

VOLUMEN 8

NÚMERO 2

JULIO - DICIEMBRE DE 2018

La Revista FACCEA, publica aportes científicos en el área de las ciencias Contables, Económicas y Administrativas en la Región Amazónica colombiana. Los manuscritos y la correspondencia relacionados con asuntos editoriales deben enviarse a la **Vicerrectoría de Investigaciones y Posgrados**, o a la **Facultad de Ciencias Contables Económicas y Administrativas** de la **Universidad de la Amazonia**. Avenida Circunvalar Barrio el Porvenir, Florencia Caquetá, Colombia.

Editor(a) General

Ph.D. Martha Liliana Tórres Barreto

Universidad Industrial de Santander, Colombia

Comité Editorial

Ph.D. Gian Carlo Delgado Ramos,
*Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),
México*

Ph.D. Martha Patricia Vives Hurtado,
Universidad Surcolombiana, Colombia

Ph.D. Dagoberto Páramo Morales,
Universidad del Norte, Colombia

Ph.D. Gizelle Guadalupe Macías González,
Universidad de Guadalajara, Guadalajara México

Ph.D. Duván Ramírez Ospina,
Universidad de Manizales, Colombia

Ph.D. Yuliana Gómez Zapata,
*Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria,
Colombia*

Ph.D. Miguel Angel Meza de Luna
Universidad Autónoma de Aguascalientes, México

Consejo editorial

Ms.C. Diego Hernández García,
Universidad de Manizales, Colombia

Ms.C. Jorge Alirio Ortiz Briñez,
Universidad Cooperativa de Colombia

Ms.C. Jairo Alonso Baustista,
Universidad Nacional, Colombia

Ph.D. Yezenia del Carmen Trejo Cruz,
Universidad Veracruzana, México

Dirección Revista FACCEA

Maria Yenny Fajardo. Ms.C.

Docente, Universidad de la Amazonia, Colombia

Lucelly Correa Cruz. Ms.C.

Docente, Universidad de la Amazonia, Colombia

Diagramación

Yeison Julián Penagos, Biólogo.

Es una publicación de la Facultad de Ciencias Contables Económicas y Administrativas de la Universidad de la Amazonia, Florencia (Caquetá) - Colombia

Esta publicación es apoyada por la Vicerrectoría de Investigaciones y Posgrado de la Universidad de la Amazonia.

Prohibida la reproducción total o parcial de los artículos publicados con fines comerciales. Su utilización se puede realizar con carácter académico, siempre que se cite la fuente

Nota: la responsabilidad de las ideas de los artículos corresponde a sus autores

Tiraje 500 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia



revistafaccea@uniamazonia.edu.co

© Universidad de la Amazonia 2018. <http://www.udla.edu.co/revistas/index.php/faccea>

|Tabla de Contenido|

Volumen 8 Número 2 Julio-Diciembre 2018

---	Nota del editor <i>Ph.D. Martha Liliana Torres Barreto</i>	<i>pp:</i> 4
01	Erogando recursos del FONDEN, México: propuesta de corresponsabilidad social y empresarial, acorde a los propósitos del desarrollo sostenible <i>Gabriela Vidal Arroyo & Luis Augusto Chávez Maza</i>	<i>pp:</i> 78-87
02	Asociaciones Público Privadas y Obras por Impuesto, Inversión Privada Mexico y Colombia. <i>Sarai Ramírez Alonso¹, John Jairo Restrepo Lizcano² & Eudoxio Morales Flores³</i>	<i>pp:</i> 88-94
03	Políticas ambientales en Hidalgo, México: un primer acercamiento <i>Bernabé Lugo Neria¹ & Emmanuel De la Cruz Martínez²</i>	<i>pp:</i> 95-104
04	Análisis del módulo de mercadeo en miras a la formulación de un nuevo modelo de plan de negocios enfocado al sector servicios <i>Mauricio Alejandro Jarro Sisa & Anyinsam Daniel Barrera Montañez¹</i>	<i>pp:</i> 105-113
05	Semillas certificadas, en la biodiversidad, conocimiento ancestral y comunidades campesinas colombianas, análisis desde la RSE <i>Lina Villamil Villamil</i>	<i>pp:</i> 114-121
06	Construyendo espacios para promover la lectura: Galea literaria <i>Martha Liliana Torres-Barreto, Mileidy Alvarez-Melgarejo & Víctor Ferney Prada-Barajas</i>	<i>pp:</i> 122-129
---	Proceso editorial e Instrucciones para autores	<i>pp:</i> 130-131



Erogando recursos del FONDEN, México: propuesta de corresponsabilidad social y empresarial, acorde a los propósitos del desarrollo sostenible

Recibido 02 de agosto de 2018
Aceptado 18 de octubre de 2018

Extracting resources of the national fund of natural disasters (FONDEN) in Mexico: a proposal of co-responsibility corporate and social, adjusting to the purposes of sustainable development.

Gabriela Vidal Arroyo^{1*} & Luis Augusto Chávez Maza²

¹Estudiante del Doctorado en Economía Política del Desarrollo de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Colaboradora docente de la Especialidad en Finanzas de la Secretaría de Investigación y Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría Pública de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla México.

²Profesor-Investigador en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla México. Doctor en Políticas Públicas, miembro del S.N.I., nivel I.

Resumen

El cambio climático se ha tornado un factor crítico de seguridad global ya que origina desequilibrios ambientales, sociales, políticos y económicos. Ante las consecuencias de tales desequilibrios climáticos, como la ocurrencia de sismos cada vez más frecuentes, se hace necesario la implementación de políticas públicas que tiendan a menguar los daños y a permitir la resiliencia de las sociedades que las sufren. El presente trabajo se realiza con el propósito de elaborar una propuesta políticamente viable al proyecto de reconstrucción de vivienda, erogando recursos del Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN); necesidad derivada por el terremoto ocurrido el 19 de septiembre de 2017 en varios estados y entidades de México, el cual generó severos daños materiales como humanos. El objetivo es afianzar y legitimar a los gobiernos y Estados en la administración justa y transparente de los recursos económicos, incluyendo diversos actores o sujetos a los cuales se les denominarán "comités incluyentes", a quienes se pretende se les reconozca y adquieran personalidad jurídica para habilitarlos a participar en el diseño e implementación de una política de desarrollo, de tal forma que no sea una solución contingente, sino permanente. La metodología empleada es el análisis de contenido cuantitativo y cualitativo de publicaciones académicas e informes oficiales, y de la legislación vigente en México. Entre los resultados está el afianzar la confianza en el Estado y su gestión, promover la colaboración sociedad - Estado y visibilizar el daño social que enfrentan las economías cuando son capturadas por relaciones de poder.

Palabras claves: Tributos ambientales, políticas públicas, fiscalidad ambiental, FONDEN, redes de poder, comité ciudadano incluyente.

Abstract

Climate change has become a critical factor of global security as it causes environmental, social, political and economic imbalances. Given the consequences of such climate imbalances, such as the occurrence of increasingly frequent earthquakes, it is necessary to implement public policies that tend to reduce the damage and allow the resilience of the societies that suffer them. The present work is carried out with the purpose of elaborating a politically viable proposal to the housing reconstruction project, supplying resources of the National Fund of Natural Disasters (FONDEN); need derived from the earthquake that occurred on September 19, 2017 in several states and entities of Mexico, which generated severe material damage as human. The objective is to strengthen and legitimize governments and states in the fair and transparent administration of economic resources, including various actors or subjects to which they will be called "inclusive committees", which are intended to be recognized and acquire legal personality for enable them to participate in the design and implementation of a development policy, in such a way that it is not a contingent solution, but permanent. The methodology used is the analysis of quantitative and qualitative content of academic publications and official reports, and of the current legislature in Mexico. Among the results is to strengthen confidence in the State and its management, promote society - State collaboration and make visible the social damage that economies face when captured by power relations.

Key words: Environmental taxes, public policies, environmental taxation, FONDEN, power networks, inclusive citizen committee.

Introducción

El cambio climático se ha tornado un factor crítico de seguridad global ya que origina desequilibrios ambientales, sociales, políticos y económicos. Ante las consecuencias de tales desequilibrios climáticos, como la ocurrencia de sismos cada vez más frecuentes, se hace necesario la implementación de políticas públicas que tiendan a menguar los daños y a permitir la resiliencia de las sociedades que las sufren.

Ante el desastre natural derivado por el sismo ocurrido el 19 de septiembre del 2017 en México, se observó una movilización por parte de la población nacional para ayudar a los afectados; sin embargo en la logística de distribución hubo un rechazo y franca desconfianza en recibir apoyo de las autoridades del Estado Mexicano.

*Autor para Correspondencia: gva.vidal@hotmail.com

Como citar: Vidal-A., G. & Chávez-M., L. A. (2018). Erogando recursos del fondo nacional de desastres naturales (FONDEN) en México: una propuesta de corresponsabilidad social y empresarial, ajustándose a los propósitos de desarrollo sostenible. *Revista FACCEA* 8(2): 78 - 87 pp.

Lo anterior puso de manifiesto la reputación que se han ganado éstas autoridades por los malos manejos que ha tenido en la administración de recursos destinados para ayuda a los damnificados en eventos pasados, los cuales se han desviado y muy pocas veces no llegan a quienes realmente lo necesitan.

El apoyo que dan las autoridades mexicanas a través del programa de financiamiento y seguro para enfrentar estos desastres, esto es, el fideicomiso llamado Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) es un pasivo para la nación, que fiscalmente tiene un costo, el cual afecta el crecimiento económico y el desarrollo del país, al desviarse recursos de otros programas para ser destinados a aliviar el impacto del desastre natural.

Se hace necesario proponer un mecanismo de gestión de recursos que le imprima legitimidad al proceso, pero al mismo tiempo esté apegado a la ley, se pueda fiscalizar y se realice de una forma pronta y expedita, tomando en cuenta que toda iniciativa que tienda aminorar los efectos negativos de los desastres naturales, debe planearse antes de ponerse en marcha.

Es el propósito del presente trabajo proponer estrategias que resuelvan este tipo de problemática por medio del diseño e implementación de una política de desarrollo, de tal forma que no sea una solución contingente, sino permanente, con miras a lograr una gestión sostenible.

Se plantea una propuesta de corresponsabilidad social y empresarial para evadir la incidencia de redes de poder por medio de la creación e integración del comité ciudadano incluyente, fundamentada en los propósitos de las Naciones Unidas, contenidos en el Programa de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, 2017), que cuente con una participación activa de todos los involucrados (organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas e instituciones públicas) y ajustándose a los propósitos de desarrollo sostenible.

La metodología empleada es el análisis de contenido cuantitativo y cualitativo de publicaciones académicas e informes oficiales, y de la legislatura vigente en México que nos permita confirmar la hipótesis inicial, construir el concepto de "comités incluyentes", y hacerlos legales y legítimos, así como explicar el fenómeno analizado en una realidad transformada.

Lo anterior ayudará a responder la pregunta principal de investigación: ¿Cómo se puede implementar un programa de inclusión y acompañamiento entre la sociedad civil y el gobierno, que logre afianzar la confianza sobre la

administración y aplicación de los recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)?

Por lo tanto el objetivo principal es implementar una estrategia para incluir en la resolución de los problemas ocasionados por los desastres naturales, a una sociedad capaz de enfrentarse y recuperarse en forma inmediata ante este tipo de eventos, educándola y capacitándola, así como proponer una modificación de la logística de operación y normatividad del FONDEN, abriéndola para aceptar la participación ciudadana de lo que se ha denominado "comités ciudadanos incluyentes" (conjunto de sujetos sociales provenientes de organizaciones no gubernamentales), en el diseño e implementación de una política de desarrollo, ante la problemática de la desconfianza en el gobierno sobre la administración del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

El texto se organiza de la siguiente forma: en la primera parte se expone el protocolo de investigación, en la segunda parte se desglosa el marco conceptual, en la tercera parte se proporciona un soporte empírico y se desglosa la estrategia propuesta, en la cuarta parte se exponen resultados o hallazgos y en la quinta y última se entra a la sección de conclusiones y discusión.

Protocolo de investigación

Ante el desastre natural derivado por el sismo ocurrido el 19 de septiembre del 2017, se observó una movilización por parte de la población nacional para ayudar a los afectados; se inició un proceso de acopio de todo tipo de artículos, comestibles, ropa, por parte de la ciudadanía, para llevar lo recabado a las zonas afectadas, pero en la logística de distribución hubo un rechazo y franca desconfianza en recibir apoyo de las autoridades del Estado Mexicano, ya que a través de la existencia de redes de poder se desvían dichos recursos para fines de enriquecimiento de particulares. Lo anterior puso de manifiesto la reputación que se han ganado éstas autoridades por los malos manejos que ha tenido en la administración de recursos destinados para ayuda a los damnificados en eventos pasados, los cuales se han desviado: ya sea lucrando con ellos o para conseguir adeptos políticos; y muy pocas veces llegan a quienes realmente lo necesitan.

Adicional a la necesidad de vestido y sustento que deben cubrirse en forma casi inmediata, también surge la necesidad de vivienda, ya que muchos se quedaron sin hogar, todo esto se traduce en un pasivo para la nación, que fiscalmente tiene un costo, el cual afecta el crecimiento económico y el desarrollo del país, al desviarse recursos de otros programas para ser destinados a aliviar el impacto del desastre natural.

México tiene ya un programa de financiamiento y seguro para enfrentar estos desastres y manejar el costo fiscal, es el fideicomiso llamado Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), cuyo fin es canalizar recursos, fondos federales, a actividades de emergencia, recuperación y reconstrucción después de la ocurrencia de un desastre (Protección Civil, 2012), sin embargo a la desconfianza descrita inicialmente se añade la burocratización del proceso que retrasa el tiempo en que deberían llegar los recursos (Merino & Torreblanca, 2017).

Otro problema a considerar es que si se desea canalizar recursos para la reconstrucción, estos solo pueden destinarse para infraestructura pública y vivienda de bajos recursos (SEGOB, 2012), quedando fuera edificios urbanos, escuelas privadas, vivienda no catalogada “de bajos recursos”, los cuales también están reclamando ayuda del gobierno para su restauración. En este punto es necesario saber a dónde se canalizan los donativos que en dinero líquido hacen los países extranjeros, instituciones internacionales y nacionales y cuál es el procedimiento para disponer de éstos fondos para reconstruir el segundo tipo de inmuebles mencionado.

Por último se debe cuestionar quién realizara las labores de construcción, porque dependiendo de la elección de estos proveedores de servicios también se legitima el proceso.

Referentes teóricos

La presente investigación se apoya en la propuesta del eco desarrollo que sostiene que se hace necesario tomar el medio ambiente como dimensión horizontal del desarrollo al lado de las dimensiones de cultura, sociedad, economía, tomando en cuenta la diversidad de culturas y aprovechar las potencialidades de su medio (saber popular pasado por el ojo de la ciencia), solucionar los problemas de forma interna y plural (Sachs, 1981), por tal motivo se justifica el involucramiento de la sociedad en la solución del problema de la reconstrucción provocado por un desastre natural.

El proyecto de la ONU, “nuestro futuro común” o también llamado “informe Brundtland” apela a la participación de la comunidad en conjunto para la solución de problemas que afectan a todos: ciudadanos, Organizaciones no gubernamentales (ONG’s), instituciones de educación, comunidad científica, para crear conciencia y obtener un desarrollo sostenido (duradero) para llegar a ese futuro común deseable, siendo necesario para tal fin, realizar cambios en las leyes, política e instituciones para el establecimiento, seguimiento y regulación/sanción para aquellos que no preserven el Medio Ambiente. (Brundtland, 1987).

Se propone de acuerdo a lo establecido en los propósitos de desarrollo a Escala Humana, que el Estado estimule y potencie los procesos de abajo hacia arriba, generando sinergia con la sociedad civil; que los procesos sean más democráticos y menos burocráticos, haciéndolos más eficientes involucrando la participación de gente interesada en su crecimiento personal y que a su vez contribuya al desarrollo social. (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1986).

Dentro de los principios del Postdesarrollo se contempla el diseño de políticas de lo que llaman “relacionalidad”, estableciendo una relación entre la naturaleza y el hombre (Escobar, 2012), es el propósito de la presente propuesta que se respete éste principio.

Se aplica la convicción de que el Estado es vital para la implementación y regulación de cualquier programa de beneficio social, por tal motivo se propone un cambio estructural virtuoso con la creación de los “comités incluyentes”, los cuales son actores que se comprometen, involucran, y coordinan acciones, para transformar al Estado en una institución capaz, robusta, eficiente y confiable para ejecutar conjuntamente proyectos de largo alcance. Con lo anterior se pretende lograr una gestión sostenible que cuente con una participación activa de todos los involucrados (organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas e instituciones públicas) apeándose a las políticas de La Agenda para el futuro. (Bárcena & Prado, 2016).

Lo anterior se ajusta con uno de los propósitos de las Naciones Unidas, a través de su programa de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), en donde se espera que la gobernanza del riesgo de desastres sea parte de las esferas sociales, políticas y económicas del país, involucrando al sector público como el privado. De lo anterior depende nuestro futuro común. (UNISDR, 2017).

Metodología

En el proceso de investigación se usará metodología mixta: cualitativa y cuantitativa, incluyendo métodos de análisis de muestreo (población inactiva con profesión del INEGI), de textos (informes, leyes, normas). En la producción de evidencia empírica se utilizará la encuesta, la observación directa.

Por supuesto también se hace necesaria la consulta de la regulación mexicana para saber que se permite y en donde es necesario realizar reformas, lo anterior está establecido en los “Lineamientos del fondo para la atención de

emergencias FONDEN" (SEGOB, 2012), los cuales contienen el "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012", que contemplan la revisión constante para asignar los recursos del FONDEN.

Se consultará la normatividad aplicable en su artículo 3, 5, 6, 7, 9, 11, 21 de los lineamientos y la rendición de informes, 62, 63 y 74 de la Ley General de Protección Civil y demás normatividad aplicable. El Capítulo III De la operación del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN, Sección I De las solicitudes de insumos por parte de las entidades federativas, artículo 13 de las solicitudes de insumos; Capítulo IV De la comprobación y pago de los insumos y servicios autorizados, Sección I De los informes de utilización de insumos y servicios, artículo 22. I. Autorización de fletes para la movilización. Almacenamiento y aseguramiento de la integridad de los insumos. Sección II De la validación y pago de los insumos adquiridos, los cuales se efectúan a través del Fideicomiso FONDEN, directamente por el Fiduciario al proveedor, por cuenta y orden de la SEGOB. Capítulo VII de la evidencia documental de los trámites y operaciones que se realizan: autorización, transferencia y aplicación de recursos federales del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN.

Así también se consultaran el Anexo I, de los insumos que se pueden adquirir con cargo al fondo para la atención de emergencias FONDEN y de desastre natural y solicitud de opinión a la Secretaria de desarrollo social (SEDESOL); y el Anexo II glosario de términos.

Marco conceptual.

Se hace necesario antes de iniciar un proyecto que tienda a resolver la problemática planteada anteriormente, investigar sobre el proceso actual para saber dónde se puede involucrar el sujeto social propuesto, es decir el "comité ciudadano incluyente", el cual es externo al mecanismo tradicional, y analizar qué regulación se debe cambiar o adaptar para permitir su participación; a cuales otros organismos se puede solicitar asesoría y apoyo para implementar un plan de acción integral y con cuanto presupuesto se cuenta para alcanzar éste fin. Por éste motivo comenzaremos por definir varios conceptos generales, usando como base la fuente de consulta "FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México – Una Reseña Junio 2012" (Gloria Grandolini, 2012).

Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN).

El Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN) se crea en los 90's para reconstruir inmuebles dañados pertenecientes a la federación y a los estados afectados por desastres naturales. Se presupuesta dentro del Ramo 23 de egresos de la Federación a partir de 1996 y en 1999 se

establecen sus primeras reglas de Operación. Solo se puede destinar para reconstruir o rehabilitar vivienda de la población de bajos ingresos, infraestructura pública de los estados, municipios y la federación, y el medio ambiente (áreas naturales protegidas, selvas, lagunas y ríos).

Está integrado por el Programa FONDEN para la Reconstrucción y el Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), cada uno de los cuales se maneja a través de fideicomisos llamados FONDEN (reconstrucción) y FIPREDEN (Prevención), a través del fiduciario Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS).

Fuente de financiamiento del Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN).

Cada año se destina el 0,4% del presupuesto federal al FONDEN, al FOPREDEN y al fondo agropecuario para los desastres naturales, cantidad que también comprende el gasto no ejercido para éste rubro del año anterior. En el año 2011 éste porcentaje fue equivalente a ochocientos millones de dólares americanos. Si ésta cantidad no resulta suficiente, se puede disponer de otros recursos tales como los excedentes de la venta del petróleo. Se le da prioridad al FONDEN para la reconstrucción. Los recursos son administrados por el fiduciario y se usan para pagar las obras de reconstrucción directamente a los contratistas.

En octubre del 2017 la Secretaria de Hacienda y Crédito Público anunció que contaba con 9 mil millones de pesos para destinarse a este evento (Merino & Torreblanca, 2017).

Otros instrumentos financieros del Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN).

El programa también cuenta con seguros y bonos catastróficos de donde obtiene recursos para apalancarse. Cuenta con un bono catastrófico soberano emitido por el Gobierno (Cat Mex), con una vigencia de tres años, y cuya cifra en el año 2006 era de cuatrocientos cincuenta millones de dólares, la cual estaba destinada para cubrir daños por terremotos de gran escala en las zonas de mayor riesgo; en 2009 la cobertura fue por doscientos noventa millones de dólares; en 2011 la cobertura para vivienda de bajos recursos e inmuebles públicos, realizada a través de un contrato de seguro fue de cuatrocientos millones de dólares, protegiendo al FONDEN de desviaciones en gastos por apoyos a bienes dañados.

Procedimiento para obtener los recursos del Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN).

Se debe iniciar por emitir de parte de las autoridades de la localidad una declaratoria de emergencia en donde se especifique que la entidad no cuenta con recursos para

atender dicho evento; ésta declaratoria la corrobora el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB) tiene cuatro días para emitir la declaración de desastre y publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la solicitud de recursos al Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN). Paralelamente se forma un comité para realizar inspecciones de campo y evaluar los montos del daño, realizan un informe detallado de las acciones y obras que se tienen que emprender, y los montos aproximados, sometiéndolo a revisión y en su caso a aprobación y otorgamiento de recursos (Merino & Torreblanca, 2017).

Destino permitido de los recursos.

Los recursos se transfieren y destinan primeramente para lo que se denomina Apoyos Parciales Inmediatos (APIN), es decir compra de víveres, materiales de abrigo y protección, herramientas y medicamentos, para restablecer comunicaciones, servicios básicos, limpieza de las calles y viviendas, remover escombros, pasos provisionales. Después se empiezan a atender trabajos de reconstrucción, principalmente activos públicos (infraestructura carretera, hidráulica, escuelas y hospitales) y las viviendas de la población de bajos recursos.

Instituciones mundiales que colaboran con México.

El Banco Mundial coopera con México en la gestión del riesgo de desastres, proveyendo asesoría a través del Proyecto de Gestión de Desastres Naturales, el cual contempla la emisión de bonos catastróficos. Se coordinan en forma conjunta proyectos para la recuperación del país de los desastres naturales y se realizan iniciativas para mejorar la gestión del riesgo fiscal de acuerdo a lo establecido en el consenso Washington (Williamson, 1990). Con estos programas del gobierno se apoya en la asistencia de desastres, constituyendo al mismo tiempo medidas preventivas.

Procedimiento para la rendición de cuentas y de transparencia.

Para apoyar en aspectos de rendición de cuentas y de transparencia están la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que es la instancia responsable del procedimiento de acceso a los recursos del FONDEN y de la emisión de las declaratorias de desastre natural y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la instancia responsable de los recursos del FONDEN.

Para tal efecto se cuenta con alta tecnología e información de punta en el proceso de acceso a los recursos que permiten evaluar y cuantificar los daños sufridos. SEGOB revisa en el sistema en línea las solicitudes de recursos

emitidas por los comités de evaluación, remite el expediente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y ésta convoca al comité técnico del fideicomiso FONDEN para que autorice los recursos y abra una subcuenta específica por cada programa de reconstrucción. Los recursos se transfieren a través de estas subcuentas por medio del fiduciario BANOBRAS a las empresas proveedoras de servicios de reconstrucción, previa presentación de las facturas de avance de la ejecución de las obras. Se financia al cien por ciento los costos de reconstrucción de activos federales y cincuenta por ciento los activos locales y el porcentaje va disminuyendo por desastres posteriores si los bienes reconstruidos no han sido asegurados.

El Centro Nacional para la Prevención de Desastres (CENAPRED) es el área técnica enfocada en la reducción del riesgo y trabaja estrechamente con el FONDEN.

Recepción y distribución de los recursos.

Los estados, municipios y delegaciones políticas, se coordinan para reportar y atender las declaratorias de emergencia, así como para distribuir y repartir directamente a la población afectada. Cuando son rebasados, se solicita apoyo a la Secretaría de Marina, de Defensa Nacional, y/o a alguna otra dependencia o entidad. El proceso se encuentra regulado en el "Acuerdo que establece los Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN" publicado en el Diario Oficial de la Federación. el 3 de julio de 2012. (SEGOB, 2012).

Organizaciones mundiales involucradas en la solución de desastres naturales que colaboran con México.

Existe un programa de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), celebrando su quinta Plataforma Global 2017 para la Reducción del Riesgo de Desastres en Cancún, México, en donde se reunieron miembros de la sociedad civil internacional, representantes de distintos países y organismos, del sector privado y de la academia. En ella se reconoció que lo más importante de las tareas humanitarias es proteger a la población de los desastres naturales, insistiendo que es una tarea que demanda una participación y colaboración integral, un trabajo conjunto entre gobierno y sociedad. La plataforma constituye un espacio de diálogo para compartir conocimientos y experiencias. Su objetivo principal es fortalecer la recuperación de los desastres y reducir pérdidas, garantizar medios para subsistir, salvar vidas, construir/reconstruir hogares, y reducir los gastos futuros, asegurando que lo construido soporte el impacto de los sismos y los desastres naturales. Se propuso la creación de una red que integrara a la banca y el sector privado para la creación de seguros y la fabricación. (UNISDR, 2017).

Adicional se cuenta con el apoyo del Programa Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación (Global facility for disaster reduction and recovery, GFDRR por sus siglas en inglés) del Banco Mundial. (GFDRR, 2017).

La Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO) a través del fondo multilateral de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres, se unió también al Banco Mundial para apoyar a países de ingreso medio. (BM/SECO, 2011).

Los asociados que apoyan la labor de GFDRR para proteger los medios de subsistencia y mejorar la vida de las personas: Academia Árabe para la Ciencia, Tecnología y Transporte Marítimo, Alemania, Arabia Saudí, Australia, Austria, Banco Islámico de Desarrollo, Banco Mundial, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Colombia, Corea del Sur, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Finlandia, Francia, Haití,

India, Indonesia, Irlanda, Islas Salomón, Italia, Japón, Luxemburgo, Malasia, Malawi, México, Nueva Zelandia, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Secretaría de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, Senegal, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Togo, Vietnam y Yemen.

Soporte empírico, Propuesta e implementación.

