayuda o cooperar con las autoridades locales en la gestión de la crisis, significa un acto injerencista propiciado por los poderes imperiales del mundo. Un ejemplo de esta situación, se evidencia en la Venezuela de Nicolás Maduro.

Empero, insumos como este son una pieza clave en la coyuntura del rompecabezas de una teoría general, o de investigaciones más completas y profundas del tema que nos ocupa, con mucha utilidad para los hacedores de políticas públicas formados en las coordenadas del pensamiento holísticos, la gerencia desde el conocimiento o la planificación estratégica, corrientes del pensamiento para las cuales el desenlace final de una política no es solo obtener un resultado previsible, con base a ciertos indicadores de logro, sino, de igual modo, impulsar los cambios sociales que signifiquen un salto cuántico, cualitativamente superior para el sistema en su conjunto ante las amenazas que surgen.

Conclusiones

El enfoque sistémico de las relaciones internacionales muestra al mundo como una suerte de red neuronal en la cual, todos los actores y factores esta interconectados, por lo cual, las situaciones catastróficas que suceden en una parte del mundo, terminan por afectar a regiones enteras de la comunidad internacional. Cuando la catástrofe está determinada por las pandemias, el impacto en la red neuronal sistémica tiende a ser mucho mayor, porque los agentes virales tienen la capacidad de moverse rápidamente de una región a otra en relativo poco tiempo y, porque el mundo globalizado está mucho más conectado mediante un flujo de intercambios de personas, recursos e información, inimaginable por las generaciones de antaño.

En esta red sistémica el paradigma neorrealista en relaciones internacionales postula a los estados como los principales factores de poder, afirmación por lo demás discutible en la era de las economías de mercado donde las megacorporaciones determinan las decisiones económicas cruciales en muchas regiones del mundo en vías de desarrollo. A pesar de esta realidad en la cual los agentes financieros se superponen a los poderes políticos tradicionales, son los Estados las principales fuerzas responsables de gestionar los problemas de sus ciudadanos y crear las condiciones mínimas de bienestar social, estabilidad, seguridad y paz, como una forma de obtener legitimidad por desempeño y prolongar el orden establecido en el tiempo, más allá de las contingencias que se interponen en el logro de sus objetivos generales. Sin dudas, las pandemias de ayer y hoy son, por su capacidad destructiva de vidas humanas, una de las principales amenazas para el orden internacional en su totalidad, por esto fenómenos en pleno desarrollo como el coronavirus de Wuhan «2019-nCoV» activan las alarmas de la comunidad internacional y desarticulan el normal funcionamiento de los mercados internacionales, mucho más cuando es China el epicentro del brote.

Todo indica que, aun hoy, no ha sido suficientemente valorado el impacto geopolítico que tienen las pandemias para las economías y los

intereses estratégicos de las naciones que padecen sus consecuencias, tal como demuestra cualquier balance bibliográfico de la materia. Por lo tanto, la línea de investigación que propones debe explicar en su justa medida lo que significa y representa la pérdida masiva de vidas humanas y la asignación estatal de ingentes recursos para los sistemas de salud pública, para las sociedades afectadas y para el orden internacional en su conjunto.

Por consiguiente, esta investigación intenta fomentar el desarrollo de investigaciones interdisciplinarias en el ámbito de la ciencia política y las ciencias sociales en general que propicie insumos para la estructuración paulatina de un modelo explicativo sobre las pandemias, bajo la hipótesis axiomática de que se constituyen en uno de los principales factores perturbadores del orden geopolítico del mundo globalizado. Una teoría así no solo sería de utilidad para los científicos sociales, sino inclusive para los agentes hacedores de políticas públicas.

Referencias Bibliográficas

- ACNUR (2017). ¿Cuál es la diferencia entre pandemia y epidemia? Disponible en línea. En: https://eacnur.org/blog/la-diferencia-pandemia-epidemia-te_alt45664n_o_pstn_o_pst/. Fecha de consulta: 03 de febrero de 2020.
- ARNOLD CATHALIFAUD, Marcelo; OSORIO, Francisco (1998). “Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas” En: Cinta de Moebio. Disponible en línea. En: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sMwTH3toSmgJ:https://revistas.uchile.cl/index.php/CDM/article/download/26455/27748/O+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=ve>. Fecha de consulta: 27 de enero de 2020.
- BBC NEW (2020). “Coronavirus de Wuhan: el impacto que el brote ya está teniendo en la economía de China (y sus efectos a nivel global)” Disponible en línea. En: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51330412>. Fecha de consulta: 03 de febrero de 2020.
- CASAS GRAGEA, Ángel María (2002). “El nuevo regionalismo latinoamericano: una lectura desde el contexto internacional” En: Revista de Economía Mundial. Disponible en línea. En: <https://www.sem-wes.org/es/node/586>. Fecha de consulta: 14 de enero de 2018.
- COX, Robert W. (2014). “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales” En: RI Relaciones Internacionales. Disponible en línea. En: <https://revistas.uam.es/index>.

- php/relacionesinternacionales/article/view/5195. Fecha de consulta: 09 de enero de 2019.
- DW (2020). “China terminó hospital para pacientes de coronavirus en Wuhan y construye otro” Disponible en línea. En: <https://www.dw.com/es/china-termin%C3%B3-hospital-para-pacientes-de-coronavirus-en-wuhan-y-construye-otro/a-52236862>. Fecha de consulta: 03 de febrero de 2020.
- EL INDEPENDIENTE (2020). “El temor al coronavirus de China provoca la mayor caída de las bolsas mundiales en 2020” Disponible en línea. En: <https://www.elindependiente.com/economia/2020/01/27/temor-coronavirus-china-mayor-caida-bolsas-mundiales-2020/>. Fecha de consulta: 27 de enero de 2020.
- ELMUNDO (2020) “Contagio global en la Bolsa por el coronavirus: los mercados se desploman” Disponible en línea. En: <https://www.elmundo.es/economia/empresas/2020/01/31/5e331a5321efa0ec498b4699.html>. Fecha de consulta: 27 de enero de 2020.
- FOUCAULT, Michel. (1980). *Microfísica del poder*. Madrid (España), Las Ediciones de la Piqueta.
- GÓMEZ, Luis (2011). “Un espacio para la investigación documental” En: *Revista Vanguardia Psicológica*, volumen 1, Número 2, octubre-marzo, pp. 226-233.
- HIPERTEXTUAL (2014). “Las 10 pandemias más letales en la historia de la humanidad” Disponible en línea. En: <https://hipertextual.com/2014/10/pandemias>. Fecha de consulta: 03 de febrero de 2020.
- KISELEVA, O. V; LEBEDEV, A. V; PINKOVETSKAIA, I. S; ROJAS-BAHAMÓN, Magda J; ARBELÁEZ CAMPILLO, Diego Felipe (2019). “Specialization and concentration of small and medium enterprises employees: Russian data” En: *Amazonia Investiga*. Vol. 8 Núm. 20: mayo – junio, pp. 6-15.
- LEDERMANN, Walter (2003). “El hombre y sus epidemias a través de la historia” En: *Rev Chil Infect Edición aniversario 2003*, pp. 13-17.
- LÓPEZ-ARANDA, Ricardo (2018). “El orden mundial en el siglo XXI: una perspectiva de policy planning.” Documento de trabajo 9/2018 - 25/4/2018. Disponible en línea. En: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt9-2018-lopezaranda-orden-mundial-siglo-xxi-perspectiva-policy-planning. Fecha de consulta: 09 de enero de 2019.

- MOLERO DE CABEZA, Lourdes (2007). Guía para la redacción de artículos científicos en las ciencias humanas y sociales. Maracaibo (Venezuela), Fondo Editorial Fundacite Zulia.
- PINKOVETSKAIA, I.S.; LYUBOVITSEVA, E.G.; ARBELÁEZ-CAMPILLO, Diego Felipe; ROJAS-BAHAMÓN, Magda J (2020). “Small and medium enterprises in Russia and other countries” En: Amazonia Investiga. Vol. 9 Núm. 25: enero, pp. 99-106.
- PUMAROLA, Tomas; ANTÓN, Andrés (2018). “La Pandemia de gripe de 1918. Una incógnita 100 años después” En: Rev Enf Emerg. Disponible en línea. En: http://www.enfermedadesemergentes.com/articulos/a694/editorial%202_2018.pdf. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2019.
- RODRÍGUEZ, Carlos Aquino (2014). “El rol de China en la economía asiática e implicancias para la economía mundial” En: Pensamiento Crítico Vol. 18 N° 1, pp. 7-42.
- THOMAS, William I. (2005). “La definición de la situación” En: CIC Cuadernos de Información y Comunicación. Disponible en línea. En: <https://core.ac.uk/download/pdf/38810897.pdf>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2019.
- VASYL YA, Tatsiy; OLEG G., Danilyan (2019). “The impact of globalization processes on the legal sphere” En: Amazonia Investiga, Vol. 8 Núm. 22, septiembre – octubre, pp. 580 – 586.
- VOLODINA, Nina V.; ZALUZHNY, Alexander G.; TARASOVA, Diana M. (2019). “The systematic approach to modern political and legal systems of states on countering international (transnational) extremism” En: Amazonia Investiga, Vol. 8 Núm. 20, mayo – junio, pp. 98-103.

Perfil ideológico de los militantes cristiano evangélicos en Colombia^{1*}

*Juan Carlos Rodríguez Campo^{2**}*

Resumen

Al día de hoy la democracia colombiana debe enfrentar entre otros desafíos, el buscar un equilibrio político y social entre un sinnúmero de ideologías modernas con un sentido secular y la gran diversidad de expresiones religiosas cristiano evangélicas que cada día tienen más libertad para sus prácticas, y que a través de la política quieren llevar el “mensaje divino” para transformar a la sociedad. El objetivo del presente artículo consiste en identificar el perfil ideológico de los militantes de los principales movimientos políticos de tipo cristiano-evangélicos en Colombia, lo que implica, valorar su impacto en la cultura política del país. Se desarrolló mediante la metodología documental, próxima a la hermenéutica de las fuentes. En definitiva, los hechos y procesos socio-políticos que rodean a estas comunidades son complejos por diversas causas políticas, doctrinales y subjetivas, de ahí la importancia que tiene el definir -lo más cercano posible- el perfil ideológico de los grupos estudiados ya que su sistema de creencias determina qué valores culturales y/o políticos son importantes para ellos. También, se hizo una aproximación al sistema ideológico del partido político MIRA, partido cristiano de base neo-pentecostal que más tiempo lleva en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991.

Palabras Claves: Partidos cristiano evangélicos; perfil ideológico de los militantes cristiano evangélicos; democracia colombiana; religión cristiana evangélica; partido político MIRA.

* Este trabajo de investigación es producto de la tesis, intitulada: Identidad Política de los Militantes de los Partidos Cristiano Evangélicos de Colombia, desarrollada en el marco del Programa de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad del Zulia. Básicamente, se publica aquí los resultados del primer objetivo específico de la investigación.

** Ingeniero ambiental y sanitario, doctorado en Ciencia Política por la Universidad del Zulia. Email: juanrcampo@gmail.com.

