



FUNDACIÓN  
CORONA



# reporte anual |2002|



¿QUÉ HA PASADO  
CON LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN COLOMBIA?

[ensayo central]



*La Fundación Corona  
representa el compromiso  
social de una familia y  
una organización  
empresarial*



FUNDACIÓN  
CORONA

REPORTE  
ANUAL  
|2002|

0

2



La Fundación Corona busca disminuir los niveles de inequidad y falta de oportunidades de la población más pobre del país,



a través de intervenciones  
en cuatro sectores sociales estratégicos:  
educación, salud, desarrollo empresarial  
y gestión local y comunitaria ■

## Presentación

En 2001 se cumplieron diez años del que es quizá el hito más importante de la vida política nacional en los últimos tiempos: la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. La Constitución Política que allí se fraguó le dio carta de identidad y herramientas de trabajo a un ambicioso proyecto de transformación de las prácticas políticas del país: la democracia participativa. Y con su promulgación se iniciaron múltiples procesos y actividades legislativas, organizativas, pedagógicas y sociales que pretendían franquear el acceso a la sociedad civil a las grandes decisiones sobre su bienestar, su seguridad y su sostenibilidad.

A finales de 2001 la Fundación Corona se hizo la pregunta que motivaría una extensa y ambiciosa investigación durante todo 2002: ¿qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Para llevarla a cabo la Fundación adelantó una alianza con el Banco Mundial, la Fundación Social, Foro Nacional por Colombia, el Cider de la Universidad de los Andes, la Corporación Región, Viva la Ciudadanía y Transparencia por Colombia. La investigación incluyó una encuesta nacional a más de dos mil personas, el análisis de la participación en cinco municipios de la nación y la documentación de otras tantas experiencias de planeación participativa e indagó sobre el contexto, los protagonistas, las motivaciones y los resultados de ésta. En este Reporte Anual se incluye un ensayo sobre el tema, preparado por los directores de la investigación, Esperanza González y Fabio Velásquez.

De otro lado, en la perspectiva de innovar y hacer más amable y cercano este ejercicio de rendición de cuentas que supone el Reporte Anual, la Fundación invitó a cuatro periodistas a escribir sobre los proyectos

que de una u otra manera se destacaron en cada área durante 2002, para llevar impresiones más humanas, en un lenguaje más cálido y con testimonios de sus protagonistas a todos nuestros lectores. De esta manera Juan Carlos Bermúdez, escribió sobre el proyecto Bogotá cómo vamos, del Área de Gestión Local y Comunitaria, y Oscar Escamilla sobre las cuatro investigaciones adelantadas por el Área de Salud alrededor de igual número de temas críticos relacionados con el Sistema General de Seguridad Social en Salud, creado mediante la Ley 100 de 1993. Patricia Ruan escribió un reportaje sobre las tejedoras del proyecto Mullier, promovido por el Fondo de Desarrollo Empresarial de la Fundación, y Fernando Chaves realizó un artículo sobre el proyecto de Integración Escolar, que el Área de Educación de la Fundación y Corpoeeducación adelantaron con la Secretaría de Educación de Bogotá. A todos ellos mil gracias por su colaboración.

Junto con estos interesantes textos nuestros lectores encontrarán información general sobre el desempeño de las áreas, los proyectos especiales y las donaciones realizadas por la Fundación, así como sobre la inversión social global que realizó durante 2002 y los libros publicados en el mismo periodo.

Finalmente, queremos aprovechar este espacio para agradecer la colaboración y el apoyo de todas las organizaciones y personas que hicieron posible el desarrollo con éxito de las actividades adelantadas por la Fundación en 2002. Esperamos que este informe sea de su agrado y utilidad.

■ Jorge Hernán Cárdenas S.  
Director ejecutivo



## **|Consejo Directivo 2002|**

### **Principales**

Hernán Echavarría Olózaga  
María Eugenia Garcés de Campagna  
John Jairo Peláez Botero  
Pedro Miguel Navas  
Elena Echavarría de Aparicio

### **Suplentes**

Marco Fidel Rocha  
Andrés Echavarría Olano  
Virginia Garcés de Sanz de Santamaría  
María Inés Restrepo de Arango  
Alejandro Sanz de Santamaría

### **Representantes Externos**

Gustavo Bell Lemus  
Rodrigo Guerrero Velasco

## **|Equipo Técnico 2002|**

### **Director Ejecutivo**

Guillermo Carvajalino S. (hasta enero de 2003)  
Jorge Hernán Cárdenas Santa María (a partir de febrero de 2003)

### **Subdirectora de Programas**

Margareth G. Flórez

### **Coordinador Desarrollo Institucional**

Andrés González Rey

### **Jefe Área de Salud**

Elsa Victoria Henao Londoño

### **Jefe Área de Educación**

Marta Liliana Herrera R.