Los desastres naturales son contingentes y se hace necesario disminuir su carácter de fortuito, tomando medidas de prevención y planeación, contándose entre estas, la formación de fondos financieros. Varios países se han unido a esta visión, contándose entre ellos a México con su Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), el cual financia la reconstrucción de vivienda de bajos recursos de una zona afectada por un desastre natural; sin embargo se han detectado áreas de oportunidad en su ejecución transparente y expedita.

Como fundamento a la afirmación anterior, se realiza un contraste entre la ocurrencia de sismos en México y la forma en que se ha ejecutado el fondo. Tabla 1.

Tabla 1. Cronograma de Sismos en México, periodo 2008-2016.

Estado	Año 2008			2009			2010			2011			2012			2013			2014			2015			2016			Total
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	
AGUASCALIENTES	x												x															2
BAJA CALIFORNIA							x	x											x			x						5
BAJA CALIFORNIA SUR	x			x									x			x			x			x						7
CAMPECHE									x			x			x				x			x						6
CHIAPAS	x			x			x		x			x			x				x		x	x						11
CHIHUAHUA	x													x	x			x	x			x						6
COAHUILA							x				x			x	x				x			x						7
COLIMA									x			x			x				x			x						6
DISTRITO FEDERAL							x																					1
DURANGO	x								x					x	x			x	x			x						8
ESTADO DE MÉXICO				x			x		x				x		x							x						6
GUANAJUATO															x	x			x			x						4
GUERRERO			x			x							x	x			x	x			x	x			x	x		13
HIDALGO				x					x						x				x			x						5
JALISCO									x					x	x				x			x						7
MICHOACÁN							x								x				x			x						5
MORELOS									x					x					x									5
NAYARIT															x				x			x						3
NUEVO LEÓN									x									x			x							6
OAXACA	x	x		x			x		x				x	x			x	x			x							12
PUEBLA	x						x		x					x					x			x						7
QUERÉTARO							x																					1
QUINTANA ROO														x				x				x						5
SAN LUIS POTOSÍ									x						x	x					x							6
SINALOA									x					x	x						x							9
SONORA															x						x							7
TABASCO									x					x							x							9
TAMAULIPAS									x												x							7
TLAXCALA																												0
VERACRUZ									x												x							10
YUCATÁN																												0
ZACATECAS																												5
Total									1	Precipitacion				163	2	Sismo				15	3	Temperatura				13	Todos	191

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los informes trimestrales del FONDEN, en la página oficial de Protección Civil de México.

Para contribuir al alivio de tales eventos se ha convenido asignar un porcentaje anual fijo del 0,4% sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Con el propósito de dimensionar las desviaciones de lo presupuestado contra lo ejercido real (figura 1).

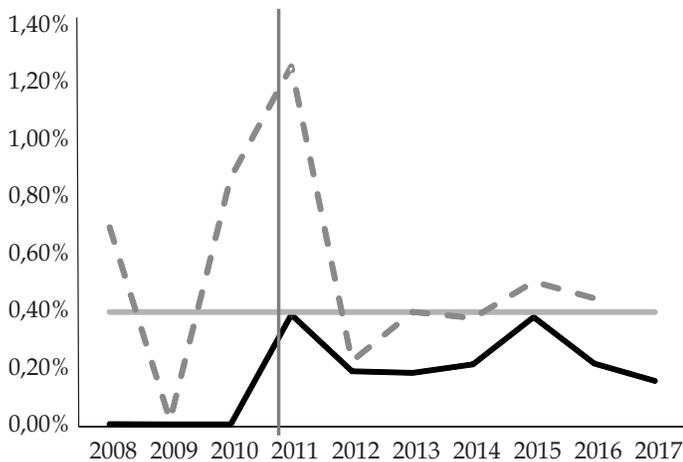


Figura 1. Contraste Presupuesto destinado al FONDEN vs. Ejercicio real. Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los informes analíticos del presupuesto de egresos de la federación (PEF) de México.

En la Figura 1, la línea negra continua representa el presupuesto real anual destinado al FONDEN para reconstrucción. La línea gris continua representa la regla de aplicar el 0,4% de los ingresos del PEF. La línea punteada indica el gasto real ejercido.

Se puede observar que los presupuestos reales asignados anualmente no están cumpliendo con la regla, siendo inferiores en la mayoría de los casos a lo que marca la normatividad, aunado a esto, el gasto ejercido sobre pasa tanto al presupuesto como a la norma, provocando desequilibrios presupuestales y que se desvíen partidas de otros rubros para aliviar los daños provocados por los sismos o halla rezago en su atención; violando el principio de transparencia.

Así mismo se ha detectado que la asignación o distribución de la partida presupuestaria del FONDEN hacia estados y municipios está influida por las relaciones de poder político en turno, de una correlación de fuerzas de poder entre los distintos grupos, reflejando una preferencia política, no tanto una necesidad económica. Los grupos mejor organizados y con mayor poder, tienen mayor capacidad para influir en las decisiones de política económica que han favorecido sus intereses y bajar recursos (Ayala, 2001).

En la tabla 2, se muestra que a pesar de que Guerrero y Oaxaca son los estados con mayor número de siniestros reportados al FONDEN, reciben menos apoyo que los estados de Veracruz o Tabasco. En Querétaro solo se registró un solo caso de desastre y sin embargo la partida que ejerció del fondo es cuatrocientas veces mayor a la que se destinó a Guanajuato.

Tabla 2. Contingencias registradas .vs. recursos ejercidos del FONDEN.

Estado	Contingencia	FONDEN
CHIAPAS	11	7489.23
GUANAJUATO	4	52.10
GUERRERO	13	10734.77
OAXACA	12	5400.20
QUERÉTARO	1	263.76
TABASCO	9	12172.33
TLAXCALA	0	0.00
VERACRUZ	10	26033.87
YUCATÁN	0	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los informes trimestrales del FONDEN, en la página oficial de Protección Civil de México.

Aunado a lo anterior existe un desfase abismal entre las fechas en que se reconocen los desastres, se solicitan los recursos y en que se bajan realmente a las zonas afectadas.

En la tabla 3, se muestra el número de años que el gobierno federal tardó para cubrir algún gasto solicitado al FONDEN por Estado y por año, registrándose casos de hasta seis años como en los estados de Morelos y Coahuila, quienes justificaron su petición de recursos en el año 2010 y se bajaron hasta 2016; evidenciando que se vieron afectados con la alternancia en el poder político del Partido Acción Nacional (PAN), quien inicio su gestión en el año 2006 y entregó la estafeta en 2012 al Partido Revolucionario Institucional (PRI). (Tabla 3).

Se observa que el atraso en general es de un año en promedio y que ha venido en aumento a partir del año 2012, justo a partir que toma el poder el PRI.

El anteriormente llamado Distrito Federal, ahora conocido como Ciudad de México y Querétaro reciben el recurso en el mismo año en que ocurre el siniestro, esto influido por su localización geopolítica con respecto a la cúpula del poder federal.

Por todo lo anteriormente expuesto y tal como se mencionó en la parte de justificación de la sección 1, se hace necesario proponer un mecanismo de gestión de recursos que le imprima legitimidad al proceso, pero al mismo tiempo esté apegado a la ley, se pueda fiscalizar y se realice de una forma pronta y expedita.

Tabla 3. Rezago de los recursos del FONDEN 2008-2016

Estado	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio
Aguascalientes	0				1					0.50
Baja california			0				0	1	2	0.75
Baja california sur	0	0			0	1	2	2	2	1.00
Campeche				0	1	2	0	1	2	1.00
Chiapas	1	1	0	1	2	3	4	5	2	2.11
Chihuahua	0				1	1	1	2		1.00
Coahuila			0	0	1	0	1	2	6	1.43
Colima				0	1	0	3	4	2	1.67
Distrito federal			0							0.00
Durango	0			1	1	2	1	2	2	1.29
Estado de México		0	0	0	1	2		1		0.67
Guanajuato					1	0	1	2		1.00
Guerrero	1	0	0		1	2	2	2	3	1.38
Hidalgo		2				2	1	2		1.40
Jalisco				0	1	2	1	2	3	1.50
Michoacán			0			0	1	2	3	1.20
Morelos			0		2	0	1		6	1.80
Nayarit						0	1	2		1.00
Nuevo león	0		0	1		3	1	2		1.17
Oaxaca	0	0	0	1	1	3	3	2	2	1.33
Puebla	1		0	1	1	2	1	2		1.14
Querétaro			0							0.00
Quintana roo	0				0	1	1	2		0.80
San luis potosí	0		0	0	1	0	1			0.33
Sinaloa	0	0		0	1	0	1	2	3	0.88
Sonora	0	0	0		1		0	1	2	0.57
Tabasco	1	2	1	1	2	3	1	2	3	1.78
Tamaulipas	0		0	0		2	1	2	3	1.14
Tlaxcala										
Veracruz	1	1	1	1	2	3	3	5	3	2.22
Yucatán										
Zacatecas	0				1	0	1	2		0.80
Promedio anual	0.29	0.6	0.12	0.44	1.09	1.36	1.31	2.16	2.88	1.23

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los informes trimestrales del FONDEN, en la página oficial de Protección civil de México.

El crear a los llamados “comités incluyentes”, con personalidad jurídica para habilitarlos a participar en el diseño e implementación de una política de desarrollo permanente, logrará una gestión sostenible que cuente con una participación activa de todos los involucrados (organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas e instituciones públicas).

Como un primer intento de acción se proponen las siguientes estrategias:

- ✓ Implementar un programa de inclusión y acompañamiento entre la sociedad civil y el gobierno municipal, estatal y federal, en la administración y aplicación de los recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).
- ✓ Seleccionar una muestra de candidatos susceptibles de participar.

- ✓ Elaborar un plan para convocar a esa muestra que contemple incentivos, apoyo para su participación y capacitación sobre el tema.
- ✓ Analizar la regulación y normatividad vigente, detectando puntos donde se deban hacer cambios para reconocer la participación ciudadana, establecer su responsabilidad y alcance; y señalar o designar a las Instituciones gubernamentales que se harán cargo junto con ella del seguimiento, monitoreo y contraloría de los recursos aplicados.
- ✓ Revisar la plantilla de proveedores de servicios del Estado y proponer modificaciones para que se permita a la ciudadanía participar en la prestación de servicios de construcción con su consiguiente remuneración.
- ✓ Proponer la iniciativa para que se cabildee y autorice.
- ✓ Iniciar el proceso.

En cuanto a la planeación de tiempos se proponen periodos no mayores a una semana por punto dado.

Resultados e impactos esperados en el contexto nacional o regional.

- ✓ Resolver el problema de vivienda de la población afectada por el sismo del 19 de septiembre de 2017.
- ✓ Afianzar la confianza en el Estado y su gestión.
- ✓ Promover la colaboración sociedad – Estado.
- ✓ Involucrar a la sociedad en temas de interés común, habilitando su rol de “agente” más que de “paciente” contribuyendo a su desarrollo personal.
- ✓ Sentar un precedente mundial sobre la participación sinérgica de gobierno – sociedad civil, a través de la intervención del comité ciudadano incluyente propuesto en la presente investigación.

Conclusiones y discusión.

La presente propuesta va enfocada a eliminar la corrupción y hacer transparente el manejo de los fondos destinados para aliviar en parte los daños en la vivienda provocados por desastres naturales, factores contingentes que son difíciles de prever y cuyos recursos son complicados de auditar.

Hasta mediados del año pasado el 70% de la población afectada por el sismo del 19 de septiembre del año 2017 en el estado de Puebla, México, no había recibido recurso alguno o lo recibió incompleto, responsabilizando a el titular de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), por la sospecha del desvío de recursos para financiar su campaña política, o que el escaso recurso entregado fue condicionado por voto electoral (Espejel, 2018).

La cuantificación del desvío se realizó haciendo un censo

poblacional y un cálculo de 25 mil pesos mexicanos por vivienda que presentara daños parciales y 49 mil pesos mexicanos para daños totales, de los cuales se registró un faltante de 905 millones de pesos.

Información obtenida de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), acerca de la reconstrucción de vivienda, revela que de 28 mil damnificados entre Izúcar de Matamoros y el municipio de Chietla, en el Estado de Puebla, solo se habían rehabilitado mil casas hasta junio del año 2018.

Se abre la discusión con respecto al cuestionamiento de que si en México existe un Fideicomiso Privado Fuerza México (FFM), el cual es de iniciativa privada, cuya función es, según reza en su página web, "administrar y operar los recursos y las donaciones realizadas por organizaciones empresariales, empresas y particulares para colaborar en la reconstrucción", garantizando "la responsabilidad, transparencia y efectividad en el manejo de fondos recaudados, supervisar la asignación de recursos y el desarrollo de los proyectos de reconstrucción" (Fideicomiso Privado Fuerza México, 2019); cómo es posible que se sigan dando situaciones de corrupción y riesgo moral.

Así mismo se desea poner sobre la mesa de análisis, que tal organización está liderada por el Consejo Coordinador Empresarial e integra diversos organismos que se aliaron a partir del sismo ocurrido en México en septiembre de 2017, como lo son Asociación de Bancos de México ABM, A.C., Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles A.C. (AMIB), la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), entre otras, y su gobierno consiste en un Comité Técnico, órgano rector del FFM y éste a su vez se subdivide en tres subcomités que lo auxilian en sus funciones de acuerdo a su especialidad: 1) El Subcomité Operativo y de Expertos evalúa la viabilidad de proyectos, 2) el Subcomité de Promoción y Seguimiento enlaza a la organización privada con la esfera pública, y 3) el Subcomité de Transparencia e Innovación Financiera, promueve la transparencia y acceso a la información del Fideicomiso, desarrollo de nuevas tecnologías de administración y apoyo humanitario (FFM, 2019).

Todo lo anterior hace suponer la existencia de redes o relaciones de poder, las cuales se sospecha han incidido en la toma de decisiones sobre la aplicación de beneficios; por tal motivo, se hace necesario un dispositivo para evitar situaciones de corrupción y riesgo moral, que impida que esas situaciones se den.

Literatura citada

Ayala-E., J. (2001). Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX. México, D.F: UNAM

Bárcena, A., & Prado, A. (2016). El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Argentina: siglo XXI editores.

BM/SECO. (2011). Obtenido de El Programa de Financiamiento del Riesgo de Desastres y Aseguramiento del Banco Mundial (BM) y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO): [https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/colombia/es/SECO_WB_Partnership_2Pgr_PartnerCountries_\(June_20_2011\)_spanishvf.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/colombia/es/SECO_WB_Partnership_2Pgr_PartnerCountries_(June_20_2011)_spanishvf.pdf)

Brundtland, G. H. (1987). "Nuestro futuro común", Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Oslo, Noruega: ONU.

Escobar, A. (2012). Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Unidad de Posgrado.

Espejel, A. (2018). Acusan desvío de recursos del 19 de Septiembre para campañas. El Popular, págs. <https://www.elpopular.mx/2018/06/28/municipios/acusan-desvio-de-recursos-del-19-s-para-campanas-184431>.

Fideicomiso Privado Fuerza México. (2019). ¿Quiénes somos? Obtenido de <https://fideicomisofuerzamexico.com/>

GFDRR. (2017). Global facility for disaster reduction and recovery. Obtenido de <https://www.gfdr.org/en/gfdr-annual-report-2010>

Gloria G, L. G. (2012). FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México - Una Reseña Junio 2012. Washington, DC, USA: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery.

Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a escala humana. Opciones para el futuro. España: Biblioteca CF+S.

Merino, J., & Torreblanca, C. (2017). ¿Por qué todavía no hay dinero del FONDEN? Animal Político, págs. 1-13.

Protección Civil. (Junio de 2012). FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México - Una Reseña Junio 2012. O b t e n i d o d e http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Almacen/fonden_resumen_ejecutivo.pdf

Sachs, I. (1981). Ecodesarrollo, concepto, aplicación, beneficios y riesgos. Agricultura y sociedad, No. 18.

SEGOB. (3 de JULIO de 2012). Acuerdo que establece los lineamientos del fondo para la atención de emergencias FONDEN. Alejandro Alfonso Poiré Romero. Diario Oficial de la Federación, págs. 1-30.

UNISDR. (2017). Plataforma Global 2017 para reducción del riesgo de desastres. Cancún, México: Naciones Unidas.

Williamson, J. (1990). El cambio en las políticas económicas de América Latina. New York: Instituto de Estudios Económicos Internacionales.

Asociaciones Público Privadas y Obras por Impuesto, Inversión Privada Mexico y Colombia.

Public private associations and works for taxes, private investment Mexico and Colombia.

Recibido 14 de junio de 2018
Aceptado 06 de septiembre de 2018

Sarai Ramírez Alonso¹, John Jairo Restrepo Lizcano² &
Eudoxio Morales Flores³

¹Abogada, Maestra en Economía, Doctorante del Doctorado en Economía Política del Desarrollo (CEDES – FE- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla).
²Contador público, Magíster en derecho tributario y estudiante de doctorado en Humanidades. Docente investigador de la Universidad de la Amazonia. Director del grupo de investigación SINAPSIS categoría B por COLCIENCIAS.
³Docente- Investigador en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES –FE- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla) Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública, Doctor en Finanzas Públicas.

Resumen

En el presente trabajo se examinan dos alternativas de financiamiento de infraestructura y servicios públicos con participación privada en México y Colombia, haciendo un análisis comparativo de algunos aspectos del diseño institucional de las Asociaciones Público Privadas (APPs) y el esquema colombiano denominado Obras por Impuestos. Desde la visión neo institucionalista, a partir del análisis de las reglas, se describen las diferencias y similitudes de las APPs en ambos países, situación que permitirá claramente observar los puntos en que Colombia con respecto a México incorpora innovaciones al mercado de compras y contratación gubernamental, así también la modalidad en que la inversión directa por parte del contribuyente participa en la ejecución de proyectos de trascendencia social en las zonas más afectadas por el conflicto armado – ZOMAC, la cual conserva similitudes con las APPs, pero que no hace parte de los esquemas de Asociación Público Privadas.

Palabras claves: Asociaciones, Público, Privadas, sector público, sector privado, contratación pública, Obras, Impuestos.

Abstract

This paper examines two alternatives for financing infrastructure and public services with private participation in Mexico and Colombia, making a cross-examination of some aspects of the institutional design of public associations And the Colombian scheme called works by taxes. From the neo-institutionalist perspective, from the analysis of the rules, the differences and similarities of the APPs in both countries are described, a situation that will clearly allow to observe the points in which Colombia with respect to Mexico incorporates innovations to Procurement market and government procurement, as well as the modality in which direct investment by the taxpayer participates in the execution of projects of social transcendence in the areas most affected by the armed conflict – ZOMAC, which preserves Similarities with APPs, but that is not part of the public private partnership schemes.

Key words: Public Private Partnerships, public sector, private sector, public contracting, Works for Taxes.

Introducción

El Infrascopes 2017, una herramienta diseñada por la Unidad de Inteligencia de The Economist “mide la capacidad que tiene cada país de movilizar inversiones privadas para infraestructura a través de APPs” (Unit, 2017), ubica a Chile y a Colombia en primer y segundo lugar respectivamente de entre los países con mejor ambiente para el desarrollo de APPs, en cambio a México lo ubica en sexto lugar.

El propósito del presente estudio, es identificar algunos aspectos en que las APPs se diferencian entre México y Colombia a partir del análisis de la regulación creada a partir del 2012: la Ley de Asociaciones Público Privadas y la Ley 1508 de 2012.

El referente inmediato de esquemas con características comunes a lo que hoy son las Asociaciones Público Privadas en América Latina, se tiene en Inglaterra, que a partir de la década de los noventa, implementó lo que se conoce como PFI “Private Finance Initiative” o Iniciativas de Financiación Privada, las cuales incorporan a la relación público – privada criterios que las diferencian de métodos ortodoxos como la concesión, volviéndose estas y otras formas contractuales en algunos casos modalidades de ellas.

Entre las características que hicieron diferentes a las PFI de otros modelos contractuales de financiamiento privado de obras y servicios públicos y que actualmente retoman las APPs, destacan:

*Autor para Correspondencia: abogada.sarai.r@gmail.com

Como citar: Ramírez-A., S., Restrepo-L., J.J., & Morales-F., E. (2018). Asociaciones Público Privadas y Obras por Impuesto, Inversión Privada Mexico y Colombia. Revista FACCEA 8(2): 88- 94pp.

- ✓ Ser contratos de largo plazo
- ✓ Incorporan el financiamiento privado en sectores que tradicionalmente habían sido de carácter público.
- ✓ Distribución de riesgos entre las partes de acuerdo a su expertis.
- ✓ Sistema de pagos que inicia a partir de su disponibilidad de la infraestructura o la calidad del servicio contratado se empiece a cumplir y está en función del cumplimiento de los estándares de calidad en la obra o prestación del servicio.
- ✓ Su registro contable permite un control del déficit, limitando la constitución de pasivos para el Estado, bajo el supuesto de que es un contrato transgeneracional, es decir, la vida del contrato, de la infraestructura y servicios contratados generan beneficios para varias generaciones por lo tanto, a ellas es a quien corresponde el pago proporcional del mismo, sin mermar la capacidad de pago estatal.
- ✓ Ventajas calidad-precio, no así resultan las más baratas.
- ✓ Sitúan al Estado en un rol diverso, que va del operador directo del desarrollo de infraestructura y prestación de servicios a simplemente a la entidad que controla, coordina y regula dichas actividades, pero quien las ejecuta es el sector privado.

De manera alterna a las APPs, Colombia ha incorporado un esquema denominado Obras por Impuestos, que si bien no es una modalidad de APP, ya que no cuenta con las características de las APPs: distribución de riesgos, que la forma de pago esté sujeta a la disponibilidad y calidad en la prestación de servicios, que sean contratos de largo plazo, si resultan ser una modalidad financiada con recursos privados a cuenta de recursos que pudieran en algún momento constituirse como públicos y considerarse una compra de gobierno anticipada, con participación privada.

El análisis institucional que se realizó representa un acercamiento a las APPs en ambos países, en primer lugar, se exponen datos acerca de la situación actual de las APPs en ambos países, en segundo, algunas diferencias significativas en la concepción legal del instrumento, la tipología en cada país, la naturaleza del contrato, las formas de adjudicación, las fuentes de aporte, el registro contable las instituciones especializadas y la transparencia, en el tercer apartado un panorama general del esquema obras por impuestos y por último, a manera de conclusión es posible deducir a partir de las diferencias algunos aspectos a mejorar.

Entorno Actual de APPs en México y Colombia

De acuerdo al Informe 2017 del Banco Mundial sobre Inversión Privada, América Latina y el Caribe, "las APPs, tuvieron el segundo nivel más alto de inversión en 2017

(US \$ 19.400 millones), aunque la inversión disminuyó casi a la mitad en comparación con el nivel de 2016, y fue la más baja en los últimos 10 años, México recibió el nivel más alto de inversión en APPs, con US \$ 8,6 mil millones en 20 proyectos, y el país también fue una de las cinco inversiones principales destinos para 2017, Para México, este fue el nivel más alto de inversión en los últimos 25 años" (Group, 2017).

Entre 1990 y 2017, Colombia ha desarrollado 181 proyectos con financiamiento privado, especialmente en el sector carretero, por un monto total de 46,342, de ellos, 41 han sido realizados entre el 2012 y 2017 año en que se define un marco jurídico específico para APPs con una inversión de 22.285 millones de dólares y el sector de mayor impacto ha sido en este periodo también el carretero.

Para México, se registran en el mismo periodo, 296 proyectos con una inversión de 82.887 millones de dólares, la mayor participación en inversión ha sido en el sector carretero, de ellos, del 2012 a 2017 se han realizado 90 proyectos con una inversión de 33.035 millones de dólares, especialmente en carreteras pero también se han registrado proyectos en el sector energético, puertos y aeropuertos y el de agua y alcantarillado

Definición legal

En México el sistema político y jurídico, cuyo eje es el federalismo, ha generado que las APPs sean un tema federal, es decir que exista una regulación en dicha materia que aplique únicamente para los proyectos generados en el marco de las facultades, en las materias, competencia y recursos que puede ejercer el Ejecutivo Federal - Administración Pública Federal- a través de sus dependencias que difieren de lo que establece la regulación local para cada una de las Entidades Federativas.

Por lo anterior, para efectos de este trabajo, hablar de APPs en México, refiere a los proyectos desarrollados por el Poder Ejecutivo Federal en el marco de su competencia y en el ejercicio de recursos federales. Así, las APPs, son definidas como:

... aquellos proyectos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país¹.

En México en términos normativos, se prevé que el fin de las APPs es el incremento del bienestar social, para ello, la

¹Ley de Asociaciones Público Privadas artículo 2

norma también contempla que deben estar justificados, es decir, se debe probar que representan ventajas financieras con respecto a otras formas de financiamiento y pueden ser proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica; su fin último es de interés público.

Con respecto a lo que Colombia prevé en la Ley 1508 del 2012, es que:

... las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio².

La experiencia colombiana hace énfasis en que independientemente de la forma contractual que se adopte, cualquier contrato que prevea la distribución de riesgos asociados a los proyectos, y la cuestión de los pagos asociados a la disponibilidad de la infraestructura o de la calidad de los servicios contratada, será considerado APP, lo cual hace que la descripción colombiana se acerque más a las características descritas de las APPs de origen eurocéntrico.

Tipología

En México, las APPs son una especie de combo contractual, pueden incorporar contratos con diversas entidades del sector privado que se encarguen de la prestación de los diversos servicios que integran el objeto de la APP, entre dichos contratos, pueden encontrarse contratos administrativos que no se encuentran dentro de la categoría de APPs, por ejemplo, aquellos mediante los que se transfieren los derechos de uso y explotación de bienes públicos, como las concesiones, comodatos o arrendamientos, los cuales son parte del conjunto de contratos que determinan la APP más no son la propia APP y no se rigen por las leyes de APPs, pero también incorporan contratos tipo APPs como son los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPSs).

En el caso de Colombia, la Ley 1508 de 2012, establece dos tipos de APPs, con base en el criterio del sector que las propone, las de iniciativa pública y las de iniciativa privada, la diferencia es que las segundas únicamente operan para proyectos nuevos, es decir, no existe iniciativa privada de APPs para proyectos iniciados, refinanciamiento o ampliación, además dado que la estructuración del proyecto pasa por dos etapas: pre factibilidad y factibilidad que en el caso de las APPs de

iniciativa privada, el financiamiento de ambas etapas corre a cargo del agente del sector privado, hasta que es aprobado por el sector público.

Naturaleza Jurídica del Contrato

Existe en la actualidad una complejidad institucional, regulatoria y doctrinaria para determinar la naturaleza jurídica de los contratos que las administraciones públicas celebran con particulares.

Los contratos, son administrativos, cuando son regidos por leyes especiales y sometidos a jurisdicciones diversas de la civil, que resuelve las controversias que pudieran suscitarse de relaciones contractuales reguladas por el derecho privado. De esta manera es, que relaciones tales como la compraventa o arrendamiento, pasan de naturaleza civil a administrativa, es decir, de privadas a públicas, cuando las realiza el Estado con fines de prestación de servicios públicos, sin embargo, la supletoriedad del derecho privado al público y la aplicación del derecho privado en la relación público privada, ha generado mundialmente un fenómeno llamado la huida del Derecho Administrativo, el cual refiere a la incorporación del derecho privado en la regulación de las relaciones en las que participa el Estado.