Ideological profile of the christian evangelical militants in Colombia

Abstract

To this day, Colombian democracy must face, among other challenges, the search for a political and social balance between a number of modern ideologies with a secular sense and the great diversity of evangelical Christian religious expressions that every day have more freedom for their practices, and that through politics they want to take the “divine message” to transform society. The objective of this article is to “Identify the ideological profile of the militants of the main Christian-evangelical political movements in Colombia”, which implies, assessing their impact on the country’s political culture. It was developed through the documentary methodology, close to the hermeneutics of the sources. In short, the socio-political events and processes that surround these communities are complex for various political, doctrinal and subjective reasons, hence the importance of defining - as close as possible - the ideological profile of the groups studied since their The belief system determines what cultural and / or political values are important to them. Also, an approach was made to the ideological system of the MIRA political party, a neo-Pentecostal-based Christian party that has been in Colombia the longest since the Political Constitution of 1991.

Key words: Evangelical Christian parties; ideological profile of evangelical Christian militants; Colombian democracy; evangelical Christian religion; political party MIRA.

Introducción

En un mundo occidental cada día más abierto al pluralismo, donde converge una diversidad de ideales políticos, culturales, sociales, económicos y ambientales, que a la vez se entremezclan con una compleja variedad de expresiones religiosas cada día con más espacio para sus prácticas y rituales; se genera la necesidad de interpretarlas con el fin de comprender los diferentes discursos y representaciones mediante las cuales justifican sus acciones; toda vez que, los cambios que se experimentan en los diferentes aspectos de la sociedad, más que facilitar la convivencia, da la impresión que generan distancia; la variedad de razones o creencias produce y reproduce un sinnúmero de controversias políticas, sociales y culturales que en el intento de las colectividades sociales o políticas de socializar sus

ideales o creencias crea algunos conflictos al no haber un consenso socio-político al respecto.

Con el fin de tener un amplio sentido sobre los aspectos político-electorales que se presentan hoy en día como nuevos retos para la ciencia política, es necesario analizar la mayor cantidad de dimensiones y/o aspectos que proporcionan un panorama más completo sobre los grupos estudiados; aspectos como su compromiso y lealtad ante su colectivo o la forma en que gestionan los cambios políticos-sociales que afectan sus vidas, sus costumbres, sus valores morales y éticos, sus intereses, entre otras, muestran la capacidad que pueden tener dichas colectividades político-religiosas para relacionarse política y electoralmente con otras corrientes de pensamiento y acción política, así como también, sus capacidades para resolver conflictos materiales y simbólicos en un mundo cada día más plural y diverso.

Como todo grupo político y social, los partidos confesionales también cuentan con una específica ideología, en este caso, una ideología política, que tiene como base la naturaleza social y religiosa del grupo creyente al que pertenecen, acompañado de un discurso propio. El conocer cuál es, consecuentemente, la función que cumplirá dicha idea que comparten los miembros de estos grupos, permitirá establecer qué intereses o creencias fundamentales defenderán. Por lo demás, para Van Dijk (2005b: 17): "...una ideología es el fundamento de las representaciones sociales compartidas por un grupo social"; en tal sentido, el mismo autor expresa que los grupos políticos para tener la capacidad de competir deberán estar ideológicamente conscientes y organizados.

El objetivo del presente artículo es: Identificar el perfil ideológico de los militantes de los principales movimientos políticos de tipo cristiano-evangélicos en Colombia, lo que implica, valorar su impacto en la cultura política del país. En el primer aparte, se hace una descripción teórica sobre lo que significa y representa en cada momento una ideología y sus diferentes alcances como herramienta explicativa e interpretativa de los procesos políticos sociales que vive una sociedad en un momento dado de su proceso histórico. Una vez definido el sentido de las ideologías, en el segundo aparte se propicia un acercamiento a la definición del perfil ideológico de los partidos políticos cristiano evangélico. En el tercer aparte, se desarrolla una aproximación a nuestro parecer al sistema ideológico del Partido MIRA, como instrumento para crear vínculos duraderos en términos de la identificación partidista. Por último, se presentan las conclusiones preliminares de la investigación.

1. Discusión teórica sobre el concepto “Perfil Ideológico”

En una era en que muchos países han tomado el camino de la secularización de conformidad con los parámetros del discurso modernizante, se puede pensar que las ideologías políticas de base religiosa no tienen cabida y, por ello, no prosperaran. Pero: ¿qué motiva políticamente a estos grupos religiosos a participar en los espacios políticos? y ¿qué incentivo esperan recibir sus creyentes al apoyar a sus líderes? parte de estas preguntas ya han sido resueltas anteriormente; sin embargo, ¿es suficiente para que masivamente sus adeptos se unan en una sola fuerza para defender sus intereses?, tentativamente se puede decir que no todos los adeptos de estos grupos religiosos son conscientes de lo que significa a plenitud su ideología, esto posiblemente por la falta de coherencia evidenciada entre la práctica y la teoría por parte de algunos de sus líderes políticos.

Es de enfatizar que, la doctrina en estos tipos de partidos es muy exigente, se debe propender al logro de una vida transparente, “libre de pecados”, en el marco de valores morales y éticos de la versión del cristianismo que se profesa. De lo contrario y al calor de la lógica de este sistema de creencias, la persona será apartada o restringida políticamente cuando muestra un comportamiento distinto a lo predicado y asumido como precepto de vida cristiana.

Hoy en día un individuo debe en algún momento de su desarrollo social verse enfrentado a decidir ante un número variado y hasta antagónico de ideas que en términos generales moldearán su forma de pensar y actuar ante los sucesos y circunstancias que le demandan el asumir una posición: “La primera suposición es que cualesquiera sean las ideologías, son principalmente algún tipo de ‘ideas’, es decir, son *sistemas de creencias*” Van Dijk (2005a: 10); de la misma forma, este autor holandés señala que éstas especificarán qué valores culturales serán importante para el grupo de referencia.

Por su parte, Losada y Casas (2008), hacen una descripción de los diferentes enfoques teóricos por medio de los cuales se intentan explicar las realidades políticas; entre ellos destaca el llamado enfoque “ideacional”, el cual lo clasifican entre los enfoques que ellos consideran privilegian el interior del ser humano. Respecto a este enfoque, Losada y Casas señalan, con el ánimo de establecer la incidencia de las ideas en una situación determinada que:

El supuesto fundamental de los autores que apelan al enfoque ideacional es que las ideas ejercen un impacto real, mensurable, para transformar, aun radicalmente, las instituciones y las relaciones entre actores políticos y, en general, para orientar en una dirección específica la realidad política. Pero los mismos autores se abstienen de atribuir a las ideas un papel que excluya la incidencia de

otros factores políticos, económicos o de otro orden (2008: 132).

Aunque la idea de cristianizar la política no es novedosa, aparentemente sí va en contravía de una sociedad que hoy en día se considera más liberal, progresista e incluyente, esto, al menos en las coordenadas del discurso políticamente correcto; pero como se ha mencionado anteriormente, Colombia se ha polarizado por temas que distancian y alejan a una sociedad liberal con una más conservadora. La historia muestra además que muchos son capaces de dar la vida o quitarla por sus ideas; desde esta perspectiva, Schwarzmantel manifiesta:

Entonces, parece que hay mucha evidencia histórica de que la política no se puede entender sin la comprensión de ideas o paquetes de ideas políticas que han movilizado a las personas a la actividad política, en cualquier nivel. Estamos hablando aquí no solo de grandes líderes, oradores carismáticos, fundadores o líderes de partidos políticos, sino de masas de personas que encontraron en los ideales políticos una inspiración y una causa (2009: 11).

Pero el mismo autor considera que en la sociedad contemporánea más que por ideologías, está hoy dominada por una lucha de reconocimiento y respeto. “El objetivo general es que la cultura, la religión y las costumbres auténticas reciban <espacio> y respeto” (Schwarzmantel, 2009: 12). No obstante, en las comunidades cristiano evangélicas el paso siguiente de lograr dicho reconocimiento es el llegar a cautivar masiva y libremente más adeptos a partir de sus ideas religiosas que consideran transformadoras de la sociedad en su conjunto, cuestión que podría significar para los no creyentes un acto de insurgencia cultural neoconservadora.

Todo indica que, el debate ideológico intenta construir repuestas en torno a cómo funciona el mundo; esta inquietud ha sido uno de los desafíos recurrentes que ha mantenido al hombre ocupado durante muchos periodos históricos. Algunos desde la antigüedad se han ido por la idea de ser gobernados o dirigidos por un Ser sobrenatural, de ahí, el sinnúmero de religiones que existen por medio de las cuales se pretende explicar todos los fenómenos naturales o culturales que afectan a la sociedad. Otros, desde una perspectiva más filosófica y moderna³, explican la forma de cómo funciona el mundo desde la racionalidad crítica e instrumental; por lo cual, se puede considerar que si antiguamente las ideas políticas y el entorno de las diferentes sociedades en su mayoría estaban influenciadas por una concepción metafísica o teológica de la vida, entonces estas dos posturas

3 La teoría de la filosofía moderna puede considerarse que nació como forma de protesta en contra de la influencia religiosa que predominaba en la antigüedad, para esta filosofía el sujeto es el centro de estudio e interés, basado en la razón, la comprobación de los fenómenos y la experiencia, por medio del cual se empieza a dar un nuevo sentido a la vida que lo rodea; entre sus diferentes corrientes encontramos el racionalismo, escepticismo, laicismo, materialismo y positivismo, entre otras.

ideológicas (materialismo e idealismo, con sus distintas variantes), se pueden considerar entre las posturas más antiguas que se enfrentan sobre lo que significa el dominio de explicar el decurso y propósito definitivo del ser humano en su devenir histórico.

El afán ideológico de querer imponer y/o defender lo que se considera es la idea correcta se puede considerar como uno de entre los múltiples motivos que generan conflictos sociales de envergadura; y que, a través de nuevas, renovadas o antiguas ideas –según el caso– se busca modificar o mantener estructuras sociales establecidas por los grupos dominantes, los cuales se esfuerzan por mantener el *statu quo* que los beneficie por sobre otras consideraciones; querer imponer ciertas ideas totalitarias o integristas ha llevado a grupos extremistas a actuar en contra de la condición humana en su conjunto. Por ello, el descrédito que se les da a ciertas ideas. En este sentido, Mannheim indica lo siguiente.

Lo que se desprecia es la validez del pensamiento del adversario, porque se le juzga apartado de la realidad. Pero si se preguntara: ¿apartado de qué realidad?, la respuesta sería: apartado de la práctica, no real en cuanto se la confronta con los asuntos que se discuten en la palestra política (1993: 64).

Se presume que las ideas políticas nacen, en la mayoría de los casos, de la necesidad de mejorar las condiciones sociales, económicas, políticas y/o culturales de los individuos según las representaciones sociales de su época; hipotéticamente, todas buscan el logro de una fórmula para el bienestar colectivo, tratando de superar a su vez aquellas ideas y prácticas consideradas injustas que, según sus detractores esclavizan u oprimen a la persona humana. Entonces, se puede suponer que una ideología es liberadora de otra ideología, que justifica la represión de un grupo social con ideas adversas, dañinas y fuera de la realidad; aquí entra la importancia que tiene la democracia en el sentido de que permite la libre expresión y difusión de ideas diversas, siempre y cuando estas no contravengan al ordenamiento legal establecido. Por lo demás, “Existen ahora demasiados puntos de vista de igual valor y prestigio, cada uno de los cuales delata la relatividad del otro, para que pueda uno concretarse a una sola posición y considerarla como inexpugnable y absoluta” (Mannheim, 1993: 75); Es evidente entonces que no hay “ideología absoluta” que tenga el monopolio de la verdad y que, en consecuencia, resuelva todos los problemas que aquejan en su momento a una formación social determinada.

De cualquier manera, lo importante para el científico del hecho político, son las consecuencias y/o resultados a través del tiempo de dichas ideas; por ejemplo, se puede decir que para para Max Weber (1969), los valores y la ética que impregnó la religión protestante (la calvinista) a sus adeptos aportó al surgimiento del capitalismo, y no cualquier capitalismo, uno organizado sin afán de riquezas irracionales. Respecto a la reforma protestante, Fisher

además manifiesta que el carácter fundamental de dicha reforma radica en que:

Antes que ella apareciese se había interpuesto una vasta institución entre el individuo y los objetos de la fe y esperanza religiosas. La reformación efectuó un cambio en todo esto; abrió al individuo un acceso inmediato al bien celestial que le ofreció el evangelio (1891: 51).

Esta reforma no solo eliminó al intermediario, sino que al hacerlo abrió la puerta a un sinnúmero de interpretaciones e ideas religiosas. En un mundo más plural, las ideologías políticas se han ido adaptando a la época, transformándose en “ideologías plurales”, ya no son ideas absolutas, toman lo que consideran es bueno de las otras ideas, no hay una idea fundamental; ello, seguramente para poder ser una alternativa flexible en un mercado amplio de ideas políticas. Pero no hay ideología aparte de la religiosa, que logre ofrecer algo más allá de las cosas materiales y socio-culturales, que apueste por la trascendencia del ser en el plano de la espiritualidad.

Así las cosas, para Dobson: “...las diferentes ideologías nos proporcionan diferentes indicaciones acerca de cómo debería ser la vida social, política y económica” (1997: 12); sin embargo, no es posible lograr un consenso en el plano de la deliberación democrática sobre cuál es el proyecto ideológico más oportuno para edificar espacios de convivencia ciudadana, ya que a la postre, las ideologías son sistema de creencias subjetivas difíciles de debatir de forma imparcial y racional, lo que ha llevado a que algunos grupos políticos o religiosos a querer imponer su ideología a la fuerza sin ningún consenso con los demás ciudadanos que difieren de sus postulados. Además, tendencialmente toda ideología después de un tiempo empieza a distorsionarse.

Ante el proceso de distorsión y pérdida de vigencia de una ideología determinada: “...si bien las ideologías pueden ser desarrolladas gradualmente por (los miembros de) un grupo, también se desintegran gradualmente; por ejemplo, cuando algunos miembros ya no creen en una causa y <salen> del grupo...” (Van Dijk, 2005a: 11). De ahí que, las ideologías se hacen ineficaces al intentar legitimarse como las ideas verdaderas y/o absolutas; pero esto no significa que las ideas no sean buenas, sólo que tienen la necesidad de lograr generar a través de la coherencia y el cumplimiento de sus objetivos primarios, tanto políticos y sociales, un vínculo afectivo entre esa idea y sus defensores, con el fin de que estos últimos preserven la posición de su partido o grupo con base a su credibilidad y del cumplimiento de dichos objetivos.

Para autores como Van Dijk (2005a) y Thompson (1992), las ideologías tienen además su propio lenguaje, por medio del cual se producen simbólicamente y reproducen sus prácticas sociales, al tiempo que legitiman

sus acciones, por ello, consideran importante tener en cuenta la relación ideología-discurso-prácticas sociales; para Thompson:

Entender el lenguaje como un medio central de la vida social es preparar el camino para una reorientación de la teoría de la ideología... Pero las ideas o los significados no van a la deriva por el mundo social, como nubes informes en un cielo de verano. Por el contrario, las ideas circulan en el mundo social como declaraciones, como expresiones, como palabras que son pronunciadas o escritas. De aquí que estudiar la ideología sea, en cierta parte y en cierto modo, estudiar el lenguaje en el mundo social (1992: 13).

La relación ideología-discurso y prácticas sociales sería, desde este punto de vista, la relación que dará a una ideología el éxito que espera; empero, a pesar de ello, es muy difícil mantener esta relación incólume en el tiempo, ya que muchas veces el punto más débil de dicha relación son las prácticas sociales de esa ideología por la falta de credibilidad de quienes las defienden. La religión ha podido superar todos los tiempos, a pesar que durante siglos se ha enfrentado a muchas otras ideas que buscan conquistar un espacio en un mundo cada día más heterogéneo y complejo y, en algunos casos, a aquellas que han buscado desacreditarla y/o aniquilarla; al parecer, la esperanza de hallar respuesta a la incertidumbre existencial que viven los individuos es lo que permite que lo religioso todavía se mantenga vigente.

Se presume, que lo anterior sucede por el lenguaje y/o mensaje religioso al que muchas personas están expuestas desde su infancia, sobre la impronta de un dios benevolente, está presente en el imaginario individual y colectivo y, en consecuencia, apuntala la idea de que se debe buscar la gracia ante su dios con el fin de obtener su ayuda. “No son solo las creencias y actitudes actuales de las personas las que explican su política: las personas cargan con los residuos emocionales y cognitivos de sus pasados que están trabajando en sus actitudes y actitudes políticas actuales” (Albertson, 2011: 127); algo similar sostiene Eagleton al expresar:

Para algunos teóricos del concepto, la ideología es una modalidad de discurso social inherentemente técnica, secular y racionalista, que ha dejado atrás todos los esfuerzos religiosos o metafísicos por legitimar un orden social; pero esta concepción menosprecia sus dimensiones arcaica, afectiva y tradicionalista, que pueden entrar en cabal contradicción con su impulso más «modernizador» (1997: 277).

No importa bajo que enfoque se trate de explicar el fenómeno de la religiosidad, ya sea la tesis naturalista o mentalista (Puente, 2013), no se puede negar que influye en la vida social de las personas, por ello, comprender el lenguaje por medio del cual se trata de ordenar la vida bajo ciertas creencias religiosas es importante para poder entender cómo

estas influirán en las decisiones futuras, tanto política como sociales e individuales. El problema básico de todo lenguaje ideológico, es el grado de belicosidad al que puede llegar de radicalizarse, el cual se traduce en el intento de imponer un cambio esencial del estilo de vida de una sociedad en su conjunto, tomando como referente válido únicamente al que se desprende de su credo.

¿Por qué la religión políticamente toma interés?, la respuesta puede ser sencilla, cuando ésta más que buscar un reconocimiento o espacio en la sociedad, busca a través de la política (como medio) difundir la presunta necesidad de un nuevo o renovado estilo de vida que afecte la conducta social, política o religiosa de las personas. Una de las características que tiene la ideología religiosa, es que todo es interiorizado por aquellos que lo practican de manera consciente y con una fuerte convicción y, llegando incluso muchas veces, a intentar llevar al ámbito político con el mismo lenguaje religioso-dogmático que raya en lo fanático el mensaje de “salvación” fuera de los templos. Por ello, para Eagleton en el concepto clásico de ideología, el lenguaje: “Se refiere más precisamente a los procesos por los que se enmascaran, racionalizan, naturalizan y universalizan cierto tipo de intereses, legitimándolos en nombre de ciertas formas de poder político...” (1997: 253).

Como se ha mencionado, uno de los grandes problemas que separan a las Iglesias cristiano-evangélicas es el desacuerdo en la interpretación de las escrituras, pero eso no significa que en Colombia en la actualidad los diferentes grupos religiosos lleguen a enfrentarse extremadamente para llegar al poder o imponer sus ideas dogmáticas. No obstante, uno de los temores para aceptar y/o apoyar alguna creencia ideológica es que muchas veces los mensajes ideológicos no son claros, esto con el fin de omitir y/o disimular las opiniones ideológicas. A pesar de que los discursos no sean siempre claros en todos los espacios y momentos, no se puede negar que es uno de los espacios simbólicos por medio del cual se persuade y se les transmite a los miembros de un específico grupo la necesidad de conocer y divulgar la ideología propia que los vincula al tiempo que les diferencia de otros grupos. Esta posible falta de claridad en el mensaje ideológico en sus distintas variantes, es lo que muchas veces genera esa desconfianza en ideologías que ofrecen cambios radicales y que pueden poner en riesgo la estabilidad económica, social, cultural y política de un país al tratar de implementar un orden totalitario.

A la sazón, la imagen de un grupo está representada por su ideología, la cual se expresa a través del discurso y sus acciones sociales o políticas concretas. Todo grupo comparte unas ideas o creencias sobre cómo debería ser la realidad y, mediante la interacción y lexicalización de su paquete cognitivo subyacente dará o no estabilidad al grupo. Pero ¿qué ideas comparten los grupos religiosos?, lo principal es a nuestro entender una

concepción metafísica y teológica de la vida que le otorga el gobierno del mundo a un ser supremo benévolo, sin el cual la humanidad no podría trascender.

El debate filosófico entre racionalismo moderno y religiosidad no está de ninguna manera terminado, toda vez que la humanidad sigue afrontando problemas, angustias y desafíos colectivos que aún no tiene una respuesta científica adecuada, singularidad que sigue alimentando la esperanza en la posibilidad de tener una vida mejor propia del ideal cristiano, ante esta situación Schwarzmantel indica que:

En términos más generales, las ideas de religión fueron desafiadas tanto por el socialismo como por el liberalismo, y ambas, como ideologías modernistas, consideraban que la religión ofrecía consuelos ilusorios para la pobreza y la miseria en el mundo real, que podía de hecho, ser curado por la acción humana (2009: 112).

Desde un planteamiento teórico político basado en las principales concepciones de la ideología, autores como Freedon (2006) y Villarroya (1997), han encontrado que el término ideología tiene varios rostros dependiendo de lo que éste signifique para quien lo usa o lo estudia; por ejemplo, Villarroya (1997), diferencia y/o agrupa conceptualmente a varios autores en cuatro modelos: cognitiva crítica, política crítica, política neutra y semiótica neutra. Lo anterior, muestra lo común que se ha vuelto el término hoy en día, y su uso dependerá de la perspectiva o postura con que se miren los fenómenos políticos y sociales que se quieran estudiar ideológicamente. Por muy común que sea el término, no se puede negar que en las manos correctas o incorrectas una idea considerada ideológica puede generar un impacto significativo en la sociedad.

Un ejemplo clásico de perspectivas antagónicas se encuentra en la lucha de clases, la igualdad entre ricos y pobres; autores como Woods (2010), defensor del comunismo, manifiesta que los primeros cristianos incluido Jesucristo eran comunistas, todo basado en una interpretación tendenciosa que hace sobre los pasajes de la biblia; pero esos mismos pasajes vistos desde una perspectiva religiosa o cristiana, indicarían que: “El comunismo siempre fracasará como sistema económico mientras estos sigan con la idea de acabar con la propiedad privada, y de las ideas igualitarias, ya que esto va en contra de lo establecido por Dios;...” (Rodríguez-campo, 2014: 66), ¿por qué en contra?, porque desde la doctrina religiosa es Dios quien prospera o quita conforme su voluntad. Por su parte, Freedon alega:

Pero en la medida en que una ideología es un complejo conjunto de decisiones sobre qué significados asignar a los conceptos con los que interactuamos con el mundo, las ideologías son necesariamente políticas, porque las decisiones son una característica distintiva del acto político. Entonces, las ideologías son los productos

de pensamiento por excelencia de la esfera política: son necesarios, normales y facilitan (y reflejan) la acción política (2006: 19)

Ante esta compleja situación: ¿cómo logramos ubicar una idea en el marco más general de su sistema de creencias?, por la misma imagen negativa que tiene el término, algunos grupos políticos o sociales no les gusta ubicarse o que los ubiquen en las escalas tradicionales de las ideologías, posiblemente por haber sido concebidas como ideas absolutas, rígidas o desfasadas. Por lo demás, para Van Dijk (2005b), una forma de clasificar las ideologías es basándose en el campo social en el cual ellas funcionan, sea en el educativo, religioso, político, legal, entre otras.