En México, la contratación pública pese a ser de naturaleza administrativa, prevé la supletoriedad de las normas civiles³, tratándose específicamente de APP, también se tratan de relaciones jurídicas de naturaleza administrativa, sin embargo estas solo se dan entre las partes contratantes, es decir entre una entidad de la Administración Pública Federal y un o varias entidades del sector privado, quienes para efectos del objeto de la APP pueden subcontratar con otros agentes del sector privado a través de contratos de naturaleza civil, generando precisamente que la relación administrativa vaya tornándose de tipo civil o mercantil, por ejemplo, cuando se trata de servicios financieros, ya que a pesar de que la responsabilidad por el servicio público la conserva el Estado, agentes privados son quienes terminan proporcionando dichos servicios a través de relaciones privadas.

Colombia presenta una particularidad en la naturaleza de las APPs, si bien son contratos administrativos, que consagran relaciones de derecho público, las iniciadas por el sector privado, aunque responden a necesidades ciertas de tipo público y que al tiempo de su formalización se vuelven públicas, inician como un proyecto privado que se vende al sector público y se parecen más a una contratación tradicional ya que pasan por un proceso de estructuración a cargo del agente privado que las propone, que las de iniciativa pública no y se desarrollan bajo procesos y

²Ley No. 1508 de 2012, régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, Artículo 1º.

³La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece en su artículo, que le serán supletorias el Código Civil, en el que se regulan cuestiones contractuales y de obligaciones, así como el Código de Procedimientos Civiles, para efecto de abundar a lo que establece la Ley del Procedimiento Administrativo.

normas diversas, ambas relaciones se formalizan en contratos de naturaleza administrativa, que no excluyen la constitución de relaciones contractuales privadas subyacentes a la APP.

La constitución de una relación público privada bajo la modalidad de APP en ambos países, genera el encadenamiento de relaciones contractuales de diversa naturaleza, al incorporar relaciones de subrogación o subcontratación de servicios a través de los desarrolladores o contratistas, lo cual ha generado la interacción del derecho privado en el ámbito de aplicación del derecho público, generando relaciones de naturaleza híbrida, que no son netamente de derecho público pero tampoco de privado, sino sujeta a una combinación de normas de ambas naturalezas.

Tal situación puede generar incertidumbre en cuanto a materias y competencias si no se da un tratamiento adecuado de la relación, es decir, si en los contratos no constan detalles como la competencia de los órganos resolutorios de controversias, responsabilidad solidaria del Estado o traslado de derechos derivados de los contratos de APP, por nombrar algunas situaciones que no estén contempladas en sus leyes especiales.

Formas de Adjudicación.

México cuenta con tres alternativas para adjudicar los contratos y dado que únicamente se realizan APPs de iniciativa pública estas se contratan a través de los mecanismos que fomentan la libre concurrencia y la competencia: Licitación Pública, en algunos casos por la especificidad; por invitación a cuando menos tres proveedores y excepcionalmente por la vía de la adjudicación directa.

Colombia contrata APPs de iniciativa pública y de iniciativa privada con recursos públicos, en éste caso siempre hará licitación pública aun cuando financie hasta el 20% tratándose de iniciativa privada; Pero cuando se trate de APPs de iniciativa privada, se someterá al proceso de compra simplificada denominado selección abreviada, esto debido a que el 100% de los recursos invertidos son de origen privado.

Fuente de aporte

Tanto México como Colombia en su modalidad de APP de iniciativa pública, prevén la posibilidad de que el sector público aporte recursos al proyecto en su calidad de inversionista, en el caso de Colombia esta posibilidad de aporte de recursos públicos se reduce a un máximo del 30% en cualquier proyecto o hasta el 20% tratándose de proyectos carreteros.

Para el caso de las APP de iniciativa privada, pueden ser financiadas al 100% por recursos privados o bien, también existe la posibilidad de que el Estado aporte hasta el 20% del costo del proyecto.

Registro contable

En Colombia, las obligaciones de pago por disponibilidad, no son consideradas como crédito público, sino como gastos de inversión o como gasto corriente, las obligaciones contingentes son registradas en un fondo contingente, por lo tanto los pagos periódicos a APPs se registran contablemente como gasto corriente, la inversión estatal en la APP, se registra como gasto de inversión.

En México, toda erogación por concepto de APPs se registra como gasto corriente, sin embargo para efectos de disciplina financiera, las erogaciones pendientes de pago destinadas a cubrir los gastos correspondientes a la Inversión pública productiva, deberán ser computables por el Registro Único para el Sistema de Alertas de endeudamiento y considerarse como pasivos contingentes, es decir como potencialmente consolidables.

Esta situación genera la posibilidad de que en el proporcional de la contraprestación periódica que corresponde a gasto de inversión por una infraestructura pública (ya entregada), no sea considerado como deuda pública, es decir, como un pasivo generado por la construcción de dicha infraestructura propiedad del Estado o que en el futuro, una vez liquidada pudiera ser parte del patrimonio público.

El hecho de que el destino final de la infraestructura sea, formar parte del patrimonio público al concluir el contrato, supone estar ante una compra - venta a plazos o un crédito y finalmente constitutiva de deuda pública, no de gasto corriente. En el caso de que el destino final fuera que la propiedad del bien la conservara el agente privado que la construyó, se estaría en presencia de un contrato de prestación de servicios sobre el bien construido que bien puede ser registrado como gasto corriente por concepto de arrendamiento y no como financiamiento de infraestructura pública.

Registro y Transparencia

A partir de 2016, en México, se promulga la Ley de Disciplina Financiera para Entidades y Municipios, en la que se instituye el Registro Público Único, un "Ente Público, encargado de llevar el registro y transparentar la totalidad de los Financiamientos y Obligaciones a cargo de los Entes Públicos" incluyendo el registro de APPs, aunque estas no sean consideradas como pasivos, sino más bien como obligaciones (un término usado por la ley de

disciplina financiera para evitar llamar deuda pública a ciertos pasivos) de largo plazo que no consolidan deuda, el cual entró en funciones el 1 de enero de 2018, por lo que el tema de transparencia es relativamente nuevo.

En cambio en Colombia, es a través del Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP), operado por el Departamento Nacional de Planeación, lleva el control de las APPs que se inician desde su etapa de pre factibilidad ya sea pública o privada, lleva el control y da publicidad de los contratos.

Instituciones Especializadas

Las APPs han cobrado tal importancia en América Latina, que se hace evidente la necesidad de instancias especializadas que coordinen el diseño de políticas públicas de estímulo a la inversión privada a través de las APPs, así como que dirijan el proceso de diseño, adjudicación, contratación y seguimiento en el largo plazo de los contratos de APPs independientemente de las transiciones políticas.

En el caso de México, cada Entidad de la Administración Pública Federal, a través de las áreas administrativas que designen podrán realizar por si o a través de terceros, los procesos de adjudicación, contratación, supervisión de las APPs, supervisados por la Secretaría de la Función Pública. A diferencia de México, en Colombia es a través del Departamento Nacional de Planeación que cualquier entidad estatal podrá participar como contratante en los procesos de selección de esquemas de asociación público privada, siempre que cumplan con los requisitos establecidos para el efecto en el respectivo proceso de selección. No podrán ser contratantes de esquemas de asociación público privada, las Sociedades de Economía Mixta, sus filiales, las empresas de servicios públicos domiciliarios y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado o sus asimiladas.

La Experiencia de Obras Por Impuestos en Colombia

Obras por Impuestos creado en la ley 1819 de 2016, y cuyo objetivo es agilizar y hacer más eficiente la ejecución de obras públicas en todo el país, a través de la inversión directa por parte del contribuyente en la ejecución de proyectos de trascendencia social en las zonas más afectadas por el conflicto armado – ZOMAC, no hacen parte de los esquemas de Asociación Público Privadas.

Extingue la obligación tributaria del Impuesto sobre la renta hasta en un 50% del impuesto a cargo del contribuyente que realice las obras, mediante la destinación de dicho valor a la inversión directa en proyectos prioritarios relacionados con el suministro de

agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública y construcción o reparación de infraestructura vial, de trascendencia social en municipios ubicados en ZOMAC.

En ambas modalidades el socio privado adquiere una obligación de entregar el objeto del contrato bajo un presupuesto fijo y en una fecha determinada, pero el incentivo para hacerlo es diferente puesto que en las APPs la inversión se recupera a través del tiempo (hasta 30 años), mientras que en Obras por Impuestos, es una forma de extinguir una obligación tributaria a través del desarrollo de un proyecto cuya realización está condicionada en zonas delimitadas por el gobierno (ZOMAC). Las APPs no tienen límite en el sector ni en el lugar de ejecución de las obras.

Obras por impuestos no admite coinversión pública, el socio privado puede escoger el proyecto o proyectos a los cuales decida vincular su impuesto, del banco de proyectos de inversión publicado por la Agencia de Renovación del Territorio – ART. En el caso en que varios contribuyentes tengan interés en financiar un mismo proyecto, deberán indicar la intención de ejecutarlo de manera conjunta con otros contribuyentes, señalando los nombres y NIT de los demás contribuyentes y especificando el porcentaje de aporte de cada contribuyente para la financiación del proyecto, quien sólo tendrá derecho a que se extinga su obligación de pagar el impuesto de renta, cuando se termine la obra y no se encarga del mantenimiento y operación en el largo plazo.

Conclusiones

La experiencia de México y Colombia en APPs ha requerido de cambios en su regulación y por tanto el diseño institucional de las mismas. Lo que se observa a partir de la posición en el ranking de los informes Infrascopes, es que a partir de la implementación de una regulación específica para APPs, Colombia ha mejorado su ambiente para su desarrollo.

Si bien, existen diferencias como la posibilidad de que en Colombia los proyectos sean propuestos por agentes del sector privado y sean financiados al 100% por este, además incorpora desde el 2012 disposiciones que favorecen la transparencia y garantizan que el desarrollo de APPs sea un proyecto de futuro con baja sensibilidad a cambios políticos.

Lo anterior, a través del Registro Único de Asociaciones Público Privadas y de una Instancia Especializada en el desarrollo de políticas que fomentan la inversión y dan

seguimiento a la contratación de APPs en todas sus etapas, lo cual garantiza que el Estado como tal, desarrolle experiencia en los procesos previos a su constitución y al a vez el seguimiento en el largo plazo, situación que no ocurre en México y que como tal es una oportunidad de mejora en la evolución de las APPs.

Un tema delicado, es el registro contable, si bien ambos países prevén el análisis previo del estado de los pasivo contingentes para la determinación del tope de obligaciones mediante PPS, estas se registran como gasto corriente una vez que se encuentran disponibles, sin embargo resultan ser obligaciones de largo plazo, garantizadas con recursos públicos, situación que de facto incrementa los compromisos de pago en el largo plazo que no precisamente son considerados como deuda pública.

Uno de los problemas que presentan las APPs en México es que en el nivel subnacional, es una materia autorregulada por los estados y municipios en lo que tiene que ver con sus recursos propios, por lo que no existen lineamientos homólogos que determinen conductas y dinámicas comunes en todo el país, lo cual genera hoyos en la regulación, en la operación y en el registro contable de los instrumentos que aunque divergen en la denominación, tienen características comunes a las APPs.

Tampoco existe medio coercitivo en México para obligar a las Dependencias de cualquiera de los niveles de gobierno a transparentar los contratos de APPs, al contrario, existen condiciones para elevarlos a información de tipo reservada.

En ambos países, existe el riesgo de que debido a la naturaleza de los contratos que se mueve entre lo público y lo privado genere lagunas competenciales para la resolución de conflictos, por lo tanto, espacios para negociaciones fuera del marco de la legalidad.

Las APPs se encuentran en evolución, aún hay muchas lagunas susceptibles de ser reguladas y sometidas a buenas prácticas de contabilidad gubernamental y disciplina financiera, constituyen una alternativa para el financiamiento de infraestructura y servicios públicos que responden a un criterio de optimalidad, el cual resulta preferente ante esquemas de contratación pública tradicional.

En cuanto a Obras por Impuestos tienen similitudes con las APPs, más no están comprendidas dentro de los esquemas de Asociación Público privadas. Sin embargo, puede ser una buena alternativa para que México la implemente en su contratación ya que se consumen ingresos públicos

futuros por anticipado y a través de desarrolladores de quienes se espera un nivel de calidad en la prestación de servicio mayor a la calidad que pudiera ser lograda por el gobierno e incentivan la tributación.

Literatura citada

Decreto 1467 de 2012. Reglamentación Asociaciones Publico Privadas ley 1508 de 2012. <http://www.alcaldia bogota.gov.co>

Decreto 1082 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Reglamentación Asociaciones Publico Privadas Titulo 2. <http://www.alcaldiabogota.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia. (2013). Abecé Asociaciones Público Privadas. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación, G. d. (2018). Departamento Nacional de Planeación. Consultado el 2018 de agosto de 10, disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Oficial%20Junio.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia. (s.f.). Consultado el 20 de julio de 2018, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Presentacion%20Director%20F DN%20-%202009-02-2016.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia. (2016). Guía de Asociaciones Publico Privadas – Capitulo 2 – Etapa de elegibilidad de un proyecto de APP. www.dno.gov.co

Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia. (2016). Guía de Asociaciones Publico Privadas – Capitulo 1 – La Asociación Publico privada. www.dno.gov.co

Figuroa, B. J. (2014). Universidad Nacional de Colombia. Consultado el 10 de agosto de 2018, disponible en: www.bdigital.unal.edu.co/40945/1/285872.2014.pdf

Gobierno de Colombia. (s.f.). Consultado el 17 de julio de 2018, disponible en: <https://saga.dnp.gov.co/PortalSaga/Default.aspx?txtAplicacion=SAGA&txtUrl=https://saga.dnp.gov.co/ruapp/>

Group, W. B. (2017). Private Participation in Infrastructure.

Anual Report.

Ley 1508 de 2012. régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas. Disponible en: www.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/Ley150810012012.pdf

Ley 1819 de 2016. Reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones en Colombia. Disponible en : <http://www.secretaria.senado.gov.co>

Ley de Asociaciones Público Privadas. (2016). Consultado el 17 de junio de 2018, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_150618.pdf

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios. (10 de julio de 2018).

Resolución 3656 de 2012. Por la cual se establecen parámetros para la evaluación del mecanismo de asociación público privada como una modalidad de ejecución de proyectos de que trata la Ley 1508 de 2012 y el Decreto número 1467 de 2012. Departamento Nacional de Planeación. <http://www.alcaldiabogota.gov.co>

Resolución 1464 de 2016. Por la cual se establecen los requisitos y parámetros que deberán cumplir las entidades públicas responsables del desarrollo de proyectos de Asociación Público Privada. Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co>

Unit, T. E. (2017). Evaluando el entorno para asociaciones público-privadas en América Latina y El Caribe: Infrascopio 2017. Ney York, NY: EIU.

World Bank Group. (s.f.). Consultado el 2018 de junio de 26, disponible en: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/>

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Recibido 20 de junio de 2018
Aceptado 03 de septiembre de 2018

Políticas ambientales en Hidalgo, México: un primer acercamiento

Environmental public policies in Hidalgo, Mexico: a first approach

Bernabé Lugo Neria^{1*} & Emmanuel De la Cruz Martínez²

¹Docente Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

²Docente Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

Resumen

Las políticas públicas, en términos generales, son definidas como los cursos de acción intencionados que diseña el Estado para resolver un problema público previamente incluido en la agenda del gobierno. Ante el asunto de proteger, conservar y usar sustentablemente los recursos ambientales, el gobierno ha diseñado acciones encaminadas a cumplir tales objetivos, lo ha hecho desde el orden federal, estatal y municipal. Dichos instrumentos no solamente consisten en la creación de leyes y reglamentos, sino que incluye la creación de marcos institucionales así como programas específicos que intentan resolver el problema desde una posición en particular. El objetivo de este escrito es analizar, en concreto, los instrumentos de política ambiental que el gobierno estatal ha diseñado en aras de resolver los problemas ambientales que se presentan en Hidalgo, México y que afectan la conservación de la biodiversidad. El trabajo se estructura de la siguiente manera: primeramente, se describen los problemas ambientales que presenta la entidad en especial los relacionados con la contaminación ambiental puesto su solución impacta directamente en la conservación de la biodiversidad; posteriormente, se refieren los instrumentos o programas públicos que intentan mitigar dichas galimatías ambientales así como los avances y pendientes que quedan en dicha materia

Palabras claves: Hidalgo, México, acción pública, biodiversidad.

Abstract

Public policies, in general terms, are defined as intentional courses of action designed by the state to solve a public problem previously included in the government's agenda. In terms of protection, conservation and sustainable use of environmental resources, the government has designed actions aimed at achieving these objectives, it has done so from the federal, state and municipal levels. These instruments not only consist of the creation of laws and regulations, but include the creation of institutional frameworks, that try to solve the problem from a particular position. The objective of this paper is to analyze, in particular, the environmental policy instruments that the state government has designed to solve the environmental problems that occur in Hidalgo, Mexico and that affect the conservation of biodiversity. The contribution is structured as follows: first, the environmental problems presented by the entity are described, especially those related to environmental pollution; subsequently the public instruments or programs that try to mitigate these environmental gibberish are presented, as well as the advances and pending in that matter. In the end, the conclusions are discussed.

Key words: Hidalgo, Mexico, public action, biodiversity

Introducción

Las políticas públicas han sido un tema muy recurrente en la vida académica. La producción de trabajos de investigación sobre esta disciplina ha ido en aumento en los últimos años. Han aparecido distintos documentos que de una u otra forma, dan cuenta de los avances o retrocesos de este objeto de investigación y de la gran dispersión en la forma de ser abordados. Estos objetos de investigación, las políticas públicas, son un elemento toral en la administración pública. En términos llanos, se trata de las respuestas, en forma de cursos de acción, que diseña el Estados para mitigar problemas o asuntos públicos. Son estrategias que construyen los gobiernos, de cualquier nivel, para enfrentar las necesidades sociales que aquejan y afectan al diario vivir de las comunidades. Su elaboración implica un proceso de toma de decisiones colectiva.

Ante el asunto de proteger, conservar y usar sustentablemente los recursos ambientales, el gobierno ha

diseñado cursos de acción encaminados a cumplir tales objetivos, desde el orden federal, estatal y municipal. Dichos instrumentos consisten en la creación de leyes y reglamentos, marcos institucionales y programas específicos que intentan resolver el problema desde una posición en particular.

Es importante mencionar que la contaminación, en todas sus expresiones, representa una externalidad negativa. De la teoría económica se desprende que esta falla de mercado es un costo o "daño" económico que surge del consumo y que recae en alguien distinto al consumidor. Siguiendo a Varian (2006), la característica de las externalidades "es que los bienes que dan origen a aquellas interesan a los individuos, pero no se venden en los mercados organizados" (pág. 653). Es decir, no hay un mercado de contaminación del aire o del agua. La ausencia de este sistema de vendedores y compradores es lo que genera el problema.

*Autor para Correspondencia: bernalugo@hotmail.com

Como citar: Lugo-N., B., & De la Cruz Martínez, E. (2018). Políticas ambientales en Hidalgo, México: un primer acercamiento. *Revista FACCEA* 8(2): 95 - 104 pp.

¿Cómo resolver este problema? La respuesta no es única ni concluyente. Existe debate al respecto. Incluso, hay posiciones que argumentan que la solución es independiente de la intervención del gobierno cuando define los derechos de propiedad: “en determinadas situaciones, la cantidad eficiente del bien que implica la externalidad es independiente de la distribución de los derechos de propiedad (teorema de Coase), debe subrayarse que estas circunstancias son muy especiales” (Varian 2006, p.658). Las soluciones ortodoxas van desde agregar un impuesto, aplicar un nuevo régimen hasta crear cuasimercados de contaminación. Con respecto a los dos primeros puntos, se pueden regular¹ o fijar impuesto a los niveles de entrada, salida, producción, precios y niveles de servicio en industria supuestamente contaminante como la minera y petrolera.

En cuanto a la creación de cuasimercados, la idea es esta: a cada una de las empresas más contaminantes de cierta entidad (ciudad o municipio, etc.) se le asigna una cuota de emisión, si la firma satisface exactamente ese requisito no paga alguna multa o sanción. Si reduce sus emisiones - es decir, genera menos contaminación que la fijada en la cuota- puede vender “el derecho adicional a contaminar” en el cuasimercado. Las empresas a las que les resulte fácil reducir las emisiones transferirán bonos a las que les resulte costoso (Varian, 2006, pág. 604).

Estas alternativas de solución en teoría resultan plausibles. Sin embargo, hay una máxima en los estudios de política pública: no basta un buen diseño de políticas para resolver los problemas (Revuelta, 2007; Franco, 2012). La implementación de los cursos de acción cada vez es más importante porque en ellos se generan juegos políticos, actitudes, boicots, negociaciones entre los actores que muchas veces frenan o llevan a los programas a lugares no previstos (Aguilar, 1992). En esta ponencia no se analizarán este tipo de situaciones.

Nos enfocaremos, primero a describir el problema ambiental del estado de Hidalgo, posteriormente los instrumentos de política ambiental que el gobierno estatal ha diseñado para resolverlo. Estos problemas están fuertemente vinculados con la conservación de la biodiversidad en la entidad. Al final, a manera de conclusión, se hace una reflexión acerca de los pendientes en esta materia.

Los problemas ambientales

Un problema público puede ser definido como una necesidad o demanda social que requiere intervención o solución por parte del Estado. En materia ambiental, una de las grandes molestias, que no es nada nueva ni exclusiva

de la entidad, es la contaminación que se puede manifestar en diferentes espacios - el agua, el aire y la tierra- y que representa sin duda una externalidad negativa a la sociedad en su conjunto.

Según los teóricos, dentro de la definición del problema es importante cuantificar. Es decir, mostrar cuales son las evidencias o datos que ayudan a dimensionar el problema de la contaminación y que repercute directamente en la biodiversidad. Siguiendo a Bardach (2001) este paso dentro del análisis de políticas debe incluir una parte cuantitativa en la medida de lo posible, información que nos permitirá percibir la magnitud del problema, en este caso la contaminación en todas sus formas. Asimismo, algunos problemas podrán relacionarse con otros, y aunque la idea es enfocarse a un asunto en concreto, lo cierto es que se pueden definir más de uno. A continuación se presenta información relativa al problema ambiental en Hidalgo.

El estado de Hidalgo cuenta con una superficie de 20,813 km². Está localizado al norte de la Ciudad de México. Tiene una población de 2 858 359 habitantes, de las que el 52,1% son mujeres y el 47,9% hombres (INEGI, 2015). El Producto Interno Bruto de la entidad equivale al 1,6% con respecto al total del país (SE, 2016). Ocupa el primer lugar en actividades primarias, cuarto en secundarias y vigésimo octavo en terciarias (ITAE, 2015). Políticamente, está dividido en 84 municipios; el Poder Ejecutivo corresponde al PRI, el Legislativo, tiene la mayoría MORENA. La capital del Estado es la Ciudad de Pachuca de Soto, esta pertenece a la megalópolis de México. Las poblaciones importantes son Actopan, Huejutla, Ixmiquilpan, Tula, Tulancingo.

El calentamiento global representa una de las mayores dificultades que enfrenta el mundo, cuya principal consecuencia es la aparición de sequías y tormentas que afectan directamente a los ecosistemas. El estado de Hidalgo no está exento, se ubica en una situación de vulnerabilidad y es probable que la temperatura promedio aumente 2°C en los próximos dos años y las precipitaciones pluviales disminuyan 5% en promedio, afectando en especial al Valle del Mezquital (PEACCH, 2011). Se han incrementado los fenómenos hidro-meteorológicos extremos, principalmente en la Sierra Alta y en la Sierra de Tenango (PEDH, 2016), problemática que directamente afecta la conservación de la flora y fauna en el estado al ocurrir deslaves e inundaciones de forma grave. La posible solución a estos inconvenientes exige trabajar en colaboración con organismos nacionales e internacionales, dada su naturaleza global.

Otro foco rojo que afecta la biodiversidad y el bienestar

¹Para mayor detalle de las formas de regulación del sector público, ver Molina y Guarnido (2016).

social, es la contaminación de cuerpos de agua. En los municipios de Tepeji del Río, Tula de Allende, Atotonilco de Tula, Atitalaquia, Tlahuelilpan, Tepetitlán y Tezontepec de Aldama este tipo de contaminación alcanza a niveles altos (PEDH, 2016). Los cuerpos de aguas superficiales que presentan mayor contaminación son la Presa Endhó y la Presa Requena; juntas representan la novena fuente de emisiones de gases de efecto invernadero (PSMARNH, 2011).

Esa misma zona presenta el mayor problema de riego con aguas residuales que implica a su vez degradación del suelo agrícola (Cornejo; *et al.*, 2012, Ontiveros; *et al.*, 2013). En Hidalgo, las aguas residuales tratadas equivalen a 0.10 litros por segundo por cada mil personas; indicador que está muy lejos del promedio de 1.10 litros a nivel nacional (IMCO, 2016). La solución a este asunto es compleja. Las aguas residuales, pese a perjudicar a las comunidades, representan ciertos beneficios a los campesinos: se usa como agua de riego a precios económicos y permite ahorrar en la fertilización de sus campos gracias a los nutrientes que contienen las aguas negras.

En cuanto a la contaminación del aire, Hidalgo generó 4,5% de las emisiones de los gases de efecto invernadero a nivel nacional en 2005 (PEDH, 2016). El problema se concentra en zonas industriales y con mayor densidad poblacional, coincidentes con las zonas que presentan contaminación de los cuerpos de agua. Sobresale Atitalaquia, el municipio con los niveles de contaminación de aire más elevados del estado actualmente, le siguen Pachuca, Tula y Tizayuca (El Independiente, 2018a, 2018b, 2018c).

Una forma de abatir el problema sería apostar por la generación de energía sustentable y no contaminante, pero se ha recurrido poco a esa opción: del total de energía generada en 2012, 18% era no contaminante (PEDH, 2016). En lugar de ello, la acción gubernamental se centra en el control, regulación y vigilancia de empresas industriales y el programa de verificación vehicular.

Respecto a este último punto, destaca el numeroso parque vehicular que circula en el estado. De 1980 a 2015, se incrementó 14 veces la cantidad de vehículos, pasando de 70 592 a 982 192; estos vehículos emiten aproximadamente 259 000 toneladas al año de monóxido de carbono, más que las emisiones por actividad industrial (216 000 toneladas al año de dióxido de azufre (So₂)). Sólo 22% del total de automóviles cuenta con verificación vehicular. Lo contradictorio son los altos niveles de pobreza en Hidalgo aparejados al mayor número de vehículos en circulación per cápita: en el año 2015 se registraron 382 por cada 1 000 habitantes, frente a 341 a nivel nacional (PEDH, 2016). Por

su parte, la regulación y vigilancia de empresas industriales deja pendientes: Hidalgo apenas alcanza 11 empresas certificadas como limpias, la mitad del promedio nacional (IMCO, 2016).

Los problemas de contaminación del aire directamente influyen en la salud de los hidalguenses. Aunque no hay datos precisos acerca de las muertes provocadas directamente por ese factor, Hidalgo presenta un promedio de 20,4 muertes por cada 100 000 menores de cinco años asociadas a enfermedades respiratorias, mientras el promedio nacional es de 17,2 muertes (IMCO, 2016).