2. Perfil ideológico de los partidos cristiano evangélicos

Sean las ideologías consideradas o definidas como un sistema de creencias (Van Dijk, 2005a) o como construcciones simbólicas creadas para interpretar el mundo o las realidades de los individuos (Vasilachis, 2009); la realidad de los cristiano evangélicos está simplificada en la idea original de la existencia de un “ser supremo” que creó a la humanidad y estableció ordenanzas y/o reglas con el fin de dar una estructura coherente a su creación, en la cual, no existe intermediario entre el individuo y el creador; sino, ordenes que han de ser cumplidas con el fin de trascender espiritualmente (después de la muerte) y poder recibir su ayuda o apoyo en esta vida a través de manifestaciones sobrenaturales. Esta doctrina es considerada por sus detractores de como una forma de persuadir y/o manipular a los fieles a aceptar la realidad social en la que viven sin protestar.

Los partidos cristiano evangélicos son en su mayoría brazos o proyectos políticos de Iglesias que tienen origen en el protestantismo, del cual Fisher, expresa en su momento lo siguiente:

El protestantismo, por no ser en su origen un evento aislado, fue la causa de cambios políticos y sociales de la mayor importancia. Por esta razón se presenta bajo dos aspectos: por un lado, es una transformación efectuada en la Iglesia, transformación que ha producido controversias teológicas, modificaciones del credo y del ritual, nuevos sistemas de gobierno eclesiástico, y un tipo distinto de la vida cristiana. Por otro lado, es un gran juego en que los soberanos y las naciones toman parte; es causa de guerras y tratados; forma el fin de un período histórico y la introducción de otro que tiende al desarrollo de la cultura y de la civilización (1891: 53).

Para los cristianos evangélicos, la política no es un fin, es una vía para defender sus derechos y buscar transformar a la sociedad. “Así, a pesar de la secularización, en la sociedad colombiana la religión se resiste a circunscribirse a los límites de la esfera privada, y sigue actuando en la esfera pública como un factor de presión política y social” (Beltrán, 2013: 369). Según la creencia que tenga cada creyente-militante⁴ sobre la veracidad de sus textos religiosos, sus interpretaciones y su relación con lo divino, creará una actitud social y política ante diferentes asuntos. De ahí, que Kienzler señale lo siguiente:

El saber o la fe no proviene, hablando desde un punto de vista teológico, de la propia persona religiosa. De ahí que la mayoría de las religiones remitan a algún tipo de revelación por parte de un dios o de varios. La persona religiosa no está interesada, por lo tanto, en una fe cualquiera, sino en la fe verdadera, autorizada por el dios o los dioses que esta persona venera (2000: 21).

Por lo tanto, tal como se ha mencionado, se espera que la base o estructura de la ideología de los partidos religiosos estará en su defecto, fundamentada en sus creencias religiosas (según su interpretación particular), de la que puede surgir una expresión política concreta, que sirve de vaso comunicante entre la realidad social de referencia y el *mundo de lo divino*.

Un ejemplo de lo anteriormente mencionado, está relacionado con la corriente religiosa cristiana que surgió del protestantismo, el pentecostalismo, el cual, “como expresión religiosa y espiritual, remite a una tradición de reavivamiento religioso dentro del cristianismo occidental” (Ravagli, 2010: 29); pero, asimismo, no es éste el encargado de reavivar finalmente la religiosidad dentro del cristianismo, sino otra rama, el neo-pentecostalismo, tal como lo señala García-Ruiz y Michel:

Pero si bien el evangelismo constituye «la rama religiosa más dinámica del mundo occidental desarrollado», lo que progresa prioritariamente no es tanto el evangelismo o el pentecostalismo ni el pentecostalismo «clásico» si no un «neo-pentecostalismo» según el cual la segunda venida de Cristo no podría ser objeto de una mera espera pasiva: el Reino ya está en este mundo y se requiere una estrategia activa de conquista, de ocupación y, por qué no, de saturación del espacio público (2014: 2).

En tal sentido, para autores como Beltrán (2010), Moreno y Moreno (2017) y García-Ruiz y Michel (2014), los neo-pentecostales a diferencia de

4 En este trabajo se distinguen dos tipos de militantes, el “militante-externo” y el “creyente-militante”, este último es el militante que ha conocido al partido y ha entrado a militar a través del grupo religioso relacionado con el partido político; y el primero, es aquel militante que no asiste o hace parte del grupo religioso, pero que milita por afinidad al partido. Cuando se menciona solamente la palabra “militante”, incluye las dos distinciones. En la actualidad no se conoce un dato aproximado del porcentaje que corresponde a los distintos tipos de militantes que hacen parte de estos partidos políticos.

los pentecostales clásicos, promueven entre sus feligreses una participación no meramente religiosa, sino que, también, estimula la participación de manera más activa en los asuntos sociales, culturales y políticos. Las ideas que promovió el protestantismo para reproducirse en Colombia en sus inicios, y que hoy todavía se pueden considerar vigentes, giran alrededor de dos ejes según Moreno:

...el anticatolicismo y el liberalismo. El anticatolicismo puede resumirse en la afirmación de la salvación por medio de la fe en Jesucristo, sin la mediación de la Iglesia y el cura, y con una única base de autoridad y práctica, la Biblia (2010: 95).

Asimismo, el autor presenta el liberalismo⁵ como un eje no aislado del anticatolicismo, puesto que este iba acompañado por el sentimiento de libertad religiosa y de consciencia que sentían los que se convertían al protestantismo al ser libres de lo que ellos consideraban el abuso del catolicismo. Leer la biblia e interpretarla ya no era exclusivo de los clérigos católicos. En la actualidad, se mantiene el sentimiento de abuso e incredulidad por parte de algunos feligreses, no importa qué tipo de Iglesia cristiana sea, ya que después de muchos años de promesas de una vida mejor y de cambio y/o una solución divina definitiva no ha llegado; este fenómeno de posible cansancio y pérdida de esperanza ha dado pie a que se genere una realineación religiosa entre las tantas ofertas institucionales de tipo religioso, que ofrecen diferentes “caminos de salvación” y prosperidad. Ante este fenómeno de pluralismo religioso, Berger indica lo siguiente.

La característica fundamental de todas las situaciones pluralistas, sean cuales fueren los detalles de su fundamento histórico, es que los ex monopolios religiosos ya no pueden dar por sentada la adhesión de sus poblaciones. La adhesión es voluntaria y, por ende, incierta. Como resultado de esto, la tradición religiosa, que antes podía ser impuesta de manera autoritaria, ahora debe ser puesta en el mercado. Debe ser «vendida» a una clientela que ya no está obligada a «comprarla». La situación pluralista es, sobre todo, una situación de mercado (1969:169).

Hoy en Colombia también se vive un fenómeno de pluralismo político; mientras que muchos partidos nacen y toman como modelo una ideología tradicional; los partidos de base religiosa a pesar que se fundan en una misma escritura e idea general (ideología cristiana), por la diversidad de Iglesias cristiano evangélicas no existe una teoría o doctrina unificadora entre ellas. La variación doctrinaria como se ha mencionado anteriormente dependerá de la interpretación que le den a la escritura bíblica acentuando

5 Esto afirmación de Moreno (2010), es controversial desde nuestro punto de vista, porque -al menos superficialmente- se observa en estos movimientos cristianos una suerte de retorno a posturas conservadoras. Se podría afirmar que se mueven eclécticamente y han tomado algunos aspectos del liberalismo para defender su derecho al pluralismo religioso y a la libertad de consciencia, nada más.

algunos elementos y circunstancias en detrimento de otras.

El asunto de reiterar el tema de las interpretaciones teológicas, yace en que dificulta el trabajo de intentar enmarcar (si así se quisiera) en una única ideología a los partidos de base religiosa, ya que aunque tengan en común la misma idea básica del predominio de Dios en todas las esferas de la vida, no han podido unirse o aliarse política y electoralmente para intentar llegar al poder; lo que demuestra un cisma ideológico por sus diferentes posturas interpretativas; más bien, se cree que prefieren apoyar a otros partidos no confesionales pese a que su ideología choque con las ideologías seculares o progresistas modernas que algunos promueven, quizá porque, con ellos no tendrán que discutir asuntos teológicos que pongan en riesgo el control y su autoridad religiosa sobre sus militantes-creyentes; por el contrario, solo tendrán que apoyar a otros partidos o movimientos políticos con los que sientan afinidad para recibir prebendas que les permitan reconocimiento político y poder.

Schwarzmantel, señala la importancia de que el resurgimiento de las ideologías religiosas no sea para generar divisiones u hostilidades, sino que se vea como un síntoma de la crisis que están viviendo las ideologías racionalistas y seculares; al respecto expresa.

Si los partidarios de una religión en particular le dan prioridad a esa afiliación religiosa como fuente de identidad, entonces existe el peligro de que esto pueda resultar en una especie de «encapsulación» dentro de una cultura e identidad religiosa en particular a expensas de las lealtades más amplias de los ciudadanos y afiliaciones más amplias que las ideologías de la modernidad intentaron desarrollar... Hay que hacer una distinción entre el derecho a practicar la religión y considerarlo como un elemento en la identidad propia, y una identidad religiosa más amplia que busca moldear toda la conducta política y creencias de los ciudadanos (2009: 115).

Toda ideología busca desde sus bases moldear una conducta en el individuo y/o regular a la sociedad, de ahí la necesidad de que esta se reproduzca por todos los medios existentes para cautivar nuevos partidarios, la más común es el voz a voz, trabajo de proselitismo político y/o social realizado por sus voluntarios; en el caso de las religiones cristianas no católicas cuentan con la experiencia de lo que ellos llaman el proceso de evangelización, proceso por medio del cual buscan difundir el evangelio, medio que también utilizan para difundir su ideas políticas, en el sentido que buscan evangelizar la política; el mismo interés de hace tiempo, la “evangelización de América Latina” (Moreno 2010: 75). En definitiva, estos partidos confesionales ven a la política como un vehículo para llegar a todos los campos de la sociedad con el fin de reformar el orden social de acuerdo a su lectura particular del evangelio. Con el fin de difundir más rápidamente su ideología, los grupos protestantes y, por ende, los pentecostales, han hecho uso durante muchos

años de los medios masivos de comunicación como: la prensa, la radio, la televisión y publicaciones propias, pero también, el acercamiento a ciertos sectores económicos o sociales específicos que tienen afinidad ideológica, Beltrán (2013), Moreno (2010), Jiménez (2014); además, hoy también cuentan con las redes sociales.

“Normalmente son necesarias muchas experiencias y discursos para adquirir o cambiar las ideologías” (Van Dijk, 2005a: 10), la ventaja de los partidos confesionales, radica a nuestro entender en la esencia de su ideología política, que está basada en los principios bíblicos o en el evangelio mismo, toda vez que los creyentes-militantes son adoctrinados políticamente de manera intensiva y durante muchos años a través de las enseñanzas que se dan en los cultos respectivos. De ahí, el éxito que pueden tener los partidos confesionales, no solamente por este aspecto, sino que los neo-pentecostales le han dado un espacio importante a cada creyente-militante, ya que son involucrados directamente en los diferentes proyectos y procesos políticos-sociales y religiosos que se adelantan en cualquiera de sus organizaciones, como trabajos de proselitismo político, de evangelización religiosa o trabajo social.

En este sentido, encontramos militantes activos que trabajan como voluntarios con responsabilidades puntuales durante mucho tiempo. En otras palabras, la reproducción de las creencias es efectiva porque los fieles no solo reciben beneficios que les permitan trascender espiritualmente, sino también, materialmente con el fin de tener una mejor calidad de vida; tal como lo señala García-Ruiz:

Si esos sistemas religiosos se difunden, y se propagan, es porque aportan a sus adeptos beneficios reales: sociales, simbólicos, psicológicos y hasta materiales. El individuo es reconocido por una comunidad, Dios le propone un destino, un resurgimiento moral que tiene que ver con el desarrollo personal, lo que equivale a dar un nuevo sentido a su existencia y a recibir apoyo para combatir sus lacras personales (2011: 64).

Una persona que asiste con mucha frecuencia a una Iglesia, lentamente va formando (los que nacen dentro del grupo) y/o moldeando (dependiendo el grado de compromiso del inconverso) una nueva identidad, proceso intersubjetivo que es considerado: “...un proceso de construcción en la que los individuos se van definiendo a sí mismo en estrecha interacción simbólicas con otras personas... La construcción de identidad es así un proceso al mismo tiempo cultural, material y social” (Larrain, 2003: 32). Presuntamente, la identidad religiosa estará primero que lo político, de ahí que la identidad religiosa adquirida fortalezca lo político, puesto que: “Independientemente del enfoque interno o externo, la religión debe ser importante en la individualidad de muchas personas porque las opiniones sobre las cuestiones fundamentales de significado, propósito y lo sagrado a

menudo son fundamentales para la persona” (Dollinger 2001:72).

Es notable por la dinámica religiosa que vive Colombia, de que son más los conversos que aquellos que son formados desde su infancia, esto muestra cómo la ideología de los cristianos no católicos ha ganado espacio religioso en la sociedad en general. “La situación del converso es diferente porque se trata de un adulto que hace ruptura con su experiencia confesional anterior, experiencia ya no deseada, y dispuesto a reiniciar su vida espiritual” (Guzmán y Álvarez, 2002: 40). Dicha disidencia religiosa también afecta en sí la disidencia política, un proceso lento que irá acorde al compromiso adquirido por el converso.

La religión cristiana como conjunto de creencias y ordenanzas que –a juicios de los creyentes son dadas por “Jehová”–, se fundamenta en la fe; la fe es definida en la Biblia *Reina Valera* (1960: Hebreos 11; 1) como: “La certeza de lo que se espera, la convicción de lo que no se ve”, a ello hay que sumarle la creencia en la existencia de dos caminos o mundos para la realización todo proyecto de vida, el del bien y el del mal. Por lo demás, este “paquete cognitivo” se expresa en creencias fundamentales que modelarían la conducta o la forma de cómo cada ciudadano o una nación debe comportarse; este tipo de ideas no deben menospreciarse, ya que: “... las ideologías no son cualquier tipo de creencias socialmente compartidas, como el conocimiento sociocultural o las actitudes sociales, sino que son *más fundamentales* o axiomáticas. Ellas controlan y organizan otras creencias socialmente compartidas” (Van Dijk, 2005a: 10).

Otro aspecto relevante, es que se considera que en las Iglesias no existe la democracia dogmática y/o interpretativa como tal de los pasajes bíblicos, en el entendido que es Dios quien gobierna a través de sus líderes religiosos, por ello: “La unidad y el liderazgo mismo vienen definidos desde la iglesia y sus pastores. Esto quiere decir que, en muy buena medida, es la voluntad de Dios” (Cepeda, 2010: 211). Pero en el ámbito político, a pesar que existe una relación ideológica, se hace el esfuerzo de mantener separado las dos instituciones, lo que permite que puedan desarrollarse espacios democráticos entre sus miembros para la toma de decisiones, lo anterior, teniendo en cuenta que es necesario abrir espacios al apoyo a futuros militantes-externos.

Por lo demás, el asunto que muchas veces preocupa es la mezcla de religión y política por la posibilidad de la conformación de grupos político-religiosos fundamentalistas; para Kienzler (2000), el fundamentalismo religioso es la lucha por defender los principios relevantes de la religión; de igual manera, el autor también resalta que es lógico que las religiones intenten comprender sus fundamentos con el mayor esfuerzo posible, situación que en ningún momento entra en el ámbito del fundamentalismo; sencillamente, esta es una de las características de los grupos pentecostales, los cuales le dan mucha importancia a las escrituras como factor seminal

de sus propósitos. “Al contrario. Solo cuando los creyentes se toman completamente en serio el fundamento de sus respectivas religiones, pueden llevar a la práctica la esencia de su religión” (Kienzler, 2000: 22, 30). Por las razones aludidas, la lucha constante de las religiones con las ideologías modernas que ponen en peligro sus fundamentos; lo importante, es saber qué tan tolerantes serán dichos partidos ante las diferentes ideologías si llegarán al poder.

Según Fisher en un pueblo de Ginebra se estableció la disciplina y las restricciones rígidas de una iglesia calvinista, y dio como resultado una represión violenta; “No sólo la impiedad y la embriaguez, sino aun las diversiones que se habían considerado inocentes, y las doctrinas teológicas divergentes, si se procuraba diseminarla, eran castigadas con severidad” (1891: 212). Situación de intolerancia similar, también vivieron los primeros cristianos evangélicos en Colombia; cuenta Ordóñez (1956), que a su generación les costó ser cristianos evangélicos, por las fuertes y constantes persecuciones violentas y manifestaciones de intolerancia clériga.

Se puede señalar en términos del sentir humano que el éxito de los grupos cristiano evangélicos tiene tres ejes importantes: a) la esperanza; porque a través de las nuevas interpretaciones el adepto tiene la oportunidad de cambiar la cultura política de su entorno al influir paulatinamente en los asuntos políticos; ya no es un creyente pasivo ajeno a los asuntos sociales y políticos, está muy informado y preparado, tienen la esperanza de cambiar sus realidades espirituales y materiales; ya no es necesario resignarse, porque hay esperanza de cambio; b) las experiencias espirituales o manifestaciones de Dios; aunque parezca sin importancia objetiva legitiman la puesta en marcha de actitudes constructivas hacia las tareas asignadas por el grupo; por ello, todas las prácticas o rituales que estas Iglesias desarrollan han permitido revivir lo que ellos consideran una comunión o experiencia con Dios. Piensan que, si de verdad es un Dios vivo, entonces lo que se enseña es lo verdadero; y c) un cansancio y/o descontento por no tener respuesta a sus peticiones; la pérdida de terreno de la iglesia católica ha generado el fenómeno de realineación que se puede estar presentando motivado por tantas ofertas cristiano evangélica, lo que permite un flujo de conversos entre diferentes denominaciones para encontrar el sitio donde se encuentren cómodos doctrinalmente.

No importa los motivos por los cuales una Iglesia decide entrar a la política, ya sea por “revelación de Dios”, para evangelizar la política intentando acabar con la corrupción, “traer el reino de Dios a la tierra” o como vehículo para llevar el mensaje de Dios y/o expandirse; para poder sobrevivir políticamente. De cualquier manera, según Giménez se deberá tener en cuenta lo siguiente:

...para presentarse como una empresa política seria y coherente, y no como una simple red de individuos afines por sus ideas políticas, los partidos tienen

que dotarse de una identidad basada en una ideología, en una doctrina o en un programa; y tienen que construirse una historia y una memoria que les confieran estabilidad identitaria (2016: 209).

El gran desafío de los partidos confesionales para poder prosperar políticamente es, en buena medida, ser aceptados como una alternativa válida de poder por no conversos en un mundo cada día más pluralista. Para ello tienen la tarea de buscar el equilibrio entre la fe y la razón, con el fin de tener una línea clara que signifique un punto de encuentro entre lo político con lo religioso, sin confundir ambas dimensiones de la vida social.

3. Perfil ideológico de MIRA: estructuración de vínculos perdurables en términos de la identificación partidista - IP

Considerar que “cristiano vota cristiano” en un proceso electoral determinado, es un error estratégico que posiblemente cometen o han cometido algunos líderes religiosos al incursionar a la política por primera vez, por tal razón, es de gran importancia para estos partidos fortalecer inicialmente los aspectos vinculantes con su primera posible fuerza electoral, sus feligreses; de ahí, al contar con un voluntariado dispuesto a apoyar el proyecto político deberán fortalecer dos aspectos más para poder sobrevivir, mantener una coherencia político-religiosa y, simultáneamente, buscar la conquista de nuevos simpatizantes no conversos. Uno de los muchos motivos por los cuales algunos partidos confesionales no pudieron mantener su personería jurídica puede estar relacionado con que subestimaron a sus creyentes-militantes, con respecto a la capacidad de estos de ser críticos ante el desempeño político, social y religioso de sus líderes político-religiosos; así, lo manifiesta Beltrán:

No hay una correspondencia simple entre la lealtad de los pentecostales a un líder religioso carismático y el apoyo al mismo en las urnas. Por el contrario, los pentecostales son capaces de reevaluar su lealtad política cuando por alguna razón se sienten defraudados por sus líderes religiosos o cuando el desempeño de estos en el campo político no colma sus expectativas... Por lo tanto, no se puede observar a los evangélicos como «idiotas útiles» que de forma pasiva reciben las orientaciones políticas de sus líderes religiosos. Especialmente, los nuevos pentecostales urbanos —que han tenido acceso a la educación formal y entre los cuales hay un porcentaje de profesionales— logran problematizar las orientaciones políticas de sus líderes religiosos (2013: 367).

Desde esta perspectiva, el trabajo que tienen los grupos neo-pentecostales para poder crear un vínculo afectivo duradero es mucho más exigente

cuando sus militantes llegan a través de la Iglesia, ya que desde la premisa de que “forman parte de la Iglesia verdadera” tendrán que demostrarles y convencerlos teológica y políticamente de la importancia que tiene el participar en la política, no como caciques políticos u oportunistas y/o clientelares, sino, como una institución reflejo del valor moral-cristiano impartido por su exigente visión doctrinal.

Se presume que para el partido MIRA prevalecen los valores ético-religiosos en lo político, en el sentido que se considera que dichos valores fortalecen positivamente la política⁶, por ello, los dirigentes del partido hacen un esfuerzo de actuar coherentemente conforme los valores de la “Renovación Absoluta”, que son: “la Solidaridad, la Justicia, la Lealtad y la Honestidad, ... La integridad u Honestidad se resume en hacer y dar ejemplo de aplicación de los valores”⁷, y así mantener dicha coherencia ideológica ante sus militantes y la sociedad en general; de esta manera, el partido dentro de su proceso de adoctrinamiento político busca fortalecer entre sus militantes los principios y valores rectores de su ideología. La estructura vertical del partido, permite tener control de todos los procesos socio-políticos en todos los niveles, por ello, en los territorios las actividades proselitistas son apoyadas o coordinadas por personas o militantes que se han formado ideológicamente, y de esta manera garantizan que dichos procesos se mantengan dentro de los principios y valores Miraístas.