El crecimiento urbano desmedido y mal planeado abona a la problemática ambiental. Se concentra en aquellos municipios del sur de la entidad, con niveles de desarrollo económico altos. Además de la contaminación del aire y agua que ahí se producen, también se presenta una sustantiva generación de residuos sólidos que si no son tratados o reutilizados de forma sustentable, pueden ser un problema mayor. En tierra hidalguense, cada día se generan 2 804 toneladas de basura; los municipios más urbanizados son los que contribuyen en mayor medida. Destaca Pachuca con 24,6% de los residuos sólidos: cada habitante genera 920 gramos de basura en promedio al día, pero sólo se recicla el 2,4%. El problema se agrava porque la capacidad de recolección es de 89,3% en promedio, una de las más bajas a nivel nacional; además, el 57% de los residuos sólidos no se depositan en rellenos sanitarios (PEDH, 2016).

Es digno mencionar, que en los últimos días el problema de la generación de la basura y su almacenamiento ha estado presente. El 12 de mayo de 2018, en el relleno sanitario "La Cañada" de Mineral de la Reforma - uno de los municipios más importantes del estado de Hidalgo que presenta las tasas más altas de crecimiento poblacional a nivel nacional - se registró un incendio que produjo una nube toxica; habitantes de diferentes colonias y fraccionamientos aledaños resultaron afectados por el humo tóxico de este percance; diferentes actividades que se realizaban al aire libre dejaron de hacerse, cabe hacer mención del intenso olor y las molestias en los ojos, nariz y garganta que provocaba el fétido aroma recorría las colonias vecinas del municipio. La contingencia en el municipio duró seis días, durante los cuales se suspendieron clases y actividades productivas. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales estatal (Semarnat) determinó que la suspensión de actividades en el lugar seguía vigente; mientras se daba una solución más concreta se depositaron los desechos sólidos en un lugar cercano, Santiago Tulantepec. Por otro lado, el crecimiento urbano irregular también

tiene consecuencias en cuanto a cobertura de drenaje: de cada 100 viviendas habitadas particulares, 11 no disponen de drenaje y tiran sus aguas residuales a barrancos, riachuelos o lagos, lo que afecta la biodiversidad. Esta situación es más común en los municipios del norte y centro del estado, siendo los más preocupantes Huautla, donde seis de cada diez viviendas no disponen de drenaje, y Huehuetla, con 16% de sus viviendas arrojando aguas residuales a barrancos y ríos (PEDH, 2016).

Hidalgo cuenta con apenas 5,81% de la superficie estatal protegida, mientras el promedio nacional es 19,4% (IMCO, 2016). Sólo 10% de la superficie con cobertura forestal (876653 hectáreas) está incorporada al aprovechamiento forestal sostenible. Sumado a eso, la entidad presenta una tasa de deforestación de 10000 hectáreas por año, siendo uno de los estados que más terreno boscoso pierde por actividades agrícolas (PEDH, 2016).

Ahora bien, ¿cuál es la posición ambiental de Hidalgo en el contexto nacional? Sin duda, compararse con el resto de entidades da una mejor panorámica de la problemática enfrentada. En ese sentido, el siguiente apartado da cuenta de ello.

La competitividad estatal en materia ambiental

En los últimos años se han diseñado distintos indicadores con el fin de poder medir el desempeño gubernamental en asuntos concretos. En materia ambiental, existe dentro del

Índice Mexicano de Competitividad (IMCO) el subíndice Medio Ambiente que ubica en 2014 al estado de Hidalgo en una posición baja (23 de 32). Los resultados de 2014, que son los más recientes, se presentan en la tabla 1.

Con base en dicha información del IMCO, Hidalgo tiene varias áreas de oportunidad en materia ambiental: cuenta con apenas 5,81% de áreas protegidas del total de la superficie estatal, no se acerca ni siquiera al promedio nacional con 19,4%, ni mucho menos a Colima, entidad que tuvo el mejor resultado. Con base al Inventario Estatal Forestal y de Suelos, solamente el 10% de la superficie con cobertura forestal-que asciende a 876653 hectáreas- está incorporada al aprovechamiento forestal sostenible, Aunado a eso, Hidalgo presenta una deforestación de 10 mil hectáreas por año (Inventario Nacional Forestal, 2001) siendo uno de los estados que más terreno boscoso pierde por actividades agrícolas.

En cuanto a la disposición correcta de los residuos sólidos, casi el 80% de los hogares hidalguenses acomodan adecuadamente sus residuos sólidos. Pero a nivel nacional, el porcentaje es cerca del 85% en promedio. Aguascalientes es el estado mejor evaluado en este indicador, pues casi la totalidad de sus viviendas maneja adecuadamente los residuos sólidos que generan sus habitantes (98,9%).

La Ciudad de México fue la más eficiente económicamente en el uso del agua en actividades agrícolas, puesto que con

Tabla 1. Resultados de los indicadores del subíndice Medio Ambiente en Hidalgo, México.

Indicador	Hidalgo 2014	Valor 2014 Promedio	Más es mejor	La mejor entidad en 2014	
Áreas naturales protegidas	5,81	19,40	Sí	Colima	119,50
Disposición adecuada de residuos sólidos (% de hogares que disponen adecuadamente sus residuos sólidos como % de los hogares totales)	79,91	84,70	Sí	Aguascalientes	98,90
Eficiencia económica del uso de agua en la agricultura (miles de pesos por hectómetro cúbico)	3,568,22	37,707,3	Sí	Ciudad de México	932,75
Empresas certificadas como "limpias" (Número de certificados industria limpia emitidos)	11,00	22,00	Sí	Ciudad de México	58,00
Explotación de acuíferos	0,18	0,60	No	Coahuila	0,00
Gastos autorizados al Fonden (pesos por habitante)	169,13	296,40	No	Aguascalientes, Ciudad de México, Guanajuato, Edomex, Querétaro, Yucatán	0,00
Índice de competitividad forestal	40,33	43,30	Sí	Nuevo León	57,50
Intensidad energética en la economía (megawatts hora por millón de PIB)	10,32	16,60	No	Jalisco	3,30
Mortalidad infantil por enfermedades respiratorias	20,40	17,20	No	Nuevo León	6,40
Pérdida en superficie cubierta por árboles	0,28	0,20	No	Aguascalientes	0,00
Volumen de residuos sólidos generados (Kilogramos por persona)	289,24	347,70	No	Oaxaca	243,00
Volumen tratado de aguas residuales	0,10	1,10	Sí	Aguascalientes	2,60

Fuente: Índice Mexicano de Competitividad (IMCO) 2016.

cada hectómetro cúbico generó 932.75 millones de pesos; mientras que el promedio nacional alcanzó 37,71 e Hidalgo 3.57 millones de pesos. También, dicha entidad resultó con el mayor número de empresas certificadas como limpias con 58; Hidalgo apenas alcanza 11, la mitad del promedio nacional (22).

Al respecto, según el Sistema Empresarial Mexicano de la Secretaría de Economía, Hidalgo cuenta con 11071 establecimientos de los cuales el 2175 son aptas de regulación estatal, pero de esas sólo 1000 cuentan con los documentos ambientales en regla.

La entidad mejor valorada en la explotación de acuíferos fue Coahuila, con un índice de cero. Aquí, entre más bajo sea el indicador es mejor. Hidalgo alcanzó 0,18 mientras que el promedio nacional 0,6. Es de notar, que Hidalgo no exhibió sobreexplotación de sus mantos acuíferos; es decir, no extrajo volúmenes superiores de agua a los recargados.

El gobierno subnacional con el mayor volumen de aguas residuales tratadas fue Aguascalientes con 2,6 litros por segundo por cada mil personas; Hidalgo apenas alcanza 0,10 muy lejos incluso del promedio nacional que es 1,1. A su vez, Aguascalientes no tuvo pérdida de superficie cubierta por árboles ni requirió recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN); Hidalgo perdió 0,28% de la superficie total cubierta por árboles y sí utilizó los recursos del FONDEN: 169.13 pesos por habitante.

Nuevo León presentó 6,4 muertes por enfermedades respiratorias por cada 100 mil menores de cinco años. Hidalgo presentó un número mayor: 20,40, mientras que el promedio nacional fue de 17,2. La entidad nortea también fue la que obtuvo mayor calificación en el Índice de Competitividad Forestal con 57,5 puntos de 100; mientras que Hidalgo sólo obtuvo 40,33; el promedio nacional fue un poco superior al llegar a 43,3.

Jalisco requirió 3,3 mega watts hora para producir un millón del PIB, fue el estado más eficiente en ese rubro. Hidalgo fue ineficiente pues necesitó un poco más de tres veces de esa energía (10,32) para generar el mismo nivel de producción. Aunque es de notar que la media nacional consume más energía (16,6).

En cuanto a la generación de residuos sólidos, Oaxaca es la entidad que menos basura origina, apenas alcanza 243 kilogramos por persona. Hidalgo un poco más: 289,24, cantidad que está muy lejos del promedio nacional (347,7). Otra fuente como el Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, menciona que Hidalgo suscita al día 2804 toneladas de residuos sólidos; pero lo

grave es que sólo 2,4% es reciclado y 43% se depositan en rellenos sanitarios. En cuanto a los municipios hidalguense, sólo 39% de ellos operan los residuos convenientemente y la capacidad de recolección de residuos sólidos urbanos es de 89,3%. Todo lo anterior sumado a que hay 48 tiraderos identificados a cielo abierto en Hidalgo.

Las estrategias gubernamentales que se han planteado para paliar los grandes retos que enfrenta Hidalgo en materia ambiental han sido diversas, y en general han buscado alinearse a las políticas ambientales nacionales e internacionales. Comprenden la creación de marcos legales, instituciones y programas específicos que en conjunto con la federación han intentado mitigar los problemas antes descritos. En la siguiente sección se presentan dichos cursos de acción pública y sus principales características.

Instrumentos de política ambiental

Para mitigar algún asunto pública se requiere un marco institucional legal. Es una condición necesaria pero no suficiente pues la aplicabilidad de estas leyes ambientales – que depende de múltiples factores entre los que se encuentra la disponibilidad financiera así como la voluntad política – explica en gran parte los resultados de la política ambiental. En la tabla 2, se muestra la composición del marco legal general de la política ambiental en Hidalgo.

Las anteriores leyes y reglamentos son de observancia estatal, a excepción de la Constitución Política Mexicana, que su jurisdicción se extiende a todo el territorio mexicano. El marco legal estatal atribuye a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el papel importante de conducir la política ambiental del estado; ella es la encargada de diseñar, implementar y evaluar la política ambiental; y, dentro de sus facultades, cuenta con la posibilidad de proponer todo un marco legal que ayude a contrarrestar y regular la contaminación ambiental.

La tabla 3 ilustra los programas que se han implementado en el estado de Hidalgo para enfrentar los problemas de contaminación y que se asocian al desgaste de la biodiversidad.

El gobierno estatal hidalguense presentó en 2016 el Plan Estatal de Desarrollo, en el que postula la forma en que el gobierno habría de dirigir a la entidad. Entre ellos da a conocer el Programa Sectorial de Medio Ambiente, en éste postula los programas o acciones en los que se habrá de invertir recursos públicos en pro del medio ambiente. Dicho programa se intenta alinear a los objetivos de Desarrollo del Milenio, Agenda 2030.

Tabla 2. Marco legal ambiental en Hidalgo, México.

Denominación	Publicación en Periódico Oficial del Estado	Última Reforma
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	05/02/1917	15/09/2017
Constitución Política del Estado de Hidalgo	01/10/1920	14/09/2017
Ley Orgánica de Administración Pública para el Estado de Hidalgo	21/11/2011	10/07/2017
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos	08/06/1984	31/12/2016
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo	29/12/2006	04/05/2016
Ley de Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático para el Estado de Hidalgo	26/08/2013	15/08/2016
Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Hidalgo	21/01/2011	28/03/2016
Ley de Procesos Productivos Eficientes del Estado de Hidalgo	07/02/2011	Sin reforma
Ley Orgánica de la Procuraduría de Protección al Ambiente y del Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo	31/12/2010	Sin reforma
Ley para la Protección al Ambiente del Estado de Hidalgo	31/12/2007	16/02/2015
Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático de Hidalgo (PEACCH)	20/10/2014	Sin reforma
Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	09/07/2012	27/07/2017

Fuente: <http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/mambiente/4normatividad.pdf>

Tabla 3. Programas Estatales en materia de Medio Ambiente

Programa	Características
Regulación y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones ambientales.	a) Aplicación de normatividad vigente en cuanto a licencias ambientales y cédulas de operación anual. b) Monitoreo atmosférico en municipios. c) Control sobre la emisión de CO ₂ .
Gestión integral de residuos.	a) Implementar en las escuelas el uso de las 3 R's. b) Robustecer el marco regulatorio en materia.
Evaluación y gestión de la calidad del aire.	a) Programa de auditoría ambiental b) Jornadas Municipales para la certificación ambiental.
Preservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales.	a) Campañas de reforestación b) Áreas forestales y aprovechamiento sostenible c) Combate eficaz a incendios forestales d) Desarrollo de ecoturismo e) Ampliación de parques ecológicos f) Reducción de contaminantes de mantos acuíferos
Fomento de cultura ambiental.	a) Promoción de la población para participación en cultura y formación ambiental. b) Cumplimiento de evaluación de impacto ambiental.
Implementación de tecnologías amigables.	a) Estrategia de concientización en población. b) Impartición de talleres o pláticas. c) Implementación de tecnologías amigables
Ordenamiento ecológico territorial.	a) Actualización del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial Municipal. b) Elaboración de un sistema de información geográfica.
Procuración y acceso a la justicia ambiental.	a) Gestión administrativa y financiera eficiente. b) Digitalización de expedientes de las áreas naturales. c) Profesionalización del servicio público.

Fuente: PSMARNH (2017), PROAIRE (2016) y PROCODES(2016).

Se ha creado, vía electrónica, una bitácora ambiental, el cual permite registrar avances del proceso de ordenamiento ecológico territorial, en secuencia al Sistema Nacional de Información Ambiental y su aterrizaje en la entidad; en julio de 2018, el gobierno estatal da a conocer que la SEMARNATH se haría cargo de crear una

plataforma electrónica, por el cual aglutina información del monitoreo de la calidad ambiental, cual a su vez depende de la SEMARNAT (2017). Por un lado es respuesta a la federación y por el otro, a la contaminación generada por el incendio del basurero municipal en mayo de 2018. Pero a la fecha no muestran avances importantes en la instalación de sistemas, o uso de base de datos con

fines científicos.

En materia de áreas naturales protegidas, cuenta con cinco por la federación (tabla 4), y 51 reservas de carácter nacional (CONANP, 2018), los cuales cubren un total de 145070 hectáreas, es decir 23,6% de la superficie potencial para la conservación (SEMARNATH, 2017).

En lo que va del sexenio, se la logrado que 2190 hectáreas se decretaran Áreas Naturales Protegidas, dejando la cifra en 54 áreas naturales (1er Informe de Gobierno, 2017). Se han desarrollado programas de reforestaciones en éstas áreas.

Pretendiendo organizar la estructura gubernamental, se intenta incluir valores y acuerdos internacionales dentro de dichos planes. Dejando de lado, la participación activa de las instituciones por el cuidado del medio ambiente, bajo la lógica de justa correspondencias como política pública (Goodin, 2013). Por características políticas del Estado, no se ha dado la colaboración entre los gobiernos municipales con el estatal, como se había fijado. El claro ejemplo se dio en el incendio del basurero municipal de Mineral de la Reforma, en mayo de 2018; se limitó el apoyo del control del siniestro a las autoridades municipales, que a su vez se deslindan de responsabilidades que pudiera ocasionar la contaminación que éste generó.

Uno de los problemas que se detecta es que solamente satisface, un cumplimiento de la norma, en lo hueco de las palabras. Dicha organización programática no postula cuestiones nuevas o innovadoras, con respecto a la anterior administración. A decir verdad, las posturas que presenta, no son precisamente de orientar a una preocupación verdadera, por los parques estatales y nacionales que existen en la entidad. Presenta el Estado problemas en materia, que van desde la contaminación en mantos acuíferos, flora y fauna a causa de la minería en la Sierra Gorda y Sierra Baja; continuando con problemas de agua en la zona del valle del Mezquital.

En contraste a los planes y proyectos que dirige el gobierno del Estado, se palpa diferencias asimétricas entre los propuestos con lo hecho. Podemos englobar la problemática ambiental del Estado en tres grupos, entre los que destacamos Minería, Aguas y residuos sólidos.

Tabla 4. Áreas Naturales Protegidas en Hidalgo.

Áreas protegidas y/o Parques Nacionales	Municipios	Hectáreas
Cuenca Hidrográfica del río Necaxa.	Municipios de la Sierra de Tenango y Valle de Tulancingo	421,30
Reserva de la biosfera de la Barranca de Metztitlán	Acatlán, Atotonilco, Eloxochitlán, Huasca, Metepec, Metztitlán y Zacualtipán.	96042,94
Parque Nacional los Mármoles	Mineral del Chico y Mineral del Monte	23150,00
Parque Nacional Tula	Tula de Allende	99,50
Zona de preservación ecológica Cerro del Lobo.	Pachuca de Soto	25,85

Fuente: Áreas naturales de competencia federal.

Minería.

La entidad es históricamente minera, desde la época colonial, Hidalgo mantiene una costumbre minera importante. Actualmente se extrae minerales como plomo, zinc, cobre (Sierra Gorda); azufre, oro y plata en la Comarca Mineral (SGM, 2016).

En 2019 el gobierno propuso el Proyecto Pachuca, en el cual se pretendía trasladar jales al municipio de Epazoyucan, en su lugar se planeaba urbanizar las zonas, en las que incluye vivienda, universidades, y dependencias federales. La propuesta es denegada en el cabildo receptor, después de manifestaciones de la población a la capital. Para ambos municipios representa un nivel alto de contaminación por el contenido químico del mismo. A la fecha no se han hecho estudios completos en cuanto al impacto en la vida diaria de la población, mucho menos se ha evaluado alternativas para su traslado u ocupación.

En la Sierra Baja, es el Grupo Minero Autlán, quien mantiene conflicto con la población de municipios como Huejutla, San Felipe Orizatlán, Jaltocán, Atlapexco, Huazalingo y Molango. El problema es generado, a raíz de la instalación de unas series de represas, cuya función es almacenar lodos y residuos industriales, sin protección o cuidados especiales. Además de una serie de irregularidades en el proceso de verter contaminantes a los ríos y pozos de los municipios, ocasionando enfermedades de la población. Por otro lado los procesos de extracción son al aire libre, ocasionando problemas respiratorios en mineros, pero a su vez en personas de la tercera edad y niños. A ciencia cierta, no hay controles y/o monitoreo de la minera.

Agua

Existe una polarización en las regiones geográficas que conforman el Estado. La zona norte pertenece a la Región Hidrológica de Golfo Norte. En ella confluyen ríos como el Panuco, Papaloapan, Cazonas, Moctezuma, Amajac, Pantepec, es una importante región hidráulica. El uso del agua es para uso humano en cada uno de sus dimensiones. Al tener mantos acuíferos importantes, el uso del suelo se centra en cultivo de frijol, calabaza, maíz; es también empleado para producción frutal. En esa región, están

presentes las enfermedades de carácter gastrointestinal.

El Valle del Mezquital, tiene problemas en cuando a la extracción del agua. No cuenta con mantos acuíferos, cuales proporcionen a la población el líquido vital. Desde la colonia, en consecuencia, la producción en el campo era escasa, como para la alimentación y comercio de productos. El problema del agua no se pudo mitigar hasta comienzos de la década de los 70's. El gobierno federal implementa un plan de riego, haciendo uso del río Tula y construyendo canales que se diversifican en la zona. El río es nutrido por los riachuelos provenientes del Valle de México, que a su vez procede de descargas de aguas residuales de la capital del país. El agua no cuenta con un sistema de potabilización, o tratamiento para uso del campo. Tal cual es enviado de la Ciudad de México, es empleado en el campo.

En las zonas conurbadas de Tulancingo, Pachuca, Tula de Allende y Tizayuca, existe el problema de desabasto de agua. Encausado, buena parte, por la falta de planificación urbana, un aumento considerable de habitantes en las ciudades.

Residuos sólidos

La entidad produce casi 3000 toneladas de basura al día PSMARNH (2017)., en las que se distribuye en 14 rellenos sanitarios municipales, 46 tiraderos a cielo abierto y dos plantas de transferencia en Mineral de la Reforma (PSMARNH, 2017). La zona metropolitana de la capital estatal, produce entre 800 y 900 toneladas al día, representando el 30% con respecto al total estatal. La zona de Tula genera de entre 700 a 800 toneladas. La propia dependencia estima que el 40% tiene un correcto tratamiento, el resto culmina en ríos o incinerados. De forma informal, se calcula que hay 357 tiraderos clandestinos. "Hidalgo tiene una capacidad municipal de recolección de los residuos sólidos urbanos de 89,3%, siendo de los menores porcentajes a nivel nacional" (Informe del Medio ambiente en México, 2015). En 2016 se detectó que 51, de los 84 municipios, hacen uso inadecuado de los residuos (PEDH, 2016).

Al no existir algún tipo de proyecto para evitar la contaminación de ambiente, los basureros emiten contaminantes químicos como bióxido y monóxido de carbono, metano y ácido sulfúrico, por mencionar algunos. Estos impactan en el ambiente de las zonas urbanas al emitir gases de efecto invernadero.

Conclusión

Guardando toda proporción, el gobierno del estado de

Hidalgo ha emprendido soluciones en aras de resolver un problema público que de entrada es escabroso, difícil de definir y cuantificar. Su propuesta se encuentra alineada a las políticas ambientales estatales con la política ambiental nacional e internacional representada en concreto por la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Aunque los problemas no son tan graves como en otras entidades, no podemos decir que Hidalgo cuenta con indicadores aceptables en materia ambiental. Hidalgo ocupa la posición 23 de las 32 posiciones en México. Esto lo constatamos con la información proporcionada por el IMCO: de los 12 indicadores mostrados, sólo en 4 Hidalgo supera el promedio nacional. De los 8 restantes, hay áreas de oportunidad. Sugerimos trabajar los tres más bajos que tienen relación con 1) las áreas naturales protegidas (aumentarlas lo que a su vez influiría en ampliar la superficie cubierta por árboles); 2) empresas certificadas como limpias; y, volumen tratado de aguas residuales.

Los programas estatales, en materia de medio ambiente, no cuentan con la suficiente capacidad de acción, imposibilitado por la débil arquitectura institucional que permita sancionar actos de daños. Los programas institucionales cuentan con un sistema de monitoreo, reforestación y educación, pero no interfiere en evaluación y/o control. El tema, no se encuentra dentro de las agendas del legislativo o ejecutivo, como una problemática seria a atender. En zonas urbanas, las empresas y la misma población, no tienen cultura del cuidado del medio ambiente; en lo rural no hay datos precisos que permitan saber las dimensiones del problema.

Queda pendiente hacer una evaluación de los programas ambientales estatales que el gobierno hidalguense ha emprendido. Sostenemos que en la actualidad existen ciertos pendientes que habrá de resolver para poder hacer valoraciones más efectivas y sobretodo de impacto. Uno de esos pendientes es la posibilidad de medir la contaminación ambiental donde no existen instrumentos de monitoreo. Así como la intervención de la ciudadanía en dichos programas ambientales.

Otro de los asuntos irresueltos es precisamente mejorar los programas que forjan incentivos, en especial a los ciudadanos, para cambiar ciertos hábitos que empeoran el medio ambiente. Nos referimos a programas que incentiven el desuso del automóvil, el cuidado del agua, ahorro de energía y uso de energías no renovables. La solución al problema ambiental es un asunto de las

autoridades pero también de los ciudadanos. Dejar únicamente la responsabilidad a una parte significa el fracaso de cualquier acción pública ambiental.

Literatura citada

Aguilar V, L. F. (1992). "La Hechura de las Políticas Públicas", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tercera Edición, México

Bardach, E. (2001). Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas. México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas CONANP. (2018). Disponible en: <https://www.gob.mx/conanp/que-hacemos>.

Cornejo, F. M., M. López, R. I. Beltrán et. al. (2012). Degradación del suelo en el Distrito de riego 003 Tula, Valle del Mezquital, Hidalgo, México. Revista Científica UDO Agrícola 12(2): 873-880.

El Independiente. (2018a). Atitalaquia y Pachuca, los más contaminados. Disponible en: <https://www.elindependiente.dehidalgo.com.mx/atitalaquia-pachuca-los-contaminados/>

------(2018b). La basura en Hidalgo. Disponible en: <http://www.milenio.com/opinion/eduardo-gonzalez/intelecto-opuesto/la-basura-en-hidalgo>

------(2018c). Vigilará Semarnath calidad ambiental. Disponible en: <https://www.elindependiente.dehidalgo.com.mx/vigilara-semarnath-calidad-ambiental-de-municipios/>

Franco, J. (2012). Diseño de políticas públicas. México, D. F., IEXE.

Goodin, R. E. (2013). Las instituciones y su diseño. En Teoría del diseño institucional (pp. 13-74). Gedisa.

IMCO. Instituto Mexicano de la Competitividad A. C. (2016). Índice de Competitividad Estatal 2016. Disponible en: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/2016-ICE-Libro.pdf>.

Molina, A., & Guarnido, A. (2016). Fallos de mercado y regulación pública. Temas actuales de economía, s/v, s/n, 128-157.

Ontiveros-Capurata, R. E., L. Diakite-Diakite, M. E. Álvarez-Sánchez y P. M. Coras-Merino. (2013). Evaluación de aguas residuales de la Ciudad de México utilizadas para riego. Tecnología y ciencias del agua IV (4): 127-140

PEACCH. Gobierno del Estado de Hidalgo. (2011). Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático de Hidalgo. Disponible en: <http://sepladerym.hidalgo.gob.mx/institucional/Programas/docs/especiales/PEACCH.pdf>.

PEDH. Gobierno del Estado de Hidalgo. (2016). Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016-2022 Visión prospectiva 2030. Disponible en: <http://planestatal.dedesarrollo.hidalgo.gob.mx/>.

PROAIRE. SEMARNATH. (2016). Programa de Gestión para mejorar la calidad del aire del estado de Hidalgo.

PROCOCODES. SEMARNATH. (2016). Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/procodes-2017>.

PSMARNH (2011). Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2011-2016. Disponible en: <http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/mambiente/psma.pdf>

----- (2017). Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2017-2022. Recuperado de: <http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/mambiente/ProgSec2017.pdf>.

Servicio Geológico Mexicano SGM (2016). Panorama Minero del Estado de Hidalgo. México: Secretaria de Economía.

SEMARNAT (2017). Informe del Medio ambiente en México. México: SEMARNAT.

Secretaria de Economía SE (2016). Información Económica y Estatal. Hidalgo. México: S.E.

INEGI (2015). Panorama sociodemográfico de Hidalgo. Recuperado de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082222.pdf

Inventario Nacional Forestal (2001). Programa Nacional

Forestal. México, CONAFOR.

ITAAE (2015). Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal ITAAE. México: INEGI.

Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo PEDH (2016). Hidalgo 2016-2022. Visión prospectiva 2030. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dicaion*, 21(16), 135-156.

Varian, H. R. (2006). *Microeconomía intermedia. Un enfoque actual*. Barcelona, España: Antoni Bosh editor.

Análisis del módulo de mercadeo en miras a la formulación de un nuevo modelo de plan de negocios enfocado al sector servicios

Analysis of the marketing module in view of the formulation of a new business plan model focused on the services sector

Recibido 26 de agosto de 2018
Aceptado 04 de octubre de 2018

Mauricio Alejandro Jarro Sisa¹ & Anyinsam Daniel Barrera Montañez²

¹Magíster en Administración y Planificación educativa., Docente Universidad Santo Tomás
²Magíster en Propiedad Intelectual, Docente Universidad Santo Tomás.

Resumen

La presente investigación nace a raíz de las necesidades de los emprendedores del sector servicios al momento de formular su plan de negocios, quienes encuentran en algunos de los actuales modelos dificultades, tales como el desarrollo de puntos que no aplican o la omisión de aspectos relevantes en la planeación de la nueva empresa inherentes a la naturaleza de este tipo de negocio, debido a que implícitamente manejan un enfoque hacia la producción de bienes. El presente artículo, únicamente analiza metodologías propuestas por autores colombianos e internacionales para el análisis del mercado, en el cual se encuentran aspectos como la investigación de mercados y el plan de marketing, a través de métodos de análisis de documentos, encontrando que la mayoría de los autores tienen un enfoque mixto y que coinciden en aspectos comunes que se constituyen como insumos para la formulación de un nuevo modelo.

Palabras claves: Administración de empresas, empresario, gestión industrial, mercadeo, servicios.

Abstract

This research arises from the needs of entrepreneurs in the service sector when formulating their business plan, who encounter difficulties in some of the current models, such as the development of points that do not apply or the omission of relevant aspects in the planning of the new company inherent to the nature of this type of business, because they implicitly handle an approach to the production of goods. This article only analyzes methodologies proposed by Colombian and international authors for market analysis, in which aspects such as market research and marketing plan are found, through document analysis methods, finding that most authors have a mixed approach and agree on common aspects that are constituted as inputs for the formulation of a new model.

Key words: Business management, businessman, industrial management, marketing, services.

Introducción

Planteamiento del problema

El trabajo realizado tiene su fundamento problémico en la falta de un análisis, que contemple el estudio de mercadeo dentro de un plan de negocios enfocado en las necesidades e intereses de las empresas del sector servicios y que, de esta manera, responda a un sector en crecimiento en la economía de las regiones a nivel global. El cincuenta y siete comas cinco por ciento del PIB en Colombia, está integrado por el sector servicios (Procolombia, s.f.), constituyéndose en una de los ejes centrales de la economía en el país. Las nuevas circunstancias de la economía mundial han generado un aumento en la relevancia del mercadeo como herramienta para la consolidación de negocios. El mercadeo ha incrementado su importancia en todas las organizaciones, debido al crecimiento de una competencia cada vez más fuerte, los cambios en los escenarios económicos y comerciales y la formación de consumidores con visiones y emociones variadas que generan

incertidumbre. Los proyectos empresariales en la actualidad, deben responder con efectividad a criterios de innovación y mercadeo, como las dos funciones básicas vitales en cualquier tipo de organización. (Diario La República, 2013).

Teniendo en cuenta, que el servicio se refiere a una situación de uso, consumo o experimentación de sensaciones y emociones por el cliente y no de un bien que pueda conservar. Es fundamental, reconocer que los servicios como bienes intangibles, tienen características propias, y por ende, los mismos, conllevan una actividad de mercadeo distinta de la efectuada en bienes que han sido manufacturados y por lo tanto son tangibles. Ahora bien, los servicios tienen vicisitudes ligadas a situaciones de su esencia, que implican una dificultad en su administración y mercadeo. Los servicios no pueden mostrarse y comunicarse con facilidad, por lo cual, resulta complejo para el consumidor de este sector determinar la calidad de lo que adquiere. (Uribe, 2002). Este escenario exige nuevas

*Autor para Correspondencia:

Como citar: Jarro-S., M., & Barrera-M., A. (2018). Análisis del módulo de mercadeo en miras a la formulación de un nuevo modelo de plan de negocios enfocado al sector servicios. *Revista FACCEA* 8(2): 105 - 113 pp.

tendencias en los modelos de análisis de “marketing” de servicios, que le permitan al emprendedor tener una visión clara del sector y diseñar estrategias acordes a su mercado objetivo.

Objeto de estudio

Son diversas las herramientas con las que cuentan los empresarios para la formulación de estudios de mercados en sus planes de negocio. Sin embargo, los modelos existentes se enfocan en gran medida en análisis aplicables a empresas del sector industrial y de comercialización. Atendiendo a esta necesidad, nuestro estudio se centra en desarrollar un análisis de los modelos actuales de mercadeo, a partir de la identificación de tendencias y parámetros propuestos por diferentes académicos, de tal forma, que puedan integrarse, complementarse y constituirse en una herramienta para la gestión y administración efectiva de empresas de servicios.

Es fundamental establecer los requerimientos específicos que deben atenderse en el proceso de consolidación de un estudio de mercados dentro del plan de negocios aplicable a empresas del sector servicios. Este trabajo permitirá organizar de manera puntual y mediante un estudio concreto, información vital para el emprendedor del sector servicios, de tal manera, que al iniciar su proyecto empresarial cuente con una guía académica para la elaboración, diseño, implementación y puesta en marcha de estrategias de mercadeo en organizaciones con objeto social ligado a la prestación de servicios.

Revisión de la literatura

Fundamentos conceptuales en torno al plan de negocios

Teniendo en cuenta la postura adoptada por Varela (2014) en su texto “Innovación Empresarial” en cuanto la situación del ser humano frente a sus opciones de trabajo, se afirma que la sociedad actual está pasando de una “generación de empleados a una de empresarios”, es decir, que el emprendimiento más que una opción es una necesidad.

Por lo anterior, es necesario que los procesos formativos de la academia, apunten al fortalecimiento de las herramientas ofrecidas a los futuros emprendedores para que puedan realizar una óptima planeación de su idea de negocio, de tal forma que sea exitosa y se convierta en su propia opción laboral y proyecto de vida. Una de estas herramientas es el plan de negocio.

En el ámbito colombiano la (Ley 1014, 2006) definió al plan de negocios como “un documento escrito que define claramente los objetivos de un negocio y describe los

métodos que van a emplearse para alcanzar los objetivos”, por otra parte se define como un “documento donde el emprendedor detalla la información relacionada con su idea de crear una Empresa (Villegas, 1993). También se puede definir como “un documento que le sirve al empresario para planificar su proyecto de nueva empresa que quiere poner en marcha” (Ollé, *et al.*, 1998).

(Moreno C., 2016, pág. 19) aporta la siguiente definición: “Procedimiento para estudiar una oportunidad de negocio y como el sistema que expresa los objetivos, las formas operativas y los resultados esperados de una oportunidad de negocio. Su contenido incluye las etapas de preparación y evaluación de proyectos”.

Importancia del plan de negocios

Campa (2014) afirma que “el plan de Empresa se ha convertido en un documento importante para el proceso emprendedor”. (p.47), si bien, es de conocimiento general que muchas unidades productivas fueron creadas sin la necesidad de realizar estos procesos, no se puede desconocer que el mercado propone una dinámica cada vez más compleja, por los avances tecnológicos y las nuevas tendencias de los clientes, que dificultan la identificación de necesidades precisas en el marco del análisis del entorno, por lo que se hace necesario el uso de herramienta investigativas y gerenciales que permitan ideas de negocio pertinentes y construirlas a través de los que ofrece el documento plan de negocios.

Analizando el rol del documento en cuestión en cuanto su importancia para el futuro empresario “el plan de Empresa no debe entenderse sólo como un documento para presentar a inversores, a un concurso, a una subvención o a una entidad de crédito; es también una herramienta de uso interno” (Campa Planas, 2014, pág. 47), tal y como lo afirma (Pallares Villegas, Romero Buj, & Herrera Herrera, 1993) al mencionar que la utilidad interna de un plan de negocios va dirigida al emprendedor mismo, al permitirle analizar datos y revisar su coherencia interna.

Por otra parte, cabe resaltar que “el plan de Empresa refleja los resultados del análisis, plantea los pasos a seguir para el desarrollo del proyecto y; además, facilita el seguimiento y el control del proyecto.” (Campa Planas, 2014, pág. 47)

Las razones que justifican la confección de un plan de negocio son varias: 1. proporciona una evaluación real del potencial del negocio, 2. identifica las variables críticas del negocio, 3. determina las variables que requieren un control permanente, 4. sirve para evaluar distintos escenarios y distintas estrategias, 5. permite reducir los riesgos del negocio y 6. entrega un plan de acción para

todas las áreas de la organización.

Según (Varela V., 2014) el plan de negocios busca dar una pertinente respuesta en un momento específico a cinco grandes preguntas:

- ¿Qué es y en qué consiste la empresa?
- ¿Quiénes dirigirán la empresa?
- ¿Cuáles son las causas y las razones para creer en el éxito empresarial?
- ¿Cuáles son los mecanismos y las estrategias que se van a utilizar para lograr las metas previstas?
- ¿Qué recursos se requieren para llevar a cabo la empresa y qué estrategias se van a usar para conseguirlos?

¿Para qué un estudio de mercados?

El estudio de mercado en los proyectos de inversión privados, busca cuantificar los bienes y/o servicios que la empresa debe producir y vender para satisfacer las necesidades del consumidor final. (Flórez, 2010, p.21).

Por otra parte (Varela V., 2014) afirma que el objetivo de este análisis es “determinar la existencia real de clientes para los productos o servicios que se van a producir, la disposición de los clientes a pagar el precio establecido, la determinación de la cantidad demandada, la aceptación de las formas de pago, la validez de los mecanismos de mercadeo y venta previstos, la identificación de los canales de distribución que se van a usar, la identificación de las ventajas y desventajas competitivas, el entorno económico y social del sector económico en el cual se va a actuar, los comportamientos del consumidor, los mecanismos de promoción, los planes estratégicos y tácticas del mercado, con el propósito de elaborar una proyección de ventas válida.

Uno de los procedimientos más sobresalientes de este módulo es la investigación la cual según Galindo (2004) tiene como finalidad:

Conocer las necesidades de los consumidores y establecer el grado de aceptación que puede tener nuestro producto o servicio en el mercado, el precio que estaría dispuesto a pagar el consumidor, cuantificando el tiempo y la frecuencia con que se realiza el consumo, adicionalmente podemos establecer que tan posicionados están nuestros competidores. (p.28)

Alcaráz (2011) complementa afirmando: “Las decisiones que se tomen en el área de marketing y en otras áreas de la empresa, deben buscar la satisfacción del cliente; para lograrlo es necesario conocer sus necesidades y cómo pueden satisfacerse. La investigación de mercado se utiliza

como una herramienta valiosa en la obtención de esta información. (p.81).”

Para estudiar la factibilidad económica de una nueva oportunidad de negocio, el estudio de mercado debe dar respuesta a tres interrogantes: el volumen de ventas esperado, el comportamiento de las ventas durante el horizonte de evaluación del proyecto y el precio que los consumidores estarían dispuestos a pagar por el producto o servicio (Moreno Castro, 2016, pág. 106).

El marketing se encarga del proceso de planear las actividades de la empresa en relación con el precio, la distribución y la venta de bienes y servicios que ofrece, así como la definición del producto o servicio con base en las preferencias del consumidor, de tal forma que permitan crear un intercambio (entre empresa y consumidor) que satisfaga los objetivos de los clientes y de la propia organización. (Alcaráz, 2011).

Fundamentos conceptuales en torno al sector servicios

Jola (2013) define los servicios como “un conjunto de actividades económicas en donde el “hacer” y el conocimiento del individuo constituyen la fuente principal de valor agregado”. Por otra parte, Serrano (2011) complementa al afirmar que “Los servicios se contraponen a los bienes. Los primeros se caracterizan por la inmaterialidad y porque son consumidos en el momento en que se producen, mientras que los bienes son tangibles y pueden ser almacenados”. Recogiendo las anteriores definiciones, se infiere que los servicios son aquellas actividades que generan un valor agregado pero que, por su misma naturaleza, son intangibles.

En cuanto su importancia actual en la economía Serrano (2011) afirma que “el sector servicios es el principal sector económico en las economías de los países desarrollados. Incluye actividades tan variadas como la educación, el comercio, el turismo o los servicios personales”. Por otra parte, Galindo (2015) complementa diciendo que “A lo largo de la historia del pensamiento económico se ha venido concediendo relativa importancia al sector servicios como generador de progreso económico. Como suele ocurrir con el resto de los sectores, su importancia dependía de sus efectos sobre los objetivos de política económica, especialmente en lo que se refiere al crecimiento económico”. Jola (2013) brinda una acotación histórica al afirmar que:

Los servicios han sido una preocupación fundamental en el proceso de construcción de la literatura económica; desde autores de corte clásico, como Adam Smith y Marx, hasta otros como Samuelson, Kravis, Heston y Summers, han

tomado interés en caracterizar las dinámicas circunscritas a las actividades de servicios.

Por otra parte, en cuanto al impacto que este sector ha tenido en el mercado laboral Romero (2011) brinda el siguiente aporte: El sector servicios es un importante generador de empleo y representa una gran parte del PIB total tanto en economías desarrolladas como en economías en desarrollo, su crecimiento y especialización han sido evidentes en prácticamente todos los ámbitos del quehacer humano.

En cuanto al impacto de estas actividades económicas “el sector de servicios en Colombia compone el 57,5% del PIB nacional y por lo tanto cuenta con un gran potencial de crecimiento, por ello se ha convertido en una de las mayores apuestas comerciales para el país. Actualmente se están llevando a cabo iniciativas para explorar nuevas oportunidades y mercados, mejorando las políticas del sector y así ampliar la oferta” (PROCOLOMBIA, 2015).

En el ámbito empresarial Amado (2011) brinda el siguiente aporte: Dentro de los servicios empresariales existe otro grupo más especializado de servicios que son prestados por profesionales en varias áreas como la ingeniería, publicidad, informática, legal, etc., este grupo de servicios se destaca porque aportan un gran valor agregado en las empresas que subcontratan sus servicios, son un grupo de servicios que se han convertido en un respaldo importante a la producción actual.

¿Por qué la necesidad de tener en cuenta la naturaleza del negocio?

La naturaleza de la idea de negocio es directamente proporcional a la complejidad de la elaboración del plan de empresa, lo cual implica así mismo que el modelo que el emprendedor utilice, le proporcione las herramientas pertinentes que facilite su trabajo de planeación y no que sean un impedimento para la correcta elaboración del mismo, es decir, el modelo de plan de negocios a utilizar, debe tener en cuenta las características de los tipos de empresa, de tal forma que se no exista un desgaste en el emprendedor en tratar de responder a puntos que se tornan complejos dejando por fuera otros aspectos que le pueden ayudar a consolidar su idea de negocio.

Metodología

La investigación tendrá un enfoque cualitativo que según (Cerdeña, 1998, pág. 47) “hace parte del grupo de investigaciones no tradicionales”, y es definido como aquel que “utiliza la recolección y análisis de datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes

en el proceso de interpretación”, teniendo en cuenta que para el análisis de resultados no es necesaria la utilización de métodos numéricos debido a su naturaleza de análisis documental.

En cuanto al alcance es descriptivo definido como “aquel que explica las características más importantes del fenómeno que se va a estudiar en lo que respecta a su aparición, frecuencia y desarrollo” (Münch Galindo & Ángeles, 2014, pág. 30). Para el presente caso, el objetivo es analizar la naturaleza de los actuales modelos para el desarrollo de estudios de mercado para planes de negocio, en las cuales se determinarán características comunes, su enfoque a cuantos bienes y servicios y elementos que contribuyen para la creación de un nuevo modelo adaptado al sector servicios.

Teniendo en cuenta que la naturaleza de la investigación es documental, esta se dividió en dos fases:

- *Fase Heurística*: La cual es definida como el procedimiento de búsqueda y recopilación de fuentes de información según su naturaleza y características; es la aproximación al objeto de estudio, a través de la delimitación y definición de estrategias particulares de búsqueda. (Rojas Rojas, 2007; Hoyos, 2000; Bucheli y Córdoba, s.f.; Lopera y Adarve, 2008; Castañeda, 2004) como cita (Barbosa Chacón, Barbosa Herrera, & Rodríguez Villabona, 2013). (Tabla 1).

- *Fase Hermenéutica*: La fase hermenéutica representa el trabajo de lectura, análisis, interpretación y comprensión crítica y objetiva en concordancia con los propósitos de investigación; permite ampliar marcos de referencia sobre el estudio en particular y es donde se realiza un trabajo crítico que señala identidad; es también actividad de reflexión que permite una captación de sentido en los textos en diferentes contextos (Rojas Rojas, 2007; Hoyos, 2000; Bucheli y Córdoba, s.f.; Lopera y Adarve, 2008; Castañeda, 2004) como cita (Barbosa Chacón, Barbosa Herrera, & Rodríguez Villabona, 2013). (Tabla 2).

Resultados

Elementos comunes

Para este acápite del presente artículo, se analizaron los siguientes textos (tabla 3).

Analizando la metodología de cada uno de los autores se ha llegado a la siguiente conclusión en cuanto a los elementos comunes que debe tener este tipo de estudios, es importante aclarar que los elementos mencionados, no es que estén presentes en todos los textos, pero sí en un número importante:

Tabla 1.

PROTOCOLO DE BÚSQUEDA		
Palabras	Individuales	Emprendimiento, Administración, Empresarismo, proyectos
	Combinación	Plan de negocios, proyectos empresariales, organización empresarial, proyectos de inversión
Recursos de información	Editoriales McGraw Hill, Librería Nacional, Editorial planeta, Ediciones de la U, Bases de datos: Scopus, E - libro, Scielo; Repositorios Institucionales: USTA	
	Formación	Asesoría en técnicas para análisis documental. Lectura de textos entorno al tema de competencias
Estrategias	Generación de palabras	Combinación entre revisión de títulos y resúmenes de documentos
	Búsqueda	Ingreso escalonado de palabras, búsquedas booleanas, consultas de personas o entidades expertas en el tema, revisión de documentos institucionales. Consulta de ofertas editoriales y compra de libros.
Unidad de análisis	Tipo de documento	

Fuente: Tomado y adaptado de Barbosa, Barbosa & Rodríguez, 2013.

Tabla 2.

Protocolo de revisión	
Normas de revisión	Analizar la veracidad de la información encontrada con base en la fuente de origen. Los documentos institucionales deben estar presentados en los formatos dados por el Sistema de Gestión de Calidad. Realización de lectura de preliminares de documento como estrategia de filtro. Revisar existencia de fechas de aprobación y publicación en el caso de los artículos científicos. Revisión fechas de aprobación por parte del Comité Curricular para los Syllabus de Espacios Académicos. Prevalencia de plataformas de bases de datos y repositorios institucionales.
Criterios de exclusión	Documentos de fuentes poco confiables. Documentos que no estén presentados en los formatos institucionales. Documentos con datos poco o nada relevantes para la investigación.
Criterios de inclusión	Documentos análogos que marquen un derrotero en cuanto al avance de la investigación hasta el momento. Investigaciones realizadas en niveles de Educación Avanzada (Maestrías y doctorados).
Estrategia de extracción de datos	Lectura y análisis de términos e ideas relevantes para la investigación. Toma de datos literales con respectiva citación. Parafraseo de datos con respectiva citación.

Fuente: Tomado y adaptado de Barbosa, Barbosa & Rodríguez, 2013.

Tabla 3. Elementos comunes, metodología de cada uno de los autores

Nombre del texto	Autor (es)
Proyectos, formulación y criterios de evaluación	Jairo Daría Murcia M, Flor Nancy Días P, Víctor Medellín D, Jorge Alirio Ortega C, Leonardo Santana V, Magda Rocío Gonzáles R, Gonzalo Andrés Oñate B, Carlos Alberto Baca
Gestión de proyectos	Juan José Miranda Miranda
Proyectos de inversión: Formulación y Evaluación	Nassir Sapag Chain
Innovación Empresarial	Rodrigo Varela Varela
El emprendedor de éxito	Rafael Alcaráz Rodríguez
Plan de negocio para pequeñas empresas	Juan Antonio Flórez Uribe
Formulación y evaluación de planes de negocio	Carlos Julio Galindo Ruíz
Manual para la creación de empresas	Carlos Julio Galindo Ruíz
Proyectos de inversión para las PYME	Juan Antonio Flórez Uribe

- Función de la demanda y su comportamiento
- Función de Precios
- Función de ingresos
- Tamaño del mercado
- Elasticidad de la demanda
- Elasticidad cruzada
- Función de la oferta
- Demanda vs oferta
- Función y definición de precios
- Identificación del bien o servicio
- Tamaño del mercado
- Evaluación del consumo aparente
- Instrumentos de recolección de datos
- Estimación de la demanda futura
- Canales de distribución

Enfoque de modelos actuales

El proceso de investigación realizado estuvo enmarcado en la recolección de información, a partir de la selección rigurosa de referencias bibliográficas relacionadas con la planificación de proyectos empresariales, y en la interpretación o proceso de análisis de la información seleccionada. Este análisis documental, en lo referente al análisis de mercadeo arrojó como principal resultado, una inclinación mixta. Algunos autores se refieren al marketing de servicios de manera independiente destacando sus características propias. Sin embargo, la mayoría los autores analizados se inclinan por establecer criterios generales frente al estudio de mercados, con modelos aplicables tanto a empresas de productos como de servicios.

Otro aspecto a tener en cuenta, son las debilidades de las actuales guías para la generación del estudio en referencia, las cuales consisten en la exigencia de procesos y análisis que únicamente se acomodan a algunos modelos de negocio, preferiblemente enfocados en la producción de bienes, como lo son las funciones de oferta y demanda, elasticidades, los canales de distribución y la estimación de la demanda futura.

Hacia un nuevo modelo de análisis del mercado orientado al sector servicios.

A continuación, presentamos los resultados, luego de efectuada la caracterización de cada uno de los autores, generando una propuesta para estudio de mercadeo de las Mipymes del sector servicios:

Estudio de necesidades del mercado: Se requiere que a través de herramientas cuantitativas y/o cualitativas, el emprendedor determine las carencias, peticiones más comunes que realizan los clientes, respecto al área económica del servicio.

Comportamiento del consumidor: A través del uso de fuentes primarias y secundarias, de deben determinar las principales tendencias de los clientes en cuanto a su consumo. Este análisis debe delimitarse al sector económico en el que la idea de negocio se desarrollará. Se recomienda, hacer ejercicio de observación y análisis de las redes sociales, en caso que aplique para el proyecto empresarial.

Segmentación de mercado: Construya sus arquetipos de clientes, determinando características tales como género, rango de edad, estrato socioeconómico, cultura, religión, ubicación geográfica, ocupación, gustos, rango de ingresos, costumbres, entre otros. Se recomienda diseñar varios arquetipos de clientes.

Identificación del sector de actividad del proyecto: Analice la dinámica del sector económico en el cual está ubicada la empresa, determinando aspectos como sus índices de crecimiento, influencia de TLC y apoyo por parte de entidades gubernamentales. La identificación y análisis de estos elementos, permitirán establecer un importante criterio de factibilidad de la idea de negocio a desarrollar.

Análisis de Marketing Mix: Elaboración del Marketing Mix del Sector Servicios con 7 P's: Producto, Precio, Plaza, Promoción, Personas, Procesos y Evidencia Física, como herramienta de análisis para el desarrollo de estrategias de mercadeo competitivas e idóneas frente a las exigencias del mercado objetivo y el comportamiento del consumidor. El análisis y estudio de estas 7 variables permitirá facilitar la toma de decisiones estratégicas facilitando el proceso de implementación de las estrategias de mercadeo planteadas.

Marketing de empresas de servicios: Diseñe un modelo de promoción del servicio, teniendo en cuenta aspectos como la claridad por parte del cliente en cuanto lo ofrecido, sistemas de atención pre y pos venta, evaluación del servicio recibido, tenga en cuenta dentro de los sistemas si existen venta de productos o prestación de servicios complementarios. Para el diseño de estos sistemas se recomienda el uso de flujogramas.

Investigación de mercados: De acuerdo a la segmentación del mercado realizada en el punto anterior, a través de datos proporcionados de fuentes confiables como el DANE, determine el total de la población. Después aplique la fórmula de muestreo que podrá realizar a través de la herramienta que encontrará en el siguiente enlace <https://es.surveymonkey.com/mp/sample-size->

calculator/. El número resultante de la fórmula, son el número de encuestas a aplicar. Después de aplicadas la totalidad de las encuestas, plasme los resultados y analícelos.

Análisis de las fuerzas de Porter: Realice un análisis en cuanto la influencia de los siguientes factores a su idea de negocio, determinando si ofrecen oportunidades y/o amenazas. Establezca unas estrategias para el aprovechamiento de las oportunidades y/o defensa contra las amenazas. Definición de las cinco fuerzas de Porter (1982) como lo cita según Baena, Sánchez & Suarez (2003):

- Competidores directos:** Conjunto de empresas que ofrecen el mismo bien o producto.
- Cientes:** Conjunto formado por los compradores de bienes y servicios.
- Proveedores:** Conjunto de empresas que suministran a las empresas productoras del sector, todo lo necesario para que produzcan y ofrezcan sus servicios.
- Producto Sustitutivo:** Aquellos que pueden aparecer y cubrir las mismas necesidades que satisfacen los productos que actualmente existen en el mercado. -
- Competidores Potenciales:** Aquellas empresas con capacidad de entrar a competir con las pertenecientes a un subsector determinado.

Estrategias de Inbound Marketing: Análisis y diseño de estrategias para cada una de las cuatro fases del Inbound: Attract, Convert, Close, Delight. Construcción del Perfil del Cliente (Buyer Personas) - Identificación del recorrido del cliente en tres fases: Reconocimiento, consideración y decisión - Generación de contenido en sitio web, blogs corporativos, páginas de destino, llamados a la acción y correos electrónicos - Gestión y aprovechamiento de contenido fortaleciendo el CRM (Customer Relationship Management), análisis de smarketing mediante la construcción del embudo de Marketing y Ventas, para determinar MQL (Oportunidades Calificadas de Mercadeo) y SQL (Oportunidades Calificadas de Ventas).

Manejo de SEO, SEM y Redes Sociales SEM: Optimización de motores de búsqueda mediante el mejoramiento de Sitio Web - Articulación de palabras clave como mecanismo de atracción en relación con los resultados del buyer personas - Uso de herramientas de análisis web - Optimización de Contenidos y construcción de enlaces. SEO: Mercadeo en motores de búsqueda - compra de anuncio en la sección de enlaces de los buscadores - uso de herramientas como Google Adwords, Bings Ads, Yahoo Search Marketing, entre otros. Redes

Sociales: Apertura de cuentas en relación con el objeto social corporativo respondiendo a estrategias de Social Networking, Consolidación de estrategias de e-Marketing y mix de comunicación. Asignación de responsabilidades.

Conclusiones

Teniendo en cuenta la naturaleza de los procesos de producción y de servucción, en la realización del Análisis de Mercado de los planes de negocio, se hace necesario que el nuevo modelo busque brindar herramientas al emprendedor que le permitan tener elementos para un objetivo análisis de su idea de negocio.

Actualmente, en Colombia se han fortalecido los procesos de exportación de servicios, lo cual, es una oportunidad favorable para los emprendedores de este sector económico, por lo cual es recomendable que el nuevo modelo tome elementos del marketing internacional para hacer una proyección mayor.

Los modelos analizados, se dividen en dos clases: Estudio de mercado para proyectos y metodologías para realizar un plan de marketing, los cuales tienen elementos comunes como el análisis de oferta y demanda; y análisis de marketing mix, los cuales son aplicables a ideas de negocio del sector servicios.