El partido Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) con el fin de no ser ubicado bajo las clásicas etiquetas ideológicas, se presume, creó su propia ideología política, llamado “Miraísmo por la Renovación Absoluta”, que se define de la siguiente manera:

...es un modelo de conducta humana, social y política que tiene como punto de partida el interior del ser, y se hace manifiesto en hechos individuales y colectivos. Individuales, con cada ser que procura la Renovación Absoluta® y, colectivos, producto de esa sumatoria de logros particulares que dan como resultado la calidad de convivencia, la convivencia con respeto, en el entorno ampliado de la sociedad, la comunidad y la cultura⁸.

Para el Miraísmo, el cambio del individuo, del “ser”, es el centro de la Renovación de una sociedad, es el centro de su ideología, lo que,

6 El presidente del Partido, Carlos Alberto Baena en una columna titulada “Religión y política: una Relación por Dignificar”, analiza dicha relación en otros países y comenta que éstas opiniones difieren con las de Colombia en que en otros países: “Básicamente, consideran que la religión aporta valores y virtudes como honestidad, rectitud, imparcialidad o equidad, a la política. Religión y política es entonces, una relación enriquecedora. Disponible en línea. En: <https://partidomira.com/religion-y-politica-una-relacion-por-dignificar-carlos-alberto-baena/>. Consultado el 04/05/2018.

7 “Los Valores de la Renovación Absoluta”. Disponible en línea. En: <http://miraismo.org/index.php/que-es-el-miraismo/los-valores-de-la-renovacion-absoluta>. Consultado el 04/05/2018.

8 ¿Qué es el Miraísmo? Disponible en línea. En: <http://miraismo.org/index.php/que-es-el-miraismo>. Consultado el 02/04/2018.

presuntamente piensa alcanzar extendiendo los valores ético-morales a los aspectos políticos y sociales que desarrollen como proyecto político. Se puede decir, que esta ideología se asemeja a uno de los objetivos fundamentales de la fe cristiana, el generar un verdadero cambio tanto del exterior como del interior del individuo, “el cambio de vida”, el cual dependerá del verdadero compromiso que tenga cada uno. Desde esta perspectiva, se puede considerar que es una ideología que no se basa en aspectos económicos, políticos o sociales, sino, en garantizar que el cambio o desarrollo personal de cada individuo permita espacios para una buena convivencia entre los ciudadanos, dejando que los aspectos socio-políticos y económicos sean forjados o contruidos social y democráticamente. En este contexto, a nuestro entender, se puede decir que para el Partido no hay instituciones políticas o sociales malas, sino, hombres que las corrompen.

Por lo anterior, se presume que los candidatos o líderes, deben cumplir con unos requisitos mínimos de valores ético-morales, y que, a su vez, muestren cambios virtuosos en su comportamiento social. Se considera que esta es la forma como el partido le garantiza a la sociedad, o por lo menos lo intenta discursivamente, dentro de sus posibilidades, representantes, que como ellos lo expresan, sean de “buen testimonio”, coherentes con la ideología y disciplinados para trabajar en bancada. El aspirante a cualquier corporación para tener el aval del partido deberá dentro de un proceso meritocrático tener como requisito un tiempo mínimo de afiliación (dependiendo a la corporación a la que aspire) y militancia activa, entre muchos otros, se cree que al final de todo el proceso de selección, la evaluación ética-moral de cada persona es la que definirá su aprobación, esto con el fin de fortalecer y proteger su proyecto político.

De cierta forma, aunque algunos puedan considerar que el partido con este proceso riguroso no da cabida directa a personas que posiblemente no tengan afinidad religiosa-ideológica a tener un aval del partido, se puede considerar como un proceso coherente al Miraísmo. Este proceso les ha ayudado a mantenerse alejados ante situaciones de escándalos por corrupción u otros temas y han podido trabajar como bancada evitando liderazgos personalistas, mostrándose como una institución política, institucionalmente fuerte.

El partido cuenta con diferentes mecanismos de formación político por medio de los cuales se van adoctrinando al militante conforme a su ideología política; cuentan con capacitaciones permanentes a través de la escuela de gobierno y mantienen a sus militantes activos realizando trabajos políticos y sociales durante todo un año fuera de periodos electorales. Para Beltrán (2013), este mecanismo ayuda al partido a mantenerse lejos de las prácticas clientelares típicas de otros partidos en tiempos de campaña, ya que por medio de este trabajo político-social permanente cautivan los votos en su comunidad de seguidores o simpatizantes pro.

Se considera que el cambio del “ser” del militante, como base de la ideología política, deberá ir forjándose a medida que también se forma políticamente, ya que a medida que dichos procesos avancen, éste tendrá la posibilidad de ascender en la estructura jerárquica del partido, lo que permite que personas que pueden considerarse del común, puedan aspirar a ocupar cargos dentro de los espacios estatales a través de un proceso meritocrático. Para Reyes, MIRA a diferencia de los demás partidos pentecostales que excluyen posibilidades de democracia interna, muestra: “...síntomas de democratización y ampliación de los espacios de participación de las bases” (2010: 315). Éste y otros incentivos que tienen los militantes, los cuales están supeditados al trabajo o grado de contribución político-social que hagan al partido, hace que exista una militancia que se movilice colectivamente con mayor frecuencia, tal como lo sugiere Olson al expresar que: “... los grupos que tengan acceso a incentivos selectivos⁹ probablemente actuarán con mayor frecuencia de manera colectiva para obtener bienes colectivos que los grupos que no disponen de tal incentivo” (2016: 219).

Como partido de origen cristiano-evangélico, es de esperar que la mayoría de sus militantes pertenezcan a la Iglesia a la cual hacen parte y así apoyen el proyecto político, pero a pesar de ello, para Reyes: “... las acciones del movimiento en sí mismas son las que están definiendo la votación lograda en cada departamento” (2010: 299). Lo anterior muestra, que el trabajo socio-político del Partido no es apoyado únicamente por la comunidad religiosa con la que está relacionada, sino que también logra apropiarse e impactar en individuos inconversos.

En el caso de los individuos que llegan al Partido a través de la Iglesia (buscando un cambio en su vida desde una perspectiva religiosa), también –si tienen interés en la política– encuentran la posibilidad de hacer parte voluntariamente de un proyecto político el cual le da la oportunidad de realizar cambios sociales participando directamente, ya que mediante un proceso de afinidad el creyente-militante al ser respetado, valorado y tenido en cuenta como individuo de valía se empodera de los procesos políticos en el cual se involucra. Lo anterior tiene como resultado, una fuerte relación afectiva bajo una convicción dogmática que tiene el creyente-militante del partido, al considerar como legítimas sus creencias, lo que puede garantizar de cierta manera el apoyo al partido en los comicios y/o procesos electorales, siempre y cuando, se mantengan coherentes con el Miraísmo.

9 Para Olson: “Un incentivo selectivo es el que se aplica selectivamente a los individuos según contribuyan o no a procurar el bien colectivo” (2016: 206).

Conclusiones

Con el fin de cumplir con el objetivo del presente artículo que consiste en: Identificar el perfil ideológico de los militantes de los principales movimientos políticos de tipo cristiano-evangélicos en Colombia, y su impacto en la dinámica política nacional, se ha realizado un recorrido a través de diferentes autores que permite concluir que, en definitiva, los hechos y procesos socio-políticos que rodean a estas comunidades son complejos por diversas causas políticas, doctrinales y subjetivas; de ahí la importancia que tiene el definir -lo más cercano posible- el perfil ideológico de los grupos estudiados ya que su sistema de creencias determina qué valores culturales y/o políticos son importantes para ellos. Mediante esta axiología particular interpretan y dan sentido al mundo político en que viven.

Así como para Weber (1969) las ideas morales del protestantismo impactaron positivamente en la economía, también se puede decir que las pautas de conducta religiosas que comparten los grupos cristianos evangélicos impactan en la cultura política de Colombia; son grupos organizados, preparados e informados en temas políticos y conscientes ideológicamente, que se identifican fuertemente con su tendencia político-religiosa, determinada en todo momento al calor de sus creencias. Cuando un inconverso deja su vida pasada y decide cambiar radicalmente sus antiguas convicciones para seguir una idea en que debe exigirse plenamente para cambiar su “ser”, este sujeto político-religioso será un ciudadano que bajo las reglas de su nuevo grupo regulará su conducta y valores en los procesos políticos y sociales, o al menos eso suponen los creyentes en estudio. De ahí, que algunas congregaciones son cuidadosos o no adelantan el trabajo de reclutamiento de creyentes-militantes directamente en las Iglesias, ya que frecuentemente llegan nuevos inconversos que por el desconocimiento doctrinal podrían rechazar de entrada la relación política y religión.

La ideología política de los partidos estudiados es una extensión de las creencias religiosas que se profesan en las Iglesias a las que dichos partidos pertenecen; estas creencias no unificadas (por la interpretación bíblica que da cada iglesia) a su vez dificultan la unidad político-ideológica entre dichos partidos; no obstante, esto no impide *per se* que en algún momento se pongan de acuerdo para defender aspectos doctrinales en que concuerden frente a grupos diferentes.

La evidencia muestra que en Colombia los grupos cristiano evangélicos, desde que llegaron al país todavía siguen en la búsqueda de defender y legitimar en la opinión pública sus creencias y prácticas religiosas ganando espacio en una sociedad que durante muchos años estuvo bajo la hegemonía de la Iglesia tradicional. La política es vista como un vehículo para dichos

intereses, ya que, a través de ella, se incide permanente y directamente en el acontecer del país. Las ideas ético-morales de sus creencias son llevadas al espacio político como estrategia proselitista para presentarse como una alternativa política “llena de valores” ante los otros partidos y así ganar simpatizantes a través de la conquista del voto ético-religioso. Pero como se ha comentado, la verdadera razón de estar en la política es la defensa de su derecho de expresar y practicar libremente sus creencias religiosas y defender los asuntos fundamentales de sus creencias y las instituciones que las representan; y a partir de ahí, según sus convicciones, poder influenciar para rescatar y transformar la sociedad; es por ello, que en el imaginario de dichos grupos, el concepto de la sociedad que se busca edificar como proyecto de poder, debe estar alineado no a sus rituales religiosos, sino con la transformación de la inequidad, la violencia, la corrupción y todo el repertorio de elementos negativos que marcan al país en su devenir histórico.

Hoy en día, no hay claridad y/o evidencia fehaciente de cómo estos grupos políticamente lograrán dicha meta, es un camino incierto, dado que, desde la Constitución Política de 1991, no han ganado el espacio suficiente para influir de manera directa y ver su comportamiento y/o actitudes ante todos los retos que le pueda presentar la democracia. Se presume, que en el ejercicio del poder político promoverán leyes, programas políticos y sociales que fortalezcan el cambio del individuo; lo que se acercaría a lo que ellos llaman evangelizar la política. En el juego político, el Estado laico les ha permitido el espacio para avanzar en la defensa de sus derechos, lo que se considera, mantendrán incólume de llegar al poder.