Es importante adecuar el estudio de mercados del plan de negocios, de acuerdo con el objeto social de la empresa. Los criterios de análisis de mercadeo pueden variar al tratarse de un plan de negocios aplicable a una empresa del sector servicios. Es importante reiterar, que la esencia y el fundamento del estudio de mercados en las organizaciones, está articulada a los comportamientos del consumidor, las actuaciones de la competencia y las relaciones que surgen entre los diferentes actores en el mercado.

Las características de intangibilidad, heterogeneidad y perdurabilidad de los servicios, exigen a los empresarios del sector terciario, un tratamiento diferente en comparación con los productos manufacturados. De tal manera, que se establezcan programas, políticas y proyectos que permitan la consolidación de estrategias de mercadeo efectivas.

Aunque, la mayoría de los autores han mantenido un enfoque versátil y amplio respecto de la elaboración de estudios de mercado, es pertinente, que los modelos actuales se adecuen, articulando criterios y fijando objetivos similares, de tal forma, que los empresarios del sector servicios, tengan acceso a una herramienta

académica idónea, que les permita encontrar fácilmente los aspectos fundamentales a tener en cuenta dentro de su plan de negocios.

En cuanto la puesta en práctica del nuevo modelo, se hace necesario tener en cuenta las limitantes del servicio, provenientes de su naturaleza intangible, y que no permite un almacenamiento como tal, lo que dificulta el poder brindar al cliente de manera fácil y a bajo costo una experimentación del mismo, lo que constituye un desafío para el emprendedor, al momento de aplicar metodologías para medir la aceptación del cliente de su propuesta de valor.

Literatura citada

- Alcaráz R., R. (2011). El emprendedor de éxito. México D.F.: McGraw Hill.
- Baltar, B., & Otros, &. (2011). Creación de empresas, emprendimiento e innovación. Bogotá D.C: Ediciones de la U.
- Barbosa C., J. W., Barbosa Herrera, J. C., & Rodríguez Villabona, M. (2013). Revisión y análisis documental para estado del arte: una propuesta metodológica desde el contexto de la sistematización de experiencias educativas. Investigación bibliotecológica, 83 - 105.
- Campa P., F. (2014). Guía práctica para la creación de empresas. Tarragona: Publicacions URV.
- Cerda, H. (1998). Los elementos de la investigación. Bogotá D.C.: El buho ltada.
- Córdoba, M. (2011). Formulación y Evaluación de Proyectos de inversiones. Bogotá D.C: Ecoe Ediciones.
- Diario La República. (21 de 06 de 2013). larepublica.co. Obtenido de Opinión. Diario La República: <https://www.larepublica.co/opinion/analistas/la-importancia-del-mercadeo-en-la-actualidad-2041232>
- Flórez U., J. (2010). Proyectos de inversión para las PYME. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Galindo M., M. (2015). La importancia del sector servicios en el ámbito industrial. Economía Industrial, 15-20.
- Galindo R., C. J. (2004). Manual para la creación de Empresas. Bogotá D.C.: Ecoe Ediciones.
- Gil, M. d. (2012). Como crear y hacer funcionar una empresa. México: AlfaOmega, ESIC.
- Jola S., A. F. (2013). Desarrollo del sector servicios y su papel en la consolidación del crecimiento económico mundial. Ecos de la Economía, 46-68.
- Ley 1014. (26 de enero de 2006). De fomento a la cultura del emprendimiento. Bogotá, Colombia: Congreso de Colombia.
- Miranda, J. J. (2014). Gestión de Proyectos. Bogotá D.C.: MM Editores.
- Moreno C., T. (2016). Emprendimiento y plan de negocio. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Münch G., L., & Ángeles, E. (2014). Métodos y técnicas de investigación. México: Trillas.
- Muñiz, L. (2010). Guía práctica para mejorar un plan de negocio: cómo diseñarlo, implantarlo y evaluarlo / Luis Muñiz. Barcelona: Profit.
- Ollé, M. (1998). El plan de empresa cómo planificar la creación de una empresa. Bogotá D.C.: AlfaOmega.
- Palacios, L. C. (2012). Empresarial, Estrategias de Creación. Bogotá D.C.: ECOE.
- Pallares V., Z., Romero Buj, D., & Herrera Herrera, M. (1993). Hacer empresa: Un reto. Bogotá D.C.: Fondo Editorial Nueva Empresa.
- Prieto, J. E. (2012). Proyectos: Enfoque Gerencial. Tercera Edición. Bogotá D.C.: ECOE.
- ProColombia. (2015). <http://www.inviertaencolombia.com.co>. Obtenido de <http://www.inviertaencolombia.com.co/sectores/servicios.html>
- Romero A., J. (2011). El sector servicios en la economía: el significado de los servicios a empresas intensivos en conocimiento.
- Schnarch K., A. (2005). Desarrollo de nuevos productos. Mc Graw Hill.
- Zorita Ll., E. (2015). Plan de negocio. Madrid: Business & Marketing School, Alfaomega.
- Serrano S., J. (2011). El sector servicios en la economía global: Transformaciones y consecuencias. Temario de oposiciones de geografía e historia, 1 - 17.

Uribe, C. M. (2002). Antecedentes del mercadeo de servicios en los reglamentos para la organización de los trabajos de construcción y del servicio de explotación de ferrocarriles de Francisco J. Cisneros. Revista Universidad Eafit N° 127, 41 - 57.

Varela V., R. (2014). Innovación Empresarial Arte y Ciencia en la creación de empresas. Bogota D.C.: Pearson.



Semillas certificadas, en la biodiversidad, conocimiento ancestral y comunidades campesinas colombianas, análisis desde la RSE

Certified seeds, biodiversity, ancestral knowledge and Colombian peasant communities, CSR analysis

Recibido 09 de agosto de 2018
Aceptado 25 de octubre de 2018

Lina Villamil Villamil¹

¹ Contaduría pública, semillero: Contabilidad y consecuencias ambientales de la cultura. Corporación Universitaria UNIMINUTO

Resumen

El siguiente artículo presenta resultados de una investigación en curso que busca evidenciar la influencia de las semillas certificadas en Colombia, hasta el momento el desarrollo de esta investigación ha sido la revisión documental, para tal efecto se ha realizado fichas bibliográficas, fichas de trabajo y revisiones sistemáticas de la literatura, de lo cual se ha encontrado como resultado principal que aunque hay definiciones ambiguas de la Responsabilidad Social Empresarial (la mayoría convergen en que son de carácter voluntario que buscan actuar con respeto hacia la dignidad humana en donde prima la ética empresarial y la búsqueda de un equilibrio entre la sostenibilidad económica, ambiental y social. Todo esto con el fin de entender cómo debe actuar Monsanto que dice acogerse a RSE.

Palabras claves: Ética, sostenibilidad, Semillas, Responsabilidad social empresarial.

Abstract

The following article presents results of an ongoing research that seeks to evidence the influence of certified seeds in Colombia, so far the development of this research has been the documentary review, for this purpose has been made bibliographic records, work sheets and systematic reviews of the literature, which has been found as the main result that although there are ambiguous definitions of Corporate Social Responsibility (CSR) most converge that are voluntary in nature seeking to act with respect for human dignity where business ethics and the search for a balance between economic, environmental and social sustainability. All this in order to understand how Monsanto, which claims to take advantage of CSR, should act.

Key words: Ethics, sustainability, Seeds, Responsibility

Introducción

MONSANTO COMPANY tiene como slogan: *Producir más. Conservar más. Mejorar vidas*, y su propósito es trabajar hombro con hombro con los agricultores para poder lograr sus metas, vendiendo semillas mejoradas y con biotecnología (Tecnología aplicada a los procesos biológicos), así como productos para la protección de cultivos. (Informe de Sustentabilidad, 2013).

Esta multinacional ingresa de lleno en el país por medio del TLC, que prometía para Colombia oportunidades de inversión, generación de nuevas estrategias de trabajo y desarrollo social, la “inversión” es vista por los agricultores y campesinos del país como explotación aceptada por el mismo gobierno a través de la resolución 970 del ICA en el 2010. La “modernización” y la competitividad no pueden ir en contravía del rol histórico de las comunidades. Si al Gobierno le interesa realmente la seguridad alimentaria nutricional con base en la vocación agropecuaria del país y tener “campesinos trabajando y viviendo dignamente en el campo”, debe encontrar un equilibrio que valore sus semillas y sus saberes. (Uribe-Pérez, 2012).

Los campesinos y agricultores colombianos anteriormente escogían de su producción los mejores frutos para ser usados como semillas y cosechar nuevamente alimento para todo el país. Estos mismos fomentaron las tradiciones alimentarias legado, junto con las comunidades indígenas y afro, un conjunto de saberes ancestrales relacionados con la tierra que constituyen parte del patrimonio inmaterial de los colombianos (Uribe-Pérez, 2012). No obstante, la situación cambio de manera drástica, poniendo a los agricultores en desventaja y haciendo que la forma en que alimentaron al pueblo Colombiano se volviera ilegal, obligándolos a trabajar con MONSANTO. Elizabeth Bravo, Alexander Naranjo Buenaventura (2011).

Lo anterior es reprochable el comportamiento y la toma de decisiones del gobierno colombiano; el cual debe velar primeramente por el bienestar social y no por el interés y beneficio de unos cuantos y menos de entidades externas. No fue sino hasta después de la formalización del TLC cuando se logró evidenciar que el país no estaba, ni en este

*Autor para Correspondencia: lvillamilvi@uniminuto.edu.co

Como citar: Villamil-V., L. (2018). Semillas certificadas, en la biodiversidad, conocimiento ancestral y comunidades campesinas colombianas, análisis desde la RSE. Revista FACCEA 8(2): 122 - 129 pp.

momento está preparado para generar beneficios o competir en el mercado internacional con una multinacional.

Los productos transgénicos ([ser vivo] Que ha sido concebido artificialmente mediante ingeniería genética con mezcla de DNA de otros organismos en sus genes), no son la única solución para lograr que existan cultivos en el territorio nacional, sino por el contrario, al ser Colombia un país próspero con zonas templadas y una gran biodiversidad, no depende en la aplicación de modelos agrícolas de países con diferente entorno climático y económico. Este país debe invertir en la agricultura orgánica o agroquímicos especializados y probados en el territorio nacional.

“La semilla es la vida del agricultor, cuando un agricultor o una sociedad se queda sin semillas desaparece el agro esto implica quedar sujeto al chantaje y a la extorsión que le quiera imponer la entidad que venda las semillas, y entregar este negocio a una potencia extranjera obedece a aportar en la desigualdad y subordinación de Colombia.” (Robledo, 2012, p.23).

Mediante esta investigación se va a identificar impacto de las semillas certificadas de MONSANTO en Colombia desde una mirada de la RSE. Pues desde el panorama de la disciplina contable, la expansión de la RSE se torna significativa por las siguientes razones:

1. se necesitan sistemas de información y control sobre la RSE y tales sistemas son el centro de preocupación de la contabilidad
2. esta información y los sistemas de control deben ser evaluados, asegurados y auditados para producir confianza y salvaguardar el interés público, lo que es propio de la profesión contable (Baker, 2005; Gómez, 2010; IFAC, 2010); y
3. la disciplina contable se viene transformando para abordar criterios cualitativos y dimensiones no solo financieras, al incluir los intereses de diversos participantes, más allá de los inversores, con lo que la RSE sería uno de los motores de ese cambio (Archel, Husillos & Spence, 2011).

Diseño metodológico

Enfoque de la investigación

La investigación se realiza con un enfoque cualitativo, el cual permite medir y comprender la realidad de los informes de Responsabilidad Social Empresarial de la

empresa MONSANTO Company en Colombia.

Tipo de Investigación

La investigación es descriptiva, debido a que busca exponer el impacto de las semillas certificadas de MONSANTO en las comunidades campesinas, la biodiversidad y el conocimiento ancestral de Colombia, desde una mirada de la RSE. A partir de fuentes teóricas sobre RSE e Investigando sucesos provocados por las semillas certificadas, que marcan o impactan a Colombia.

En la búsqueda de la superación de esta crisis, la organización se ha adaptado para dar respuesta a las exigencias del entorno; una muestra de ello es la divulgación de la información social y ambiental. Para esto hace uso de la disciplina encargada de producir y evaluar la información en la empresa: la contabilidad.

La relación contabilidad-naturaleza se ha dado desde la época feudal (Ariza, 2007). En su papel de rendición de cuentas, y en razón al valor de uso, la contabilidad consideraba a la naturaleza sólo como un insumo o un producto. Con el inicio de la actividad mercantil y la migración hacia el valor de cambio, ésta se cosifica y se convierte en mercancía. Pero no todos los elementos naturales entrarían en esa concepción, ya que la contabilidad, al igual que la economía (Naredo, 2006), se va a limitar a los objetos útiles, apropiables, valorables y, en este caso, extraíbles. Esto tuvo repercusiones en la contabilidad, ya que se le asignó la tarea de informar y evaluar el comportamiento ambiental empresarial (Ariza, 2007). Pero esa contabilidad, que era netamente financiera, fue incapaz de atender los temas sociales y ambientales.

Debido a esto, desde la década de 1970 se empieza a denotar el surgimiento y desarrollo de una nueva rama, conocida como contabilidad social, e inmersa en ésta se concebiría la contabilidad ambiental, la ahora reconocida relación contabilidad-ambiente-sociedad ha sido objeto de estudio, pues se ha querido comprender sus verdaderos orígenes. Se han llevado a cabo múltiples investigaciones académicas, las cuales han sido clasificadas en cinco paradigmas: beneficio verdadero, utilidad de la información, información social de la empresa, contabilidad medioambiental para el cambio organizativo y perspectiva crítica (Larrinaga, 1997).

(Gray, Collison, & Bebbington, 1998; Machado, 2004; Torres, 2000). La información que resulte de este novedoso proceso contable sería considerada como no financiera. La contabilidad social ha sido definida como “la recopilación y comunicación de datos – financieros, cuantitativos y/o cualitativos– relacionados con las interacciones de una organización con la sociedad” (Gray *et al.*, 1998, pág. 6). Su

evolución, con base en Mathews (1997) y los últimos avances en esta materia, se clasificó en cuatro períodos así:

- | | |
|--------------------|------------------------------|
| a) de 1971 a 1980; | c) de 1992 al 2000 |
| b) de 1981 a 1991 | d) del 2000 a la actualidad. |

Durante el primer período (1971-1980) la revelación de información socio-ambiental era voluntaria, poco fiable, desorganizada y su extensión, en promedio, no sobrepasaba media página (Ernst and Ernst, 1978, citado por Mathews, 1997).

La ahora reconocida relación contabilidad-ambiente-sociedad ha sido objeto de estudio, pues se ha querido comprender sus verdaderos orígenes. Por ello se han llevado a cabo múltiples investigaciones académicas, las cuales han sido clasificadas en cinco paradigmas: beneficio verdadero, utilidad de la información, información social de la empresa, contabilidad medioambiental para el cambio organizativo y perspectiva crítica (Larrinaga, 1997). La auditoría y el aseguramiento de los informes de Responsabilidad Social: ¿avances hacia el Desarrollo Sostenible? financiera histórica y encontrar mediciones financieras para este nuevo tema; y el otro, buscaba desarrollar nuevas mediciones incorporando dimensiones no financieras.

Así mismo, se dieron cambios en la contabilidad ya que surgieron distintos campos como la contabilidad medioambiental financiera, contabilidad medioambiental de gestión, contabilidad medioambiental de costos y de auditoría medioambiental (Gómez, 2004). Un hecho que tuvo incidencia en la emisión de la información socio-ambiental en esta etapa los consultores, como John Elkington, se dieron a la tarea de traducir la sostenibilidad al lenguaje de los negocios, para que los directivos comprendieran mejor de qué trataba este tema y así no se negaran al cambio. Como resultado, en 1994 Elkington acuñó el término Triple Bottom Line (TBL), el cual fue desarrollado en su libro *Caníbales con tenedores* en 1997. Elkington hizo uso de la metáfora del Bottom Line, que en lenguaje normal de los negocios se refiere al resultado neto de la empresa, que por lo general es el último renglón del estado de resultados (University of Oxford, 2005). (Tabla 1, 2).

Se contaminarán los maíces criollos con los maíces transgénicos? Según los estudios taxonómicos sobre maíz más completos realizados en Colombia, en el país existen 23 razas de maíz que corresponden a dos razas primitivas, nueve razas introducidas y 12 razas híbridas (remotas y recientes), existen estudios científicos realizados en Europa, Estados Unidos y México que muestran la coexistencia entre cultivos transgénicos y no transgénicos es imposible,

puesto que una vez liberadas al ambiente las semillas transgénicas, la contaminación genética de las semillas criollas es inevitable. Esto ocurre porque el polen es arrastrado por el viento a varios kilómetros, cuando se presentan condiciones de convección o vientos fuertes, también por la polinización realizada por abejas que pueden viajar hasta diez kilómetros. En los bancos nacionales de germoplasma de CORPOICA, (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, entidad pública descentralizada por servicios con régimen privado, encargada de generar conocimiento científico y soluciones tecnológicas a través de actividades de investigación) se tienen registradas más de 5.600 accesiones de maíz, la mayoría de ellas recolectadas en el país. De cada una de estas razas, las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas han desarrollado, conservando y utilizando, desde épocas ancestrales, cientos de variedades criollas de maíz adaptadas a las condiciones ambientales y culturales de las diferentes regiones del país.

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA autorizó la siembra de maíces transgénicos en todo el territorio nacional; pero prohibió su cultivo en los resguardos indígenas. Se estableció que deben sembrarse a una distancia de separación mínima de 300 metros de los resguardos, distancia a todas luces ineficaz para proteger las semillas criollas de la contaminación genética proveniente de los maíces transgénicos.

También la contaminación puede provenir del maíz importado para uso alimentario que llega a los agricultores, mediante los programas de fomento agrícola y ayuda alimentaria. Igualmente la contaminación puede llegar a través de prácticas de intercambio y ensayo de semillas provenientes de otros lugares, que permanentemente realizan los indígenas y campesinos. El ICA no consideró ninguna restricción para la siembra de maíz Genéticamente Modificado en territorios campesinos, quedando totalmente desprotegidas de la contaminación las variedades criollas, cuyas semillas campesinos e indígenas comparten. De esta manera, se desconoce la importancia que tiene el maíz para la cultura y la soberanía alimentaria de los millones de campesinos del país, quienes constituyen más del 61% de la comunidad maicera nacional. AGROBIO (2012) (Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola -AGROBIO, es una asociación sin ánimo de lucro, fundada en el 2000, dedicada a informar, educar, divulgar y promover la biotecnología agrícola moderna en los países de la región andina).(Figura 1).

Identificación de la incidencia de las semillas certificadas

Tabla. 1. Enfoques sobre responsabilidad social empresarial-RSE

Caracterización	Teoría	Exponente
ENFOQUE INSTRUMENTAL		
La única responsabilidad de la empresa es maximizar el valor de los accionistas	Del valor para el accionista	Friedman (1970)
La RSE es vista como herramienta estratégica para la consecución de objetivos económicos	RSE Estratégica	Drucker (1983)
La consideración de los grupos de interés se realiza con base en su impacto directo en la supervivencia empresarial		Porter y Kramer (2006)
ENFOQUE POLÍTICO		
La empresa como sujeto que ostenta poder e influencia en la sociedad A mayor poder de la empresa, mayor responsabilidad Si no se ejerce el poder responsablemente se pierde. Ley del Hierro de la RSE	Teoría del constitucionalismo corporativo	Davis (1960)
Existe un contrato social del cual forma parte de la empresa	Teoría del contrato social	Donaldson & Dunfee (1944)
La empresa debe ser un buen ciudadano, cumplir con las leyes, locales y culturales de su contexto	integrado y teoría de la ciudadanía corporativa	Logsdon & Wood (2002)
ENFOQUE INTEGRATIVO		
Incluye las demandas sociales como medio de legitimación y reputación empresarial	Teoría de la actuación social empresarial	Ackerman (1973) Sethi (1975)
La empresa produce no solo efectos económicos sino también sociales		Wood (1991)
La empresa debe evitar riesgos, actuar de manera contingente		Carroll (1979)
Existen tres círculos en los que la empresa debe actuar, 1, círculo interior que incluye las responsabilidades económicas, 2, el círculo intermedio, que aborda la responsabilidad de ejercer la función económica con conciencia de los valores del contexto, que son cambiantes y 3, el círculo exterior, que esquematiza responsabilidades emergentes	Círculos concéntricos	Comité para el desarrollo económico (1971)
ENFOQUE ÉTICO		
La empresa tiene obligaciones morales como sujeto social	Ética empresarial	Cortina (2000)
La ética empresarial se configura dentro de la cultura empresarial		García Marza (2004)
Existen responsabilidades de la empresa con otros grupos además de los accionistas	Teoría de los Stakeholders	Freeman (1984)
La responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y en el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que: contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo salud y el bienestar de la sociedad; Tome en consideración las expectativas de sus pares interesadas. Cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento. Está integrada en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones	Ética empresarial	ISO 26000

de MONSANTO en las comunidades campesinas colombianas. (Tabla 3).

El cultivo de maíz transgénico en el Tolima

En el municipio del Espinal, departamento del Tolima en el año 2013 se sembraron aproximadamente 8.000 hectáreas de maíz transgénico, tanto de color blanco y amarillo con doble tecnología (Bt y Roundup Ready) de las empresas:

- Maíz MONSANTO (Variedad Dk7088).
- Maíz Pioneer - DuPont (Variedad 30F32WHR, 30F32YHR) y en la región la mayoría de los agricultores en la cosecha de marzo de 2014, fracasaron, debido a la mala calidad de las semillas, que le vendieron estas empresas.

Ese año más de 180 agricultores del Espinal, el Guamo y el Valle del San Luis, tuvieron grandes pérdidas, que ascendieron entre \$ 2.5 a 3 millones de pesos por hectárea.

En la región desde el año 2008 los agricultores han sembrado maíz transgénico y en general les había funcionado bien económicamente estas semillas, principalmente los maíces con tecnología de tolerancia a herbicidas, puesto que les disminuyó costos en el control de malezas. Pero desde 2012 empezaron los problemas y especialmente en 2014 la mayoría de los agricultores fracasaron con las semillas MG, debido a problemas como:

- ✓ Las semillas maíz transgénico son cinco veces más

Tabla 2. Incidencia de las semillas certificadas de MONSANTO en el conocimiento ancestral y la biodiversidad.

Prevención de la contaminación:	
ISO 26000	Realidad actual
Lo primero que debería hacer una organización es tratar de prevenir al máximo la generación de agentes contaminantes, para lo cual la Guía aconseja poner especial atención a: las emisiones al aire, los vertidos al agua, la gestión de los residuos y el uso de productos químicos de alto riesgo, así como a otras formas de contaminación (radiaciones, agentes infecciosos, especies invasoras, ruidos, olores, etc.).	Se aprobó la siembra de maíz GM en todo el territorio nacional, excepto en resguardos indígenas, planteando que se debería establecer una zona de separación de 300 metros del maíz MG y los resguardos indígenas, con el fin de proteger las semillas criollas del flujo genético proveniente de las semillas GM. Pero no se tuvo en cuenta los estudios científicos que determinan que el maíz por ser una especie de polinización cruzada, presenta en condiciones naturales un alto flujo genético y la distancia a la cual las variedades de maíz se pueden cruzar y/o presentar contaminación proveniente de un maíz MG es mucho mayor de los 300 metros que determinó el ICA; por lo que esta medida es absolutamente ineficaz.
Uso sostenible de los recursos:	
La idea es que la organización contribuya a garantizar la disponibilidad de recursos en el futuro, mediante un uso responsable en el presente. Para ello, la ISO 26000 recomienda utilizar los recursos renovables a una tasa inferior a su tasa de renovación y, en el caso de los recursos no renovables, adoptar las medidas pertinentes para depender cada vez menos de ellos, por ejemplo, a través de innovaciones tecnológicas.	El uso de semillas genéticamente modificadas que prometen grandes rendimientos pero desconocen el entorno de las nativas, restringen el lugar de las mismas y las costumbres alrededor de los cultivos tradicionales lo que conlleva a una posible extinción de nuestras variedades, el que hacer y la idiosincrasia de nuestra gente alrededor de las mismas.
Protección del medio ambiente, biodiversidad y restauración de hábitats naturales:	
La ISO 26000 resalta la importancia de revertir el impacto negativo de la actividad humana en la estabilidad de los ecosistemas mediante un uso socialmente responsable de los recursos naturales. La protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas, el uso sostenible de la tierra y los recursos naturales, y el fomento de un desarrollo urbano y rural en armonía con el medio ambiente son factores clave a tener en cuenta.	La política rural del gobierno nacional ha priorizado el fomento de los monocultivos agroindustriales (Palma, caña, plantaciones forestales). Es así como para el año 2016 el país importó 13 millones de toneladas de alimentos; siendo muy críticos los casos del trigo y la cebada -con un 95% del consumo nacional-, la soya el 86% y el maíz el 85% - que corresponden a 4.7 millones de toneladas.

Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión sistemática de la literatura

- costosa que semillas no GM.
- ✓ Las semillas GM, presentaron mala germinación; las mazorcas no llenaron bien (entre el 40% y 60% de los granos).
- ✓ La tecnología Bt no controló bien las plagas de cogolleros: *Spodoptera sp.*, *Diatrea sp.*, y resurgieron plagas de chupadores, los agricultores tuvieron que realizar hasta tres aplicaciones de insecticidas adicionales.
- ✓ Los agricultores no establecieron correctamente las áreas de refugio con maíz no transgénico aledaños a los lotes maíz GM; con el fin de retardar la resistencia de las plagas a la toxina Bt.
- ✓ En el cultivo se presentó el ataque de enfermedades, que requirieron una o dos aplicaciones de fungicidas. La planta presentó vejez y muerte prematura y en los tallos ocurrió necrosamiento (considerado como el patrón morfológico de la muerte patológica de un conjunto de células o de cualquier tejido en un organismo vivo, provocada por un agente nocivo que causa una lesión tan grave que no se puede reparar o curar) y volcamiento de la planta.

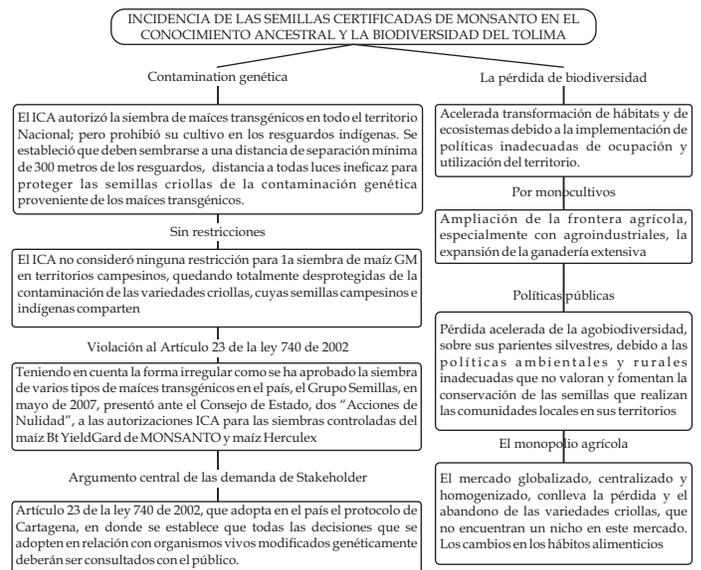


Figura 1. incidencia de las semillas certificadas de MONSANTO en el conocimiento ancestral y la biodiversidad.

Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión sistemática de la literatura

Tabla 3. Comparación de las semillas nativas y las semillas transgénicas

SEMILLAS NATIVAS Y CRIOLLAS	SEMILLAS HIBRIDAS Y TRANSGENICAS
No tienen dueños privados o colectivos: patrimonios culturales y biológicos de los pueblos	Propiedad privada de los fitomejoradores y de las empresas semillas
No propiedad privada (no patentes)	Propiedad intelectual: patentes y derechos de obtención vegetal
Derechos colectivos para el uso, manejo y control: libre acceso	Uso, manejo y control privado, monopolio y acceso restringido
Los centros de origen y diversidad de semillas son fundamentales para la preservación de las especies y del patrimonio genético de los pueblos	Las semillas transgénicas contaminan las semillas en los centros de origen y de diversidad y las ponen en peligro de extinción
Mejoramiento genético: es descentralizado, fruto del trabajo colectivo y acumulado de múltiples generaciones de agricultores. Se basa en la ampliación de la base genética de la especie (diversidad de variedades)	Mejoramiento genético: es centralizado en centro de investigación y está descontextualizado de las condiciones ambientales y culturales, económicas de cada región. Se presenta disminución de la base genética de la especie (poca diversidad de variedades)
Adaptadas a las condiciones ambientales, culturales y productivas de cada cultura y cada región	Solo responden a buenas condiciones de suelos y ambientales controlados y a insumos externos
Funcionan bien en sistemas productivos diversificados (agricultura tradicional)	Funcionan bien solo en sistemas productivos de monocultivos agroindustriales
Son más adaptadas a condiciones de sequías, enfermedades y plagas. Mayor garantía de cosecha al agricultor	Son más susceptibles a las sequías, enfermedades y plagas, generan en muchos casos grandes pérdidas a los agricultores
Confieren capacidad y flexibilidad para afrontar ecosistemas diversificados, climas cambiantes y el hambre en el mundo	No funcionan en condiciones ambientales, limitadas y críticas y no están dirigidas para resolver el hambre en el mundo
Funcionan con alta productividad en sistemas agroecológicos sin agrotóxicos ni otros insumos costosos	Semillas dependientes de insumos externos. Requieren grandes cantidades de productos agrotóxicos, fertilizantes y agua (dañan ambiente)
Circulación libre e informal entre los agricultores. En general están por fuera del comercio	Son más costosas y elevan los costos de producción
Producen alimentos de mejor calidad nutritiva y son más sanas para nuestra salud	Han perdido su valor nutricional y están saturadas de venenos químicos, que contaminan el ambiente y afectan nuestra salud
Los intercambios de semillas entre campesinos, mantienen y aumentan la biodiversidad genética del sistema alimentario mundial (libre circulación).	Uso de semillas restringido y es penalizado la reserva, circulación y comercialización de semillas protegidas legalmente

Fuente: adaptada documento Vida Campesina (2011).

✓ En los cultivos han aparecido malezas *Lien dre puerco* y *batatilla*, resistentes a glifosato, debido a continuo uso y abuso en el uso de herbicidas en la región; lo que llevó a un incremento en el uso de glifosato y de otros herbicidas para su control.

Las denuncias y reclamos que hicieron los agricultores a las empresas Pioneer (Dupont) y MONSANTO, no fueron escuchadas. Estas empresas y el ICA culpan del fracaso de estos cultivos a “factores ambientales o climáticos” y también a los agricultores, debido al mal manejo agronómico de la tecnología. A pesar de los múltiples reclamos que los agricultores han realizado ante el ICA, esta entidad no se pronunció y tampoco sancionó a las empresas.

El cultivo de maíz transgénico en Campoalegre – Huila (2016).
Este es el caso de los numerosos agricultores del municipio de Campo Alegre, en el departamento del Huila, que

llevan varios años sembrando maíz transgénico, y que en la cosecha de 2016, obtuvieron grandes pérdidas económicas. Esta región tradicionalmente ha sido arrocera, pero desde hace tres años se ha introducido la siembra de maíz GM, de las empresas MONSANTO, Dupont y Syngenta que tienen doble tecnología Bt y tolerante al glifosato.

En los primeros años se obtuvo alta producción entre 8 y 12 toneladas/hectárea, y se presentó disminución en los costos para control de malezas con la aplicación de glifosato, lo que llevó a que rápidamente todos los agricultores abandonaran los híbridos no GM. En 2016 se sembró en Campoalegre aproximadamente mil hectáreas de maíz GM; pero los agricultores fracasaron y perdieron entre el 70 y 90% de la cosecha, es así como tuvieron pérdidas en promedio de 4 a 5 millones de pesos por hectárea, que en la región representó más de 5.000 millones de pesos en pérdidas.

El Paro Agrario y la defensa de las semillas

En medio del calor del paro agrario que tuvo paralizado gran parte del país rural y urbano, lo más relevante de este debate en medio del paro agrario, es que el tema de las normas de semillas ha sido puesto en la agenda de negociación entre el gobierno nacional y los campesinos; y se espera que el gobierno tome decisiones de fondo, puesto que más allá de modificar la resolución 970, lo que se busca es derogar todas las normas que permiten la propiedad intelectual sobre las semillas y las normas que penalizan el libre uso de las semillas por todos los agricultores. Luego de la Cumbre Agraria campesina, étnica y popular, realizada en marzo de 2014 y al reactivarse nuevamente el paro agrario, previo a las elecciones presidenciales, el gobierno nacional se comprometió a establecer una mesa de negociación única, instalada en octubre de 2014, en donde se discutirá el documento de posición unificado de los movimientos sociales que hacen parte de la Cumbre; en este documento fue incluido el tema de semillas, como uno de los puntos importantes de la negociación.

Resultados

Como resultados de la investigación se evidencia que existen diversos enfoques sobre responsabilidad social empresarial. Lamentablemente lo que nos muestra el caso de la resolución 970 en el 2010 del Ica, y ahora la resolución 3168 del Ica en el 2015, es que el gobierno y MONSANTO solo tienen presente el enfoque instrumental.

La ISO 26000 siendo el Modelo que proporciona las guías para el desarrollo de la Responsabilidad Social en cualquier Organización, establece los principios medio ambientales a cumplir.

Los más relevantes encontrados son: la prevención de la contaminación, el uso sostenible de los recursos, y la protección del medio ambiente la biodiversidad y la restauración de hábitats naturales.

Lo que se evidencia es que MONSANTO no cumple cabalmente con estos requerimientos, pues los cultivos de semillas nativas en resguardos indígenas están siendo contaminados por los cultivos GM, el uso de estas mismas semillas desconoce el entorno de las semillas nativas y va en contra de las tradiciones ancestrales dando lugar a la extinción de las variedades autóctonas de Colombia, propiciando el monocultivo y deteriorando la biodiversidad colombiana.

En las comunidades campesinas la imposición de las semillas GM, fueron la base para fomentar la destrucción de toneladas de arroz como en campo alegre Huila,

volviendo ilegal la cultura tradicional del cultivo.

Las semillas de MONSANTO, aunque inicialmente dieron buenos rendimientos y frutos en los últimos años han generado grandes pérdidas económicas.

Se puede afirmar que la Responsabilidad Social Empresarial que practica MONSANTO es al menos aparente. Pues los informes de RSE que presenta, no reflejan de ninguna manera su impacto sobre la biodiversidad, sobre el conocimiento ancestral y la población campesina colombiana.

Se necesita enfocar y exigir que los sistemas de información y control de RSE que emite MONSANTO sean auditados y evaluados con el rigor necesario, para asegurar que estos informes evidencien a grosso modo toda la incidencia y las consecuencias socio cultural como ambientales.

Literatura citada

Acevedo J. Zárate R; Garzón R., Willian F. (2013). "Estatus jurídico de la responsabilidad Social Empresarial (RSE) en Colombia", en *Díkaion* 22-2 pp. 303-332.

Ackerman, R. W. (1973). How Companies Responde to Social Demands. *Harvard Business Review*, 51 (4): 88-98.

Ariza, E. D., Gómez, M., & León, E. F. (2008). Surgimiento, evolución y expansión de la Responsabilidad Social Empresarial: una propuesta de comprensión crítica. En *Perspectivas críticas de la contabilidad. Reflexiones y críticas contables alternas al pensamiento único* (págs. 191-212). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Argandoña, A. Argandoña, A. Milton Friedman (2006). p 7 Universidad De Navarra Pamplona España.

Berbel G. Reyes J. Gómez M. (2007). La responsabilidad social en las organizaciones (RSO): análisis y comparación entre guías y normas de gestión e información.

Bravo, E. & Naranjo, A. (2011). América Latina Fumigada Y Crisis De Las Commodities. El Caso Del Glifosato De MONSANTO. *Revista Contable Innovar Unal*. P244.

Contabilidad grupo semillas (2013). puntos de posición sobre las semillas en el paro agrario.

Cortina, A. *Ética de la Empresa* (2000). Claves para una nueva cultura empresarial. Madrid: Trotta.

Cortina, A. (2003b). La ética discursiva. En V. Camps,

Historia de la ética (págs. 533-582). Barcelona: Crítica.

Davis, K. (1960). Can Business afford to ignore Corporate Social Responsibilities? *California Management Review* 2, 70-76.

Donaldson, T., & Dunfee, T. (1994). Toward a Unified Conception of Business Ethics: Integrative Social Contracts Theory. *Academy of management review*, 19(2), 252-284.

Garriga, E. & Melé, D. (2004) Corporate Social Responsibility Theories: Mapping The Territory. *Journal of Business Ethics*.

Franco I. (2015) La auditoría y el aseguramiento de los informes de Responsabilidad Social: ¿avances hacia el Desarrollo Sostenible?

Freeman, R. E. "A stakeholder theory of the modern corporation". In: Pincus, L. (Ed.) (1998). *Perspectives in business ethics*. Singapore: McGraw-Hill; 171- 181.

Friedman, M. (1970). The Social Responsibility of business is to increase its profits. *Times Magazine*.

Gomez, M & Quintanilla, D. (2012). Los informes de Responsabilidad Social. Empresarial: su evolución y tendencias en el contexto internacional y colombiano. *Cuadernos de Contabilidad*.

Gómez, M & Calvo, V. (2004). Globalización Desarrollo sostenible y empresa: Mirando hacia Responsabilidad social. *Revista Lúmina*. Universidad de Manizales.

Larrinaga, G.C. (1977) Consideraciones en torno a la relación entre la contabilidad y el medio ambiente, *Revista española de financiación y contabilidad*, VOL.26 No.93. España.

MONSANTO (2015). *Hugh Grant Reporte de Sustentabilidad*.

McWilliams, A., Siegel, D. y Wright, D. (2006). "Introduction by Guest Editors Corporate Social Responsibility: International", *Journal of Business Strategies*.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2015). *Desarrollo sostenible*.

Perry, S. Laignelet, A. & Bultrago, G. (2009). El programa de biotecnología agrícola para pequeños productores *Revista Innovar Unal*. P 88-120.

Porter, M. & Kramer, M. (2002). "The Competitive Advantage of Corporate Philanthropy". *Harvard Business Review*.

Suarez Y. (2014) Limitaciones para la Responsabilidad Social Empresarial: Una aproximación desde las concepciones alternativas de Empresa. *Revista innovar*.

Rousseau, J. (2004). *El contrato social*. Madrid: España.

Rueda, G., & Uribe, M. (2011). Aportes de la información contable a una responsabilidad empresarial acorde con las necesidades de la sociedad. Una mirada crítica. *Cuadernos de Administración*, 24(43), 241-260.

Santos C, J. M. (1999). Una alternativa para Colombia. En J. M. Santos Calderón, & T. Blair, *La Tercera Vía* (pág. 132). Bogotá: Aguilar.



Construyendo espacios para promover la lectura: Galea literaria

Building spaces to promote reading: literary galea

Recibido 20 de junio de 2018
Aceptado 06 de septiembre de 2018

Martha Liliana Torres-Barreto^{1*} Mileidy Alvarez-Melgarejo²
& Víctor Ferney Prada-Barajas³

¹Doctora en Ciencias Económicas, Docente de la Escuela de Estudios Industriales y Empresariales, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga.

²Administradora de Empresas, Universidad de Investigación y Desarrollo, Bucaramanga, Colombia.

³Estudiante de Ingeniería Industrial, Escuela de Estudios Industriales y Empresariales, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga - Colombia.

Resumen

El desarrollo de capacidades en el ser humano, es un tema relevante en el entorno en el que nos movemos actualmente. Por ello, desde las instituciones de educación se ha teniendo en cuenta la importancia de crear nuevos espacios de aprendizaje para superar las deficiencias en materia de generación de habilidades en los estudiantes. En el presente documento se presenta el proceso de creación e implementación de un Club de lectura liderado por los estudiantes del Laboratorio Galea de la Universidad Industrial de Santander, para potenciar el desarrollo de las habilidades de lectura en los estudiantes. El desarrollo de club de lectura está basado en la metodología del seminario alemán. En el documento se presentan los roles de los participantes y los objetivos a cumplir, las etapas de ejecución y sus respectivas acciones, así como el desarrollo de cuatro sesiones.

Palabras claves: Capacidades; metodologías de enseñanza; lectura; Laboratorio Galea.

Abstract

The development of capabilities in the human being is a relevant issue in the environment in which we are currently moving. For this reason, educational institutions have taken into account the importance of creating new learning spaces to overcome the deficiencies in the generation of skills in students. This document presents the process of creation and implementation of a Reading Club led by students of the Galea Laboratory of the Industrial University of Santander, to promote the development of reading skills in students. The development of the reading club is based on the methodology of the German seminar. The document presents the roles of the participants and the objectives to be achieved, the stages of execution and their respective actions, as well as the development of four sessions.

Key words: Capabilities; teaching methodologies; reading; Galea Laboratory.

Introducción

El desarrollo de capacidades es un aspecto relevante tanto para la academia como para el tejido empresarial. La generación de capacidades en las empresas facilita y potencia las actividades de innovación de productos, servicios y procesos (Torres-Barreto, 2017), permite el acceso a nuevo conocimiento e impulsa las relaciones inter e intra organizacionales, aspectos que las faculta para ser competitivas en el actual mundo dinámico (Alvarez-Melgarejo & Torres-Barreto, 2018a, 2018b; Lund Vinding, 2006; Teece, Pisano, & Shuen, 1997; Torres-Barreto & Antolínez, 2017). Por su parte, el desarrollo de capacidades en la academia es de gran importancia, dado a su rol en el entorno empresarial. Las instituciones educativas son las que prepara y orientan la formación de profesionales para que respondan a las necesidades del actual entorno globalizado, de forma creativa e innovadora (Rojas-Zapata & Hernández-Arteaga, 2018).

Las instituciones educativas deben estar en constante

actualización de conocimientos, procesos y habilidades, dado el dinamismo y las exigencias del mercado; por tanto, las innovaciones en los métodos de enseñanza y la creación de nuevos escenarios y espacios de aprendizaje (Camelo, 2014), para desarrollar en el cuerpo estudiantil las habilidades que exige el entorno, cobra gran relevancia. Por ello, entendiendo lo anteriormente dicho, en el año 2012 la Universidad Industrial de Santander, dio el aval para crear el Laboratorio Galea en la Escuela de estudios Industriales y Empresariales. Este laboratorio, tiene como propósito desarrollar en los estudiantes una serie de habilidades y fortalecer la existentes, esto con el fin de complementar su formación académica y profesional. Dentro del Laboratorio Galea, constantemente se evalúan las necesidades del cuerpo estudiantil, se identifican problemas y se plantean actividades que permitan la solución de las falencias actuales de los estudiantes.

En este documento se presenta un caso particular de estudio, que ha desarrollado el Laboratorio Galea. Se trata de una propuesta para crear un Club de lectura; esta surge a partir de la identificación de una serie de falencias en los hábitos de

*Autor para Correspondencia: mltorres@uis.edu.co

Como citar: Torres-B., M. L., Alvarez M., M., & Prada B., V. F. (2018). Construyendo espacios para promover la lectura: Galea literaria. *Revista FACCEA* 8(2): 130-137pp.

lectoescritura de la población colombiana. Destacando que, la mala ortografía, la pérdida de cultura, el déficit en la capacidad de crear argumentos para defender posiciones y la evidente ausencia de habilidades comunicativas, son las principales consecuencias de no leer regularmente y son factores que dificultan el crecimiento profesional y el acceso laboral en empresas (Freire, 1987; Lomas, 2003; Marchant, Lucchini, & Cuadrado, 2007). Además, la lectura genera conocimiento y cultura, estos elementos son esenciales para el desarrollo de un país (Carlino, 2005; Palani, 2012). De esta forma y dado todos los aspectos mencionados anteriormente, desde el laboratorio Galea se pretende desarrollar un club de lectura como una alternativa y un espacio lúdico de aprendizaje para fortalecer las habilidades de síntesis, argumentación, investigación y expresión oral de los estudiantes de ingeniería industrial de la Universidad Industrial de Santander.

El artículo se inicia con la revisión de la literatura y las estadísticas sobre los hábitos de lectura en América Latina, posteriormente se presenta la metodología utilizada para el desarrollo del Club de lectura, seguido de los resultados y finaliza con la discusión y las conclusiones.

Revisión de la Literatura

Parte del proceso de desarrollo y crecimiento del ser humano está basado en el acto de leer, dado que a través de la lectura se logra comprender la propia experiencia, entender a la sociedad para interactuar con los otros y se logra un aumento exponencial del conocimiento (Beltrán, Martínez, & Torrado, 2015), esto permite el desarrollo en un país y en la vida social y ciudadana (Pérez & Rodríguez, 2013), por tanto, el acto de leer es un medio para transformar el mundo (Freire, 1983, 1987). La lectura debe fomentarse desde la niñez, donde el comportamiento de las familias en relación con la lectura juega un rol importante, dado que los hábitos de lectura de los padres generan hábitos de lectura en los hijos (Gil Flores, 2009). Adicionalmente, las instituciones de educación fomentan el desarrollo de los hábitos de lectura desde sus aulas, a estas les corresponde trabajar sistemáticamente la lectura, la escritura y la oralidad en las diversas asignaturas y espacios académicos (Pérez & Rodríguez, 2013). Sin embargo, las acciones realizadas por las instituciones para potenciar esta habilidad desde cada asignatura, no son suficientes, ya que no aportan elementos necesarios para fortalecer los procesos de lectura (Pérez & Rodríguez, 2013), lo cual se refleja en los bajos índices de lectura en Latinoamérica. Esto permite señalar la necesidad de realizar acciones eficientes y crear nuevos espacios académicos para fortalecer la lectura.

Hábitos de lectura en cifras

El Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLAC), presenta las cifras de

comportamiento de lectura de siete países latinoamericanos, y toma a España como referente de un país desarrollado en las prácticas lectoras, haciendo la salvedad de que los años de referencia no son comunes entre los países estudiados, dado que las mediciones fueron realizadas en diversos años de la primera década del 2000. Los resultados indican que los países latinoamericanos tienen unos de los menores índices de lectores en el mundo. En lectura de libros, Argentina lidera el listado, con un índice del 55%, seguido de Chile (51%), Brasil (46%), Colombia (45%), Perú (35%) y México (20%) (CERLALC-UNESCO, 2012). Los resultados expuestos por el CERLAC indican que en cuanto al consumo de libros en el año, Chile y Argentina encabezan la lista con 5,4 y 4,6 libros leídos por habitante, mientras en Colombia el consumo de libros es de 2,2 libros promedio por habitante y en México de 2,9. Estas cifras se quedan cortas si se comparan con países como España, donde el índice de lectura de libros es de 61%, con un promedio de libros leídos por habitante de 10,3 (Dinero, 2012).

Por otra parte, el índice de lectura en otros formatos, como revistas, lo lidera Chile con 47% de la población, seguido de Brasil (42%), México (37%) y Colombia registrando el índice más bajo (26%). Por su parte, España registra un índice de lectura de revistas de 46%. En cuanto a la lectura de periódicos, el principal consumidor es Perú con 71% de la población lectora, seguido de Chile (36%), Brasil (25%) y México con el menor índice de lectura (15%). Mientras España registra un índice de lectura de periódicos de 78% en 2011 (CERLALC-UNESCO, 2012).

En un boletín estadístico, más reciente se presentan los índices de no lectores de libros en 11 países. Donde se observa que, Chile es el país de América Latina con el menor porcentaje de no lectores de libros, en Brasil y Venezuela la cifra es del 50%, en Colombia se incrementó al 52%, mientras que en España la población mayor de catorce años no lectora representa el 37% del total (ver Figura 1). En contraste, en la Figura 2 se muestran los índices de lectura por países (CERLALC, 2013).

Por su parte, la Encuesta de Consumo Cultural del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, indica que los colombianos que tienen el hábito de leer en distintos formatos, son tan solo una pequeña parte de la población, cifra que entre 2014 y 2017 no aumento significativamente (DANE, 2014, 2016, 2017). En la Figura 3 presentan las estadísticas del porcentaje de personas que leyeron en los distintos formatos entre 2014 y 2017, en el caso del 2017 el informe presentado por el DANE solo muestra estadísticas de lectura de libros y revistas.

En relación a la cantidad de libros leídos por año, los

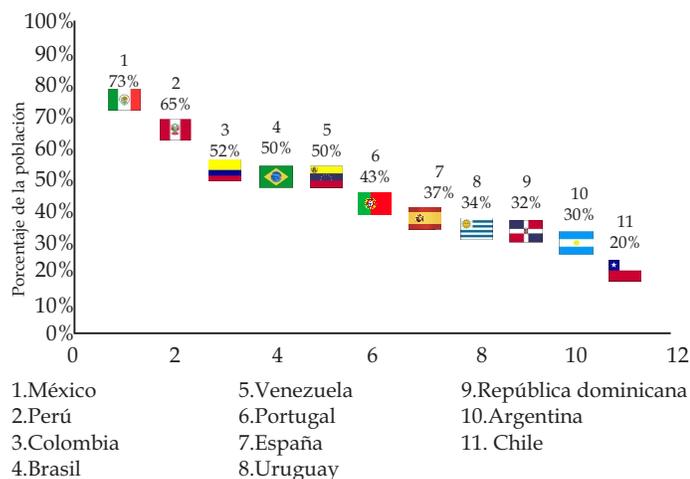


Figura 1. Índice de no lectores de libros. Fuente: Tomado de CERLALC (2013).

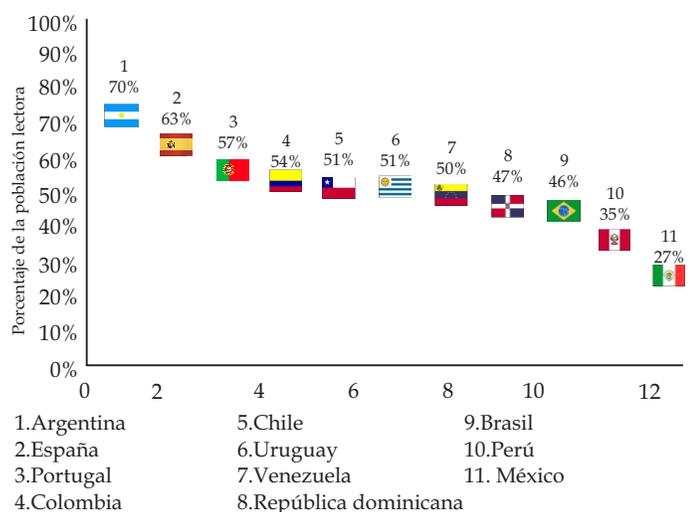


Figura 2. Índice de lectores de libros. Fuente: Tomado de CERLALC (2013).

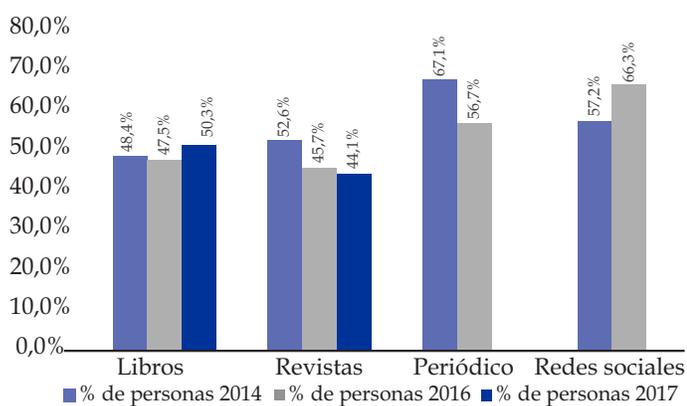


Figura 3. Estadísticas de lectura en Colombia entre 2014-2017. Fuente: Autores a partir de estadísticas del DANE.

resultados indica que, el promedio de libros leídos por año por parte de las personas de 12 años y más en Colombia, fueron para el 2014 y 2017 de tan solo 4,2 libros y para el 2016

de 4,3 (DANE, 2014, 2016, 2017). Adicionalmente, en 2014 el 83,3% de la población lectora en el país, leyó entre uno y cinco libros, el 7,7% de seis a nueve libros y el 8,9% 10 libros y más (DANE, 2014). Al comparar estas cifras con las del año 2016, notamos que no hay aumento significativo de las mismas. Se observa que, en el 2016, el 83,2% de los colombianos, leyó entre uno y cinco libros, el 7,8% de seis a nueve libros y el 8,9% 10 libros y más (DANE, 2016). Las estadísticas en detalle se presentan en la Figura 4.

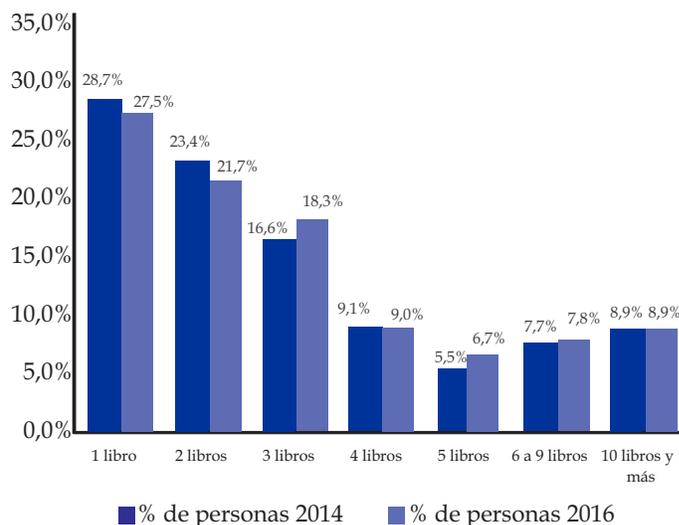


Figura 4. Índice de libros leídos por año. Fuente: Autores a partir de estadísticas del DANE.

De acuerdo con los resultados de las encuestas, son diversos los factores que motivan a los colombianos a leer, entre ellos: el gusto por la lectura, exigencia del estudio, desarrollo personal, cultura general, requerimientos del trabajo, entre otros (CERLALC-UNESCO, 2012; DANE, 2016). Lo cierto es que, en Colombia como en otros países en desarrollo, es importante fortalecer el hábito de leer, dado que esto permite la adquisición de nuevos conocimientos, el desarrollo de habilidades y el progreso económico y productivo de los países. La lectura es reconocida a nivel mundial como un elemento fundamental y estratégico para el desarrollo de las naciones y el bienestar de los ciudadanos (Gutiérrez & Montes, 2004; Prieto, 2011).