La lucha de este sistema de creencias no es solamente contra las ideas de la Iglesia tradicional, sino que política e ideológicamente, también tiene que enfrentarse a unas nuevas ideas consideradas liberales o “progresista” como la diversidad sexual o el aborto, que, en el sentido más estricto, para ellos, se alejan de algunos ideales morales de sus grupos, y de alguna manera consideran antagónicas a sus creencias fundamentales religiosas. Es el equilibrio entre la fe y la razón, que deben buscar dichos partidos para generar un nuevo pacto social con los demás ciudadanos, lo que les permitirá extenderse. Por el afán y la fuerte insistencia de ganar espacio y adeptos, algunos grupos en el proceso de evangelizar la política, comenten imprudencias que se supone, es una de las causas de la percepción de ser grupos de ideas fundamentalistas, que para el imaginario de los no conversos, puede afectar la estabilidad de la democracia, lo que puede estar limitando la expansión de sus proyectos políticos; por lo anterior, el crecimiento electoral estará supeditado al crecimiento de sus feligreses o la aceptación social de su visión política del país.

En definitiva, el principal rasgo del perfil ideológico de los partidos cristiano evangélicos, esta soportado en la creencia religiosa milenaria

de ser gobernados por un Ser sobrenatural, en este caso está relacionado con las creencias derivadas del pentecostalismo el cual es una variante del protestantismo. Los partidos pentecostales y los neo-pentecostales, se caracterizan por ser más abiertos a participar en política; dentro de su dinámica político-religiosa dan espacio a que los creyentes-militantes se involucren voluntariamente en los procesos de proselitismo político y religioso. En su gran mayoría la lealtad de los militantes-creyentes hacia su partido y dirigentes políticos, estará sujeto a tres elementos: a) a la fuerte convicción de sus creencias religiosas de que “entrar en política es un plan divino” y no clientelar, b) que estos amplíen espacios de participación democrática entre sus bases y, c) que sus líderes en su vida cotidiana cumplan estrictamente con las prácticas ética-morales religiosas que demuestran un verdadero cambio de vida digno de emularse, y de esta manera seguirán creyendo en la causa, generando estabilidad identitaria.

Referencias Bibliográficas

- ALBERTSON, Bethany L. 2011. *Religious Appeals and Implicit Attitudes*. En: *Political Psychology*. Vol. 32, No. 1, Disponible en línea. En: <https://pdfs.semanticscholar.org/3409/7dfe530dd4524c3513cb597c1fa77376f9d6.pdf>. Consultado el 05/02/2018. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2017.
- BELTRÁN, William. 2010. “La expansión pentecostal en Colombia. Una revisión del estado del arte” En: *El pentecostalismo en Colombia: Prácticas religiosas, liderazgo y participación política*. Compilador: Clemencia Tejeiro Sarmiento. Primera edición. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- BELTRÁN, William M. 2013. *Del monopolio católico a la explosión pentecostal: pluralización religiosa, secularización y cambio social en Colombia*. Primera edición. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- BERGER, Peter. 1969. *El dosel sagrado: Elementos para una sociología de la religión*. Traducción, Néstor Míguez. Amorrortu editores. Buenos Aires. Disponible en línea. En: <http://fpschool.es/doc/high-five-3-macmillan-examenes.pdf>. Fecha de consulta: 02 de febrero de 2018.
- CEPEDA, Van Houten A. 2007. “Pentecostales, reforma política y elecciones: análisis comparativo de las elecciones 200 – 2006” En: *Diversidad y dinámicas del cristianismo en América Latina*. Compilador: Andrés Eduardo González Santos. Serie: Religión, sociedad y política 3. Primera edición. Editorial Bonaventuriana. Bogotá, Colombia.

- DOBSON, Andrew. 1997. Pensamiento Político Verde, una nueva ideología para el siglo XXI. Primera edición. Traducción de: José Pedro Tasaus. Editores Paidós. Barcelona, España.
- DOLLINGER, Stephen J. 2001. *Religious Identity: An Autophotographic Study*. *The International Journal for the Psychology of Religion*, 11:2, 71-92. Disponible en línea. En: https://doi.org/10.1207/S15327582IJPR1102_01. Fecha de consulta: 27 de marzo de 2018.
- EAGLETON, Terry. 1997. Ideología Una introducción. Primera edición. Traducción de: Jorge Vigil Rubio. Editores Paidós. Barcelona, España.
- FISHER, Park G. 1891. Historia de la reformatión. Traducción de: Hubert W. Brown. Sociedad Americana de Tratados. Nueva York, Estados Unidos de América.
- FREEDEN, Michael. 2006. *Ideology and political theory*. *Journal of Political Ideologies* (February 2006), 11(1), 3–22. Disponible en línea. En: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13569310500395834?needAccess=true>. Fecha de consulta: 09 de febrero de 2018.
- GARCÍA-RUIZ, Jesús. 2011. Lo religiosos, actor globalizado y globalizador. En: VIRAJES, antropol.sociol. No. 13, págs. 41 – 96. Disponible en línea. En: http://vip.ucaldas.edu.co/virajes/downloads/Virajes13_4.pdf. Fecha de consulta: 29 de marzo de 2018.
- GARCÍA-RUIZ, Jesús; MICHEL, Patrick. 2014. Neo-pentecostalismo y globalización. En: Tesis Paper 04. Disponible en línea. En: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01025311/document>. Fecha de consulta: 27 de marzo de 2018.
- GIMÉNEZ, Gilberto. 2016. Estudios sobre la cultura y las identidades sociales ITESO - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Disponible en línea. En: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/unalbogsp/detail.action?docID=4775864>. Fecha de consulta: 21 de marzo de 2018.
- GUZMÁN, Clara; ÁLVAREZ, José. 2002. Pentecostales: aproximación a su identidad en el área metropolitana de Medellín, 2001. Disponible en línea. En: <http://www.prolades.com/cra/regions/sam/col/pentecostalesMedellin.pdf>. Fecha de consulta: 29 de marzo de 2018.
- JIMÉNEZ, Absalón. 2014. El protestantismo e iglesias evangélicas en Colombia: sistema de creencia y práctica religiosa popular. Disponible en línea. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4875520>. Fecha de consulta: 30 de marzo de 2018.

- KIENZLER, Klaus. 2000. El fundamentalismo religioso: cristianismo, judaísmo, islamismo. Primera edición. Traducción de: Arturo Parada. Alianza editorial. Madrid. España.
- LARRAIN, Jorge. 2003. El concepto de identidad. Revista FAMECOS, Porto Alegre, nº 21. Disponible en línea. En: revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/download/.../2476. Fecha de consulta: 26 de marzo de 2018.
- LOSADA, Rodrigo; CASAS, Andrés. 2008. Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política. Primera edición. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
- MANNHEIM, Karl. 1993. Ideología y Utopía: introducción a la sociología del conocimiento. Traducción de: Salvador Echavarría. Primera reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México DF., México.
- MORENO, B. Cesar; MORENO, M. Ospina. 2017. Entre la teología del reino y la teología de la prosperidad: Aproximación al discurso político-religioso de las iglesias pentecostales en caldas”. VIRAJES, Revista de Sociología y Antropología: VIRAJES, 19 (1), 209-227. DOI: 10.17151/rasv.2017.19.1.11. Disponible en línea. En: [http://virajes.ucaldas.edu.co/downloads/Virajes19\(1\)_11.pdf](http://virajes.ucaldas.edu.co/downloads/Virajes19(1)_11.pdf). Fecha de consulta: 20 de marzo de 2018.
- MORENO, Palacios. 2010. Por momentos hacia atrás... por momentos hacia adelante Una historia del protestantismo en Colombia 1825-1945”. Universidad de San Buenaventura. Editorial Bonaventuriana. Disponible en línea. En: http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/4514/3/momentos_hacia_atr%C3%A1s.pdf. Fecha de consulta: 30 de marzo de 2018.
- OLSON, Mancur (2016) “La lógica de la acción colectiva” En: Diez textos básicos de Ciencia Política compilado por: Albert Batlle, Primera edición. Bogotá (Colombia), Editorial Ariel
- ORDÓÑEZ, Francisco. 1956. Historia del cristianismo evangélico en Colombia. Tipografía Unión. Medellín, Colombia.
- ORTEGA, Gómez B. 2010. El hilo invisible entre el creer y el poder de las relaciones entre política y religión en el caso del MIRA y el IDMJI. Disponible en línea. En: <https://csonline.uff.emnuvens.com.br/csonline/article/viewFile/1040/886>. Fecha de consulta: 21 de marzo de 2018.

- PUENTE, Ojea Gonzalo. 2013. *Ideologías religiosas: Los traficantes de milagros y misterios*. Primera Edición. Editores txalaparta. Tafalla, España.
- RAVAGLI, Jorge. 2010. “El pentecostalismo y su llegada a América Latina y a Colombia” En: *El pentecostalismo en Colombia: Prácticas religiosas, liderazgo y participación política*. Compilador: Clemencia Tejeiro Sarmiento. Primera edición. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- REYES, Gina. 2010. “Dinámicas de crecimiento y comportamiento electoral del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta – MIRA” En: *El pentecostalismo en Colombia: Prácticas religiosas, liderazgo y participación política*. Compilador: Clemencia Tejeiro Sarmiento. Primera edición. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- RODRÍGUEZ-CAMPO, Juan Carlos. 2014. El comunismo, un camino distante de lo establecido por Dios. *Justicia*, No. 25 - pp. 51-69 - junio 2014 - Universidad Simón Bolívar. Disponible en línea. En: <http://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/issue/view/59>. Fecha de consulta: 09 de febrero de 2018.
- SCHWARZMANTEL, John. 2009. *Ideology and Politics*. Primera edición. Editorial SAGE Publications. Disponible en línea. En: ProQuest Ebook Central <https://ebookcentral.proquest.com/lib/unal/detail.action?docID=420950>. Fecha de consulta: 21 de enero de 2018.
- THOMPSON, John B. 1992. Lenguaje e ideología. Colegio de Ciencias y Humanidades, Unidad Académica de los Ciclos Profesional y de Posgrado, UNAM. Discurso n° 12, enero-abril 1992, pp. 13-32. Disponible en línea. En: http://teorialiteraria.filos.unam.mx/mis_archivos/u8/02_thompson.pdf. Fecha de consulta: 31 de enero de 2018.
- VAN DIJK, Teun. 2005a. “Ideología y análisis del discurso” En: *Utopía y Praxis Latinoamericana / Año 10. N° 29 (Abril Junio, 2005) Pp. 9 - 36*. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social. Universidad del Zulia. Disponible en línea. En: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/2703/2703>. Fecha de consulta: 06 de enero de 2018.
- VAN DIJK, Teun. 2005b. “Política, ideología y discurso” En: *Quórum Académico*. Vol. 2, N° 2, julio-diciembre 2005, Pp. 15 – 47. Universidad del Zulia. Disponible en línea. En: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199016762002>. Fecha de consulta: 04 de enero de 2018.
- VILLARROYA, Ariño Antonio. 1997. “Ideologías, discursos y dominación” En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* No. 79. Disponible en

línea. En: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_079_09.pdf. Fecha de consulta: 02 de enero de 2018.

WEBER, Max. 1969. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Primera edición. Traducción de: Luis Legaz Lacambra. Ediciones Península. Barcelona, España.

WOODS, Alan. 2010. *El Marxismo y la Religión*. Biblioteca Virtual OMEGALFA. Disponible en línea. En: <http://www.forocomunista.com/t16939-el-marxismo-y-la-religion-texto-de-alan-woods#214142>. Fecha de consulta: 02 de febrero de 2018.



Normas para los autores

1. La Revista **Cuestiones Políticas** sólo considerará para su publicación trabajos inéditos y que no hayan sido propuestos simultáneamente a otras revistas. La recepción de trabajos se realizará durante todo el año.
2. Los trabajos deben ajustarse a la orientación temática de la revista y a sus normas. Los manuscritos tendrán una extensión máxima de veinticinco (25) cuartillas, escritas en letra Times New Roman número doce (12) a doble espacio y con los siguientes márgenes: izquierdo tres (3) centímetros; derecho, superior e inferior dos (2) centímetros. La numeración deberá ser consecutiva y en números arábigos. Debe redactarse de forma impersonal.
3. El título debe ser explicativo y contener la esencia del trabajo, de ser posible, no debe exceder de ocho palabras.
4. El resumen del trabajo debe incluir objetivos, metodología, resultados y conclusiones, su extensión máxima es de doscientas (200) palabras escritas a un espacio y debe contener cinco (5) palabras clave, las cuales reflejarán el contenido del artículo y estarán presentes en el resumen. Las referidas palabras clave son necesarias para su inclusión en los índices internacionales. Se debe indicar en el título con asterisco (*), al pie de página del resumen, si el trabajo es parte de una investigación o ha sido utilizado para otros fines, tales como ponencias, avances de proyectos o programas de investigación, entre otros. El título del trabajo, el resumen y las palabras clave deben presentarse en idiomas: español e inglés (abstract).
5. Escribir nombres y apellidos completos del o los autores, sin títulos profesionales. Indicar, al pie de página del resumen del trabajo, la adscripción institucional señalando el organismo, la institución, el centro, el instituto o la dependencia, así como sus direcciones y correos electrónicos.

6. El cuerpo del trabajo debe tener el siguiente orden: introducción, desarrollo y conclusiones. El desarrollo debe dividirse en secciones, identificadas por subtítulos. Los comentarios al pie de página se realizarán cuando sea estrictamente necesario para explicaciones adicionales, enumerados consecutivamente, y escritos a un (1) espacio.
7. Las citas bibliográficas incluidas en el texto se deben realizar por apellidos del autor y año de la obra, por ejemplo: (Contreras Portillo, 2005). Cuando la cita es textual se coloca entre comillas, y debe aparecer los apellidos del autor, año de la obra y número de página, por ejemplo: (Contreras Portillo, 2005: 56); en caso de varios autores, se colocan los apellidos del primer autor que aparece en el texto a citar y se agrega la expresión et al, por ejemplo: (Contreras Portillo et al, 2005: 24). Si la cita está constituida por varias páginas continuas deben separarse por un guión, por ejemplo: (Contreras Portillo, 2005: 54-55), cuando la cita es de páginas aisladas, no continuas, deben separarse por una coma, por ejemplo: (Contreras Portillo, 2005: 56, 58, 60). Si existen varias citas de un mismo autor publicadas en el mismo año, se distinguen con letras, por ejemplo: (Contreras Portillo, 2005a) y (Contreras Portillo, 2005b). Cuando se trate de citas de jurisprudencias, se coloca el órgano emisor, fecha de la decisión, fuente, año y página, por ejemplo: (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional: 6-11-2001, en Pierre Tapia, 2001: 55). En caso de citas de textos normativos, se coloca el nombre del texto normativo, año y artículo, por ejemplo: (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 49). Las citas de internet deben contener los apellidos del autor, página web y año de la publicación, por ejemplo: (Contreras Portillo, en: www.luz.edu.ve, 2008). Las citas textuales de más de 40 palabras serán incluidas en un párrafo aparte, en bloque, y a un solo espacio. Las citas de citas deben ser utilizadas en casos estrictamente necesarios, colocando los apellidos del autor comentado, luego la expresión citado por, los apellidos del autor de la obra, año y página, por ejemplo: (Contreras Portillo, citado por: Chirinos Medina, 2009: 54).
8. Las referencias bibliográficas están constituidas por los textos citados contextual o textualmente en el trabajo, deben aparecer al final del mismo con los datos completos de los autores citados en el contenido, y escribirse a un (1) espacio y (2) dos espacios entre cada una:

- Se debe disponer en orden alfabético, atendiendo al primer apellido del autor citado. Se deben seguir las normas del sistema Harvard, así: apellidos del autor en mayúsculas (coma); nombre (punto); año de publicación (sin paréntesis)(punto); título del libro, o, de ser el caso, del capítulo de libro, artículo de la revista o artículo de periódico seguido de la palabra “En” para luego colocar el nombre del libro, de la revista o del periódico (punto); editorial (punto); lugar de la publicación (punto); en caso de tratarse de un capítulo de libro, artículo de revista o artículo de periódico debe señalarse las páginas que comprenden el artículo, por ejemplo: Pp. 250-275.
 - Si se hace referencia a más de un trabajo del mismo autor, pero publicados en años diferentes, se ordenará la lista cronológicamente, es decir, en forma descendente, comenzando por el año de la última de las obras publicadas.
 - Si dos (2) o más trabajos de un mismo autor tienen el mismo año de publicación se añadirá a éste un código alfabético (a, b, c,...), se ordenarán entre sí tomando en cuenta la primera letra del título de la obra y siguiendo dicho código, por ejemplo 1995a, 1995b, 1995c.
 - En caso de existir varios autores de la misma obra deben colocarse los apellidos y nombres de todos, separados con punto y coma.
 - En caso de referencias de jurisprudencias se colocará de la siguiente manera: órgano que emitió la decisión (punto), fecha completa (punto), caso tratado (punto), fuente (punto), lugar (punto), editorial (en caso de tenerla) (punto) y páginas.
 - Las referencias de los textos normativos serán de la siguiente manera: órgano emisor (punto), año de publicación (sin paréntesis) (punto), título de la norma (punto), lugar (punto), número del órgano divulgativo (punto) y fecha.
 - Las referencias tomadas de Internet deben contener los apellidos y nombre del autor (punto), año de publicación (sin paréntesis) (punto), título de la obra (punto); la palabra “En” seguida de la página web (punto); día, mes y año en que se efectuó la consulta.
9. Enviar original debidamente identificado, más tres (3) copias sin identificación alguna y un CD contentivo del trabajo y transcrito en procesador de palabra Word. El disquete debe estar etiquetado identificando al (los) autor (es) y el título del trabajo. El trabajo se

debe enviar con una comunicación dirigida a la Directora o Director de la Revista, solicitando su publicación, y manifestar que el trabajo no ha sido sometido a arbitraje y/o publicado en otra revista. Dicha comunicación debe ser suscrita por todos los autores e indicar el nombre de cada uno de los autores con su dirección, teléfono (s) y correos electrónicos.

10. Los trabajos serán considerados por el comité editor de la Revista y serán sometidos a una revisión exhaustiva por parte de un comité de árbitros, seleccionado a fin de mantener un elevado nivel académico y científico. La evaluación será realizada de acuerdo a los siguientes criterios: identificación del manuscrito; correspondencia del título con el contenido del manuscrito, así como la correcta sintaxis de los mismos; la importancia del tema estudiado, esto es su pertinencia social, académica científica; originalidad y relevancia de la discusión; medida del impacto de los planteamientos en el trabajo; diseño y metodología; valoración de la arquitectura del artículo conforme a los criterios de presentación, tanto formal como metodológicos; organización interna, claridad y coherencia del discurso que facilite su lectura; calidad del resumen, el cual debe dar cuenta de manera sintética del contenido del mismo; actualidad y relevancia de las fuentes bibliográficas.

Realizada la evaluación por el comité de árbitros designado, se informará al autor sobre la decisión correspondiente. Si los árbitros recomendaran modificaciones, el comité editor establecerá un plazo prudencial para que el autor o los autores, procedan a efectuarlos. Transcurrido el plazo señalado, sin que se hayan recibidos las correcciones, se entenderá que se ha renunciado a publicar el trabajo en la Revista.

La Revista **Cuestiones Políticas** no está obligada a explicar a sus colaboradores las razones del rechazo de sus manuscritos, ni a suministrar copias de los arbitrajes dado el carácter confidencial que ellos poseen.

Notas sobre el arbitraje de artículos para Cuestiones Políticas

La Revista **Cuestiones Políticas** es una publicación arbitrada financiada por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad de Zulia. Los árbitros son seleccionados de acuerdo a su calificación en la temática sobre la cual versa el artículo. Una selección respecto a la pertinencia del tema conforme a la orientación especializada de la Revista es realizada por los editores. Los árbitros deben pronunciarse en un formato suministrado por la Revista sobre los aspectos siguientes:

1. Identificación del artículo: se examina la correspondencia del título con el contenido del artículo, así como la correcta sintaxis del mismo.
2. Sobre la importancia del tema estudiado, esto es su pertinencia social y académica-científica.
3. La originalidad de la discusión, si el artículo constituye un aporte, por los datos que maneja, sus enfoques metodológicos y argumentación teórica.
4. Relevancia de la discusión, medida del impacto de los planteamientos del artículo dentro de la comunidad científica en términos de su contribución.
5. Diseño y metodología: valoración de la arquitectura del artículo conforme a los criterios razonables de presentación tanto formal como metodológica.
6. Organización Interna: el artículo debe ser presentado con un nivel de coherencia que facilitando su lectura pueda contribuir a fomentar su discusión.
7. Calidad del resumen: el artículo debe poseer un resumen y suministrar palabras clave que puedan dar cuenta de una manera sintética

del contenido del mismo conforme a las indicaciones para los colaboradores.

8. **Bibliografía y fuentes:** deben ser suministradas con claridad. El evaluador tomará en cuenta su pertinencia, actualidad y coherencia con el tema desarrollado.

La evaluación de cada uno de esos criterios se hará en una escala que va desde excelente hasta deficiente. El árbitro concluirá con una Evaluación de acuerdo al instrumento: publicable, publicable con ligeras modificaciones, publicable con sustanciales modificaciones y no publicable. Los árbitros deberán explicar cuáles son las modificaciones sugeridas de una manera explícita y razonada cuando este fuera el caso. La revista no está obligada a explicar a los colaboradores las razones del rechazo de sus manuscritos, ni a suministrar copias de los arbitrajes dado el carácter confidencial que ellos poseen.

ISSN 0798-1406 ~ Depósito legal pp 198502ZU132

Cuestiones Políticas

Planilla de suscripción

Nombre _____

Institución _____

Dirección _____

Ciudad _____ País _____

Cheque de gerencia a nombre de: Universidad del Zulia (LUZ),
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Ingresos Propios
Banco Occidental de Descuento, Cuenta corriente N  212700890-9

Tarifa de suscripción por un año (dos números):

Venezuela: Bs. 80 + Envío
Ejemplar solo: Bs. 40 + Envío
América Latina \$ 40 + Envío
Resto del mundo \$ 50 + Envío

Esta planilla debe ser enviada a la siguiente dirección:

Revista "Cuestiones Políticas"
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público
Apartado Postal 526, Maracaibo Venezuela

Puede adelantar información por: cuestionespoliticas@gmail.com
~ jvillasmil52@hotmail.com





UNIVERSIDAD
DEL ZULIA

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol.36 N°63

*Esta revista fue editada en formato digital y publicada en diciembre de 2019, por el **Fondo Editorial Serbiluz**, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*

www.luz.edu.ve
www.serbi.luz.edu.ve
produccioncientifica.luz.edu.ve