Metodología

El desarrollo de la propuesta está integrado por la metodología del Laboratorio Galea, cuyo principal tema de interés son las metodologías alternativas de enseñanza y aprendizaje, dada la necesidad de conocer cada vez más sobre ellas y sumado a la identificación de problemas de mala ortografía, el déficit en la capacidad de crear argumentos para defender posiciones y la evidente pérdida de habilidades comunicativas por parte de los estudiantes. Por tanto, el Laboratorio Galea se propuso crear un club de lectura; a

partir de la metodología del Seminario de Investigación o Seminario Alemán, que consiste en brindar un ambiente de aprendizaje amable y cooperativo, que permita estudiar, discutir e intercambiar metodologías activas de enseñanza y aprendizaje analizadas desde la literatura, donde la asistencia es por iniciativa de los participantes y por el placer de compartir y adquirir nuevos conocimientos, incentivando así, el aprendizaje, la investigación, el dialogo y la discusión de temas (Cadena-Díaz, 2011; Ospina-Rave, Aristizábal-Botero, & Toro-Ocampo, 2008; Puentes, 2010). En este club de lectura los participantes investigarán, socializarán y discutirán los hallazgos relacionados con metodologías de enseñanza y aprendizaje, intercambiarán ideas y realizarán debates culturales, entorno a la lectura de textos, artículos científicos, entre otro material literario y académico, y a la vez fortalecerán sus habilidades de síntesis, argumentación, investigación, expresión oral y la lectura crítica, como lo afirma Jurado (2008) "desde la escuela se pueden formar lectores críticos y no sólo lectores alfabetizados. Esta distinción es de gran importancia: una cosa es educar en la escuela para alfabetizar y otra orientar desde la escuela para saber leer críticamente los textos. Desafortunadamente la escuela, con la excepción de las escuelas innovadoras, tiende hacia la alfabetización".

Resultados

Nombre de la propuesta

Durante la propuesta para dar origen al club de lectura se socializaron diversos nombres para identificar este espacio de aprendizaje, entre ellos, Galea Coolto, Cooltura Galea, Galectura y Galea Literaria. Luego de un proceso de análisis, se determinó que el nombre que describía claramente los objetivos a cumplir es Galea Literaria, además de ser fácil de aprender e identificar.

Objetivos

Para afrontar la problemática identificada en materia de falencias de lectoescritura, se propusieron tres objetivos a cumplir en este nuevo espacio de aprendizaje:

- ✓ Incentivar el hábito de lectura y mejorar las habilidades de escritura.
- ✓ Desarrollar capacidades cognitivas, procedimentales y actitudinales.
- ✓ Promover la investigación de metodologías activas de los procesos de enseñanza y aprendizaje en el laboratorio Galea a partir de las estrategias utilizadas en el seminario alemán.

Para cumplir con los objetivos planteados, dese el laboratorio Galea se propuso desarrollar las actividades en seis sesiones durante el semestre académico, cada quince días, aprovechando los espacios de reunión que Galea realiza

todos los viernes. El desarrollo de las actividades e implementación del club de lectura durante el año 2018, se inició en el mes de febrero.

Roles dentro del club de lectura

Galea Literaria es el espacio de aprendizaje, que permitirá a los participantes desarrollar habilidades específicas en cada sesión organizada. Estas habilidades darán origen y se potenciarán al desempeñar los diferentes roles del seminario de investigación, los cuales se detallan en la Tabla 1. de esta forma, ambas metodologías aportarán desde el marco referencial y el estudio de campo, al logro de los objetivos planteados.

Etapas

Se llevarán a cabo una serie de sesiones, donde se presentarán los conceptos principales de cada tema a tratar, y se pondrán en el contexto de la investigación, desarrollando las etapas que se presentan en la Figura 5 y se detallan en los siguientes apartados. Para esto, se tendrá en cuenta los lineamientos establecidos en la metodología del seminario alemán (Cadena-Díaz, 2011; Ospina-Rave et al., 2008; Puentes, 2010).

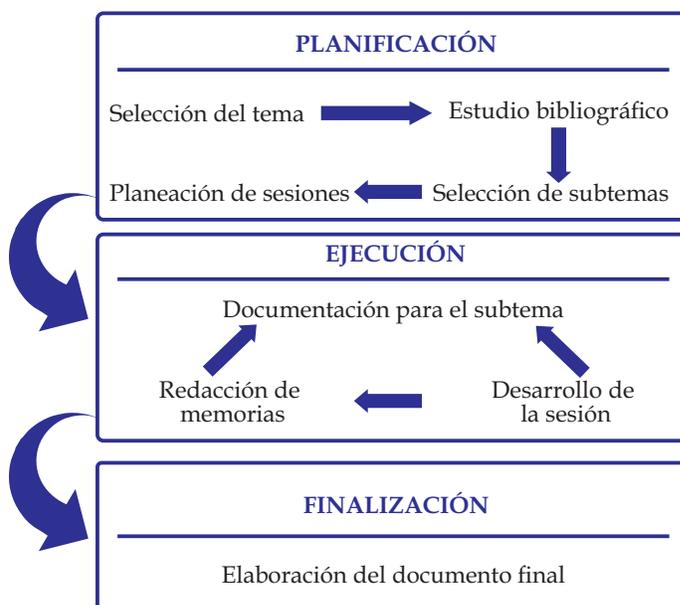


Figura 5. Esquema metodológico del Seminario de Investigación. Fuente: Tomado de trabajos de la Universidad Industrial de Santander (2007).

Etapa 1: Planificación

En esta etapa, el equipo investigador seleccionará el tema y los subtemas a abordar, a la vez que se definirá el alcance y los resultados esperados del proceso. Una vez acordados los anteriores aspectos se procederá a planificar la ejecución de las sesiones, duración, asignación de subtemas, fechas y roles.

Tabla 1. Roles dentro del Seminario de Investigación.

Rol	Desarrollo de capacidad
Director	- Orientar procesos de investigación colectivos. - Acompañar la formación de los estudiantes participantes en el seminario, promoviendo el desarrollo de sus capacidades individuales y de equipo.
Relator	- Identificar, seleccionar y organizar materiales, textos y contenidos. - Ser un buen expositor, aprender a expresarse y argumentar en público. - Sintetizar ideas y sacar conclusiones propias. - Someterse a la crítica y al juicio colectivo, lo que genera madurez psíquica e intelectual para su vida académica, profesional y personal.
Correlator	- Saber escuchar y potenciar las habilidades de concentración, y realizar aportes de manera valorativa y crítica. - Ejercitar la capacidad de evaluar, mediante la apreciación y valoración del dominio argumental del tema, de la claridad de la exposición y de la capacidad de motivar y convencer al grupo.
Protocolante	- Percibir y captar lo fundamental de lo tratado en la sesión. - Identificar los momentos más significativos y plasmarlo por escrito. - Generar fuentes de producción intelectual a través de las memorias que son fruto del seminario.
Participantes	- Autoevaluar su nivel de preparación en cuanto al tema. - Desarrollar habilidades para dialogar, confrontar ideas, trabajar en grupo y respetar la opinión de los demás. - Aprender a participar cuando es pertinente y necesario, registrando, anotando y organizando las ideas y argumentos cuando se desea intervenir, respetando y demostrando interés por apreciar y evaluar los argumentos contrarios.

Fuente: Adaptado a partir del Laboratorio Galea, el seminario alemán e información de la Universidad Industrial de Santander (2007).

Etapa 2: Ejecución

La etapa de ejecución consiste en llevar a cabo lo planeado en la etapa anterior. Para ello se realizarán las siguientes actividades:

Actividades previas a la ejecución de la sesión. El relator de cada sesión compartirá previamente un artículo de investigación, con el fin de guiar la búsqueda y preparación de los participantes. Cada participante realizará un ejercicio de lectura comprensiva y diligenciará el formato de insumo de la sesión Tipo I. Así mismo, el relator diseñará y preparará el contenido de la sesión.

Actividades durante la ejecución de la sesión. El relator guiará el desarrollo de la sesión presentando un tema específico, por medio del cual se crearán espacios de discusión y construcción de conocimiento con el fin de complementar, evaluar y plantear nuevos interrogantes que permitan la comprensión de los temas específicos y generales de la investigación.

Actividades posteriores a la ejecución de la sesión. Una vez realizada la sesión, el protocolante elaborará el acta de la sesión resumiendo los temas tratados y plasmando de forma escrita los acuerdos e interrogantes planteados durante la sesión.

Etapa 3: Finalización

Al finalizar las sesiones planeadas, se procederá a elaborar el informe final, en el cual se recopilan las actas de las sesiones y los aprendizajes significativos de la aplicación de la

metodología del seminario alemán.

Sesiones desarrolladas de Galea literaria

Durante el primer semestre del 2018, Galea Literaria realizó 4 sesiones de las 6 propuestas inicialmente, dado la realización de otras actividades académicas. En estas sesiones se contó con la participación activa de todos los asistentes y un ambiente agradable que permitió el dialogo y el debate de los temas. En la Tabla 2, se pueden apreciar los temas tratados en cada sesión y la cantidad de asistentes.

Tabla 2. Sesiones y temáticas de Galea literaria 2018-1.

Tema	Asist.
Innovación Educativa	15
Metodologías activas de enseñanza y aprendizaje y herramientas. (Gamification, TIC's).	21
Aprendizaje basado en retos, metodología de estudio de caso, aprendizaje basado en mapas.	20
Aprendizaje cooperativo y Aprendizaje basado en proyectos.	19

Los resultados de cada sesión se encuentran consignadas en las actas generadas en cada caso y archivadas en la base de información del laboratorio. En el desarrollo de cada sesión se discutieron las temáticas, interpretando, adaptando y apropiando los conceptos tratados a la metodología del laboratorio Galea. Al finalizar cada sesión, se lograron acuerdos y consenso entre los participantes sobre la interpretación de cada tema.

Discusión y conclusiones

El laboratorio Galea es un lugar dotado de los medios y los recursos necesarios para realizar investigaciones, experimentos, prácticas y trabajos de carácter científico, tecnológico o técnico; está equipado con instrumentos de medida o equipos con los que se realizan experimentos, investigaciones prácticas diversas, según la rama de la ciencia a la que se dedique. También puede ser un aula o dependencia de cualquier centro docente. Por tanto, el desarrollo de las actividades que implica la aplicación del club de lectura se llevó a cabo satisfactoriamente en el Laboratorio.

Esta propuesta del club de lectura, es una buena alternativa para potenciar las habilidades de lectura de los estudiantes de los distintos programas, dado que tiene las herramientas necesarias para que, en sus sesiones, los estudiantes desarrollen las habilidades necesarias de lectura, análisis y crítica, además de potenciar las capacidades existentes, aspectos que se evidencio con la aplicación y el desarrollo de las sesiones. Estos resultados están en línea con lo expresado por autores como Mulas, Antonia, García-Rodríguez, & Gómez-Díaz (2017), quienes indican que los clubs de lectura son una de las herramientas más eficaces para conseguir y fidelizar lectores. Adicionalmente, está en línea con los clubs de lectura que se han implementado exitosamente y que existen, como los de Barcelona, que si bien son desarrollados en las Bibliotecas tiene dentro de sus objetivos fomentar los hábitos de lectura (Domingo Espinet, 2007), y los diseñados en España (Mulas *et al.*, 2017). Por su parte, en Colombia se encuentran los clubs de lectura desarrollados en la bibliotecas en Medellín (Toro-Tamayo, 2013); así como el club de lectura implementado en el Colegio Integrado Yarima, donde se destaca su relevancia de estos espacios para fomentar la lectura (Beltrán *et al.*, 2015). Lo que hace evidente también la importancia de desarrollar estos espacios dentro de las instituciones de educación.

La implementación y el desarrollo de las sesiones, así como de las temáticas, fue de interés para los estudiantes participantes, sin embargo, debido a que las actividades de Galea Literaria se desarrollaban en horario de clase y semilleros de investigación, la asistencia y participación del estudiantado a lo largo de las sesiones no fue la más alta. Por tanto, para futuras actividades del club de lectura se deben ajustar los horarios, con el fin de evitar que se crucen con otras actividades académicas. Adicionalmente, es importante resaltar que, con el desarrollo de las sesiones, no solo se promueve la lectura, también se fomenta el desarrollo de la capacidad para trabajar en equipo y la habilidad comunicativa y de argumentación; también se evidencio la evidente necesidad de enseñarle a los estudiantes

metodologías de investigación, útiles para el desarrollo futuro de sus propuestas de proyectos de grado. Por otro lado, se identificó que, para el desarrollo de las actividades, es necesario contar con un encargado de Galea literaria durante el semestre, que recopile y condense todos los documentos y actas generadas en las sesiones. Con ello se centraliza toda la información en un solo lugar y se evita desorden y pérdida de la misma.

En el mundo actual en el que nos movemos, es importante y necesario venderles a los jóvenes la idea de leer, dado que a pesar de ser la población que más lee en Colombia, de acuerdo a las estadísticas del DANE (2016, 2017), las cifras siguen siendo muy bajas. Para personas como la Directora de la Biblioteca Nacional y del Plan Nacional de Lectura Ana Roa, la lectura se debe incentivar desde otro ángulo. Roa manifiesta que "Las plataformas digitales son una salida, ya que ahora existen propuestas multimedia que hacen que leer sea una actividad interactiva. Es necesario llegarles a las nuevas generaciones con alternativas diferentes que los encaminen en la lectura" (Prieto, 2011), de modo que los jóvenes se interesen en realizar esta bonita actividad y la adopten como un hábito, y de esta forma, la población sea más educada y productiva, aspectos relevantes para generar un desarrollo social, cultural, político y económico en el país.

Por ello, es imperante continuar con la creación de espacios y estrategias dinámicas, didácticos y gamificadas dentro de las instituciones de educación, que promuevan la lectura para acercar los libros de forma atractiva a los estudiantes y potenciales lectores.

Literatura citada

Alvarez-M, M., & Torres-B, M. (2018a). Can resources act as capabilities foundations? A bibliometric analysis. *Revista UIS Ingenierías*, 17(2), 185-200. <https://doi.org/http://orcid.org/0000-0002-4388-5991>

Alvarez-M, M., & Torres-B, M. L. (2018b). Recursos y capacidades: factores que mejoran la capacidad de absorción. *I+ D REVISTA DE INVESTIGACIONES*, 12(2), 47-53. <https://doi.org/10.33304/revinv.v12n2-2018005>

Beltrán, Y., Martínez, Y., & Torrado, O. (2015). Creación de una comunidad de aprendizaje: una experiencia de educación inclusiva en Colombia. *Revista Encuentros, Universidad Autónoma Del Caribe*, 13(2), 57-72.

Cadena-D, O. (2011). El seminario alemán. Retrieved from <https://es.slideshare.net/Gustavo11111/el-seminario-aleman>

- Camelo, G. E. H. (2014). Modelo de formación del profesorado en tecnología educativa. I+ D REVISTA DE INVESTIGACIONES, 3(1), 18-23. <https://doi.org/10.33304/revinv.v03n1-2014002>
- Carlino, P. (2005). Escribir, leer y aprender en la universidad: una introducción a la alfabetización académica. Fondo de cultura económica. Buenos Aires.
- Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe - CERLALC-UNESCO. (2012). Comportamiento lector y hábitos de lectura. Retrieved from <http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/wp-content/uploads/2013/03/Comportamiento-Lector-y-Habitos-Lectores---CERLALC.pdf>
- CERLALC. (2013). El libro en cifras. Boletín estadístico del libro en Iberoamérica. Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, cerlalc-unesco. Retrieved from <https://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:6bae2c0f-743b-444b-90f1-a6c11220f7f7/el-libro-en-cifras4.pdf>
- Depatamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2014). Encuesta de Consumo Cultural. Retrieved from https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/eccultural/bole_ecc_2014.pdf
- Depatamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2016). Encuesta de Consumo Cultural - ECC. Retrieved from https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/eccultural/presentacion_ecc_2016.pdf
- Depatamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2017). Encuesta de Consumo Cultural- ECC (Boletín técnico). Retrieved from https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/eccultural/bole_ecc_2017.pdf
- Dinero. (2012). Colombia, uno de los países de América Latina en donde menos se lee. Retrieved from <https://www.dinero.com/administracion/articulo/colombia-paises-america-latina-donde-menos-lee/147866>
- Domingo E, G. (2007). Leer, conocerse y aprender: la especialización de los clubes de lectura. EDUCACIÓN Y BIBLIOTECA. Retrieved from https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/119445/1/EB19_N162_P98-101.pdf
- Freire, P. (1983). The importance of the act of reading. Journal of Education, 165(1), 5-11.
- Freire, P. (1987). La importancia de leer. La Lectura. SEP. L985.
- Gil F, J. (2009). Hábitos y actitudes de las familias hacia la lectura y competencias básicas del alumnado. Sevilla, España.
- Gutiérrez, A., & Montes, R. (2004). La importancia de la lectura y su problemática en el contexto educativo universitario. El caso de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México. Revista Iberoamericana de Educación, 28, 25-40. Retrieved from https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/eccultural/presentacion_ecc_2014.pdf
- Lomas, C. (2003). Leer para entender y transformar el mundo. Enunciación, 88(1), 57-67. <https://doi.org/10.14483/22486798.2478>
- Lund V, A. (2006). Absorptive capacity and innovative performance: A human capital approach. Economics of Innovation and New Technology, 15(4-5), 507-517. <https://doi.org/10.1080/10438590500513057>
- Marchant, T., Lucchini, G., & Cuadrado, B. (2007). ¿Por qué leer bien es importante?: asociación del dominio lector con otros aprendizajes. Psykhe (Santiago), 16(2), 3-16.
- Mulas, M., Antonia, M., García-R, A., & Gómez-D, R. (2017). Conversando en la nube: cómo organizar un club de lectura virtual. Revista General de Información y Documentación, 27(1), 177-200. <https://doi.org/10.5209/RGID.56566>
- Ospina-R, B. E., Aristizábal-B, C. A., & Toro-O, J. A. (2008). El seminario de investigación y su relación con las diferentes metodologías y estrategias de enseñanza aprendizaje.
- Palani, K. K. (2012). Promoting reading habits and creating literate society. Researchers World, 3(2), 90-94. Retrieved from www.researchersworld.com
- Pérez, M., & Rodríguez, A. (2013). ¿Para qué se lee y se escribe en la universidad colombiana? Caracterización de prácticas de lectura y escritura en 17 universidades. Revista de Docencia Universitaria, 11(1), 137-160.
- Prieto, J. (2011). Los jóvenes no tienen hábitos de lectura. Retrieved from <http://www.vanguardia.com/historico/98707-los-jovenes-no-tienen-habitos-de-lectura>
- Puentes, J. R. P. (2010). El seminario alemán una estrategia pedagógica para el estudiante. CULTURA EDUCACIÓN Y SOCIEDAD, 1(1).
- Rojas-Zapata, A. F., & Hernández-Arteaga, I. (2018). Competencias docentes: en los lineamientos institucionales y de programa. I+ D REVISTA DE INVESTIGACIONES, 12(2), 27-36. <https://doi.org/10.33304/revinv.v12n2-2018003>

Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *StraStrategic Management Journal*, 18(7), 509-533.

Toro-Tamayo, L. (2013). Una Relación Significativa: Los Clubes De Lectura y Las Redes De Bibliotecas En Medellín y Barcelona. *Rev. Interam. Bibliot. Medellín*, 36, 75-79.

Torres-Barreto, M. L. (2017). Product innovations and R & D public funding: How to handle heteroscedasticity and autocorrelation. *I+ D Revista de Investigaciones*, 9(1), 138-145.

Torres-Barreto, M. L., & Antolinez, D. F. (2017). Exploring the boosting potential of intellectual resources and capabilities on firm's competitiveness. *Espacios*, 38(31). Retrieved from <http://www.revistaespacios.com/a17v38n31/a17v38n31p35.pdf>

Universidad Industrial de Santander. (2007). Lineamientos para el seminario de Investigación como modalidad para el desarrollo del trabajo de grado. Retrieved from https://www.uis.edu.co/webUIS/es/trabajosdegrado/documentos/Jul2_trabajos_grado_doc3.pdf

PROCESO EDITORIAL

La revista de la Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas FACCEA, publica artículos de investigación científica, de reflexión y de revisión relacionados con estudios e investigaciones sobre teorías, metodologías y aplicaciones en áreas de las Ciencias Contables, Económicas y Administrativas. La edición de la revista es semestral, editándose dos números por año: enero-junio y julio-diciembre, con proyección nacional e internacional. Solo serán publicados artículos inéditos cuyo contenido será y es responsabilidad del autor o los autores. Teniendo en cuenta el carácter democrático de la revista.

Por tal motivo las publicaciones no comprometerán a la revista ni a la Universidad.

La revista FACCEA se encuentra Indexada en **Publindex - Colciencias categoría C**. Ofrece acceso libre y gratuito a los artículos completos publicados para sus lectores. La revista cumple un proceso de mejora continua de la gestión editorial definidos por Colciencias (entidad del Estado colombiano encargada de las ciencias, tecnologías e innovación) para las revistas científicas.

RECEPCIÓN FORMAL

Los trabajos deben enviarse al correo:

revistafaccea@uniamazonia.edu.co

en formato Word, letra Book Antiqua tamaño 11, escrito a una columna, sin encabezados ni pie de página. Todas las figuras y tablas se presentaran a blanco y negro, realizadas en Excel y debe especificarse en el texto donde se deben insertar, adicionalmente serán rotuladas secuencialmente en orden numérico, citando en la parte inferior la fuente a la que se recurrió.

La información presentada en el manuscrito debe ser Original y no haber sido divulgada total o parcialmente en algún tipo de publicación indexada. El autor o autores deben expresar por escrito su aceptación sobre el sometimiento del documento al proceso de arbitraje y la originalidad del mismo. Los artículos serán agrupados en tres categorías.

1. Artículo de investigación científica: Documento que presenta específicamente resultados originales de proyectos de investigación en forma detallada, su estructura comprende: Introducción, metodología,

resultados, discusión y conclusiones.

2. Artículo de reflexión: Se presentan la postura crítica, analítica e interpretativa, sobre un tema específico con fuentes originales en relación con los resultados de investigación, su estructura comprende: Tema principal, desarrollo lógico del tema, punto de vista del autor, repercusiones, inferencias y conclusiones.

3. Artículo de revisión: Es el resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no, sobre un campo en ciencia y tecnología, se caracterizan por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias, su estructura comprende: Alcance de la revisión, período de las publicaciones revisadas, origen de las publicaciones, tipos de documentos revisados, opinión del autor sobre la literatura estudiada, aspectos destacables o información sobre algunos hallazgos y conclusiones.

Arbitraje externo: La revisión y aprobación de las contribuciones son realizadas por pares académicos que evalúan su originalidad y calidad científica. Este procedimiento es bajo la modalidad de evaluación de pares externos ciegos, considerando como criterios: originalidad, pertinencia, actualidad, aportes, rigurosidad científica y cumplimiento de las normas fijadas para los autores. El veredicto, como resultado del arbitraje y de la revisión del Comité Editorial, es comunicado a los autores acompañado de un informe de evaluación en base a tres posibilidades: **Aceptado.** El artículo no tiene observaciones y será despachado al proceso de corrección de estilo, previa notificación al autor. **Aceptado con observaciones.** El artículo tiene observaciones que el autor debe incorporar para que su trabajo sea publicado. Ante esto se pueden presentar las siguientes situaciones: **a. El autor se niega a aplicar las observaciones:** en este caso, el artículo quedará formalmente rechazado. **b. El autor incorpora parcialmente las observaciones:** en este caso, el encargado del proceso de evaluación solicitará una justificación al autor y la remitirá, junto a una copia de la nueva versión del artículo a un tercer árbitro, quien dictaminará si el artículo se publica o queda rechazado. **c. El autor incorpora totalmente los comentarios:** en este caso, el artículo será despachado, previa notificación al autor, al proceso de corrección de estilo. **Rechazado.** En el caso que el arbitraje dictamine un rechazo, el artículo será formalmente rechazado. El proceso de evaluación, en caso de rechazar un artículo, no considera la apelación del autor. El artículo contara con su fecha de recepción y la fecha de aceptación para demostrar el arbitraje del mismo.

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

El manuscrito debe tener máximo de 15 páginas en Word (incluyendo figuras, tablas) tamaño carta, por una sola cara en Book antigua tamaño 11, interlineado 1,5, márgenes 3 cm a cada lado.

Todas las figuras y tablas deben estar a blanco y negro, realizadas en Excel 2003, separadas del documento de texto. Rotular las tablas como Tabla 1, Tabla 2 y no Tabla No. 1, Tabla No. 2 o Tabla No 1 y Tabla No 2. Igualmente para el caso de las figuras, colocar Figura 1 indicando toda la palabra y no Fig. 1. Las tablas y las figuras deben estar citadas en el texto; evite redundancia entre tablas, figuras y texto. Enumere las tablas y figuras en el orden en que están citadas por primera vez en el texto. La rotulación de cada tabla debe ir a la cabeza de la misma; la simbología debe aparecer al pie de la tabla; Las tablas deben tener solamente las líneas horizontales del encabezamiento y una al final. Todas las ilustraciones (fotos, diagramas, mapas y gráficos), se clasifican como figuras, aquellas que requieran su edición deben ser enviadas en Formato JPG o BMP con resolución 300 dpi mínimo para garantizar su legibilidad, sin uso de colores. La leyenda de cada figura debe ir debajo de ella y debe ser lo suficientemente clara, para que se pueda leer independientemente del texto.

La utilización de cifras significativas debe ser consistente en todos los textos incluyendo figuras y tablas. El documento debe estar alineado a la izquierda, incluyendo los títulos y subtítulos, sin partir palabras al final de la línea. Todas las páginas deben ir numeradas y llevar el nombre del autor en la esquina superior derecha. No se aceptan notas de pie de página. La primera página debe llevar, en minúscula, el título, el nombre y apellido completo y dirección electrónica de cada autor.

Título: Debe ser explicativo y recoger la esencia del trabajo en máximo 12 palabras.

Datos de los autores: Se incluyen en la esquina superior derecha especificando: Nombre del autor, profesión u oficio, nivel de estudios, empleo actual y correo electrónico.

Resumen: Plantea con precisión el contenido del artículo en máximo 150 palabras y asignarse entre 3 y 5 palabras clave, de igual manera se presenta en inglés (Abstract y Key words)

Introducción: Se describe el propósito, la estructura del documento, la metodología desarrollada, y los resultados obtenidos.

La ruta metodológica: Debe incluir el tipo, el enfoque de investigación, la población, el proceso de recolección de información y los instrumentos utilizados.

Resultados: Presenta la información obtenida de manera clara, especificando los hallazgos principales, sin interpretación alguna.

Discusión: Incluye las interpretaciones a los resultados identificando las respuestas a las preguntas de investigación, con las debidas triangulaciones, se pueden comparar con los resultados de otros estudios, y con el marco teórico de la investigación.

Conclusiones: Se hace referencia a los aspectos relevantes en cuanto a metodología, resultados, y discusión.

Literatura citada: Todas las citas colocadas en el interior deberán aparecer reflejadas alfabéticamente en esta sección. Es de aclarar que se citará de acuerdo a los criterios exigidos por American Psychological Association (APA).