### **Jefe Área de Gestión Local y Comunitaria (E)**

Margareth G. Flórez

### **Jefe Unidad de Comunicaciones**

María del Pilar Jaramillo Vargas

### **Jefe Unidad Administrativa y Financiera**

Isnardo Arias Zambrano

### **Directora del Fondo de Desarrollo Empresarial**

Diana Droste Flórez



# |contenido|

<b>12</b>	Quiénes somos
<b>14</b>	Cómo hacemos nuestro trabajo
<b>16</b>	Publicaciones
<b>20</b>	Inversión Social
<b>21</b>	Ensayo Central ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?
	Áreas de trabajo
<b>34</b>	Gestión local y comunitaria
<b>42</b>	Salud
<b>52</b>	Educación
<b>60</b>	Desarrollo empresarial
<b>66</b>	Donaciones en especie
<b>69</b>	Proyectos especiales

# qui somos

**FUNDACIÓN CORONA:**  
UN COMPROMISO CON LA  
DEMOCRACIA, LA EQUIDAD  
Y LA PRODUCTIVIDAD



Integrantes de Circociudad, grupo ganador del Premio Cívico Por una Bogotá Mejor.

La Fundación Corona es, ante todo, la expresión del compromiso social de la familia Echavarría Olózaga y la Organización Corona, quienes la han impulsado, orientado y auspiciado desde su creación. Su propósito es apoyar programas y proyectos innovadores y de gran impacto, que contribuyan a construir una Colombia democrática, próspera y equitativa a través del mejoramiento institucional de sectores sociales estratégicos como la salud, la educación, el desarrollo empresarial y la gestión de comunidades y localidades.

La Fundación se creó en 1963 con el nombre de Fundación Santa Elena, con el propósito inicial de promover el crecimiento integral de las comunidades cercanas al área de influencia de las plantas manufactureras de la Organización. En ese entonces la Fundación operaba en forma directa programas asistenciales de educación, vivienda y salud, principalmente.

Hacia finales de la década de 1980 y coincidiendo con el proceso de cambio organizacional de Corona para adaptarse a las exigencias de la globalización, la Fundación asumió su nombre actual y tomó cuatro decisiones que serían determinantes para su futuro: primero, la de no ser operadora directa de programas y proyectos, sino facilitadora o pro-

motora de estos. Segundo, amplió su espectro de intervención a la sociedad en conjunto y dejó la responsabilidad del trabajo con las comunidades a las propias empresas de la Organización Corona. Tercero, formó un equipo directivo y técnico altamente profesional y, por último, constituyó un sólido patrimonio propio. Desde entonces la Fundación se ha dedicado a adelantar programas de alcance nacional y de incidencia en aspectos estructurales de su desarrollo.

La familia Echavarría Olózaga, protagonista e impulsora del desarrollo industrial del país, le ha transferido a la Fundación su espíritu pionero y su interés por la innovación tecnológica y la adopción de principios modernos de gestión empresarial. Actualmente, miembros de tres generaciones de la familia hacen parte activa de su alta dirección.

La Fundación Corona cuenta con un equipo técnico encargado de administrar su portafolio de proyectos, adelantados con un amplio grupo de socios, ejecutores y aliados. Con ellos apalancó durante 2002 más de cien proyectos diferentes, en los cuales se invirtieron \$4.450 millones entre recursos propios y fondos de cofinanciación con organizaciones nacionales e internacionales □

# cómo

## HACEMOS NUESTRO TRABAJO

**D**esarrollo institucional para la equidad. En esta frase se puede resumir el horizonte de todos los esfuerzos de la Fundación Corona. En efecto, la Fundación pretende, a través de sus intervenciones, disminuir los niveles de inequidad y falta de oportunidades de los colombianos más pobres y lo hace buscando el desarrollo institucional de sectores sociales estratégicos.

Pero si se trata de decir cómo lo hace habría que agregar una palabra más: sinergia, aplicada en dos dimensiones. La Fundación apoya proyectos que contribuyan a impulsar la equidad y el fortalecimiento de las instituciones y lo hace adelantando iniciativas en cooperación con otras organizaciones, como una forma de mejorar la disponibilidad de recursos, incrementar la efectividad y sostenibilidad de sus intervenciones y contribuir al fortalecimiento de sus socios y ejecutores.

Sus estrategias de trabajo son tres, principalmente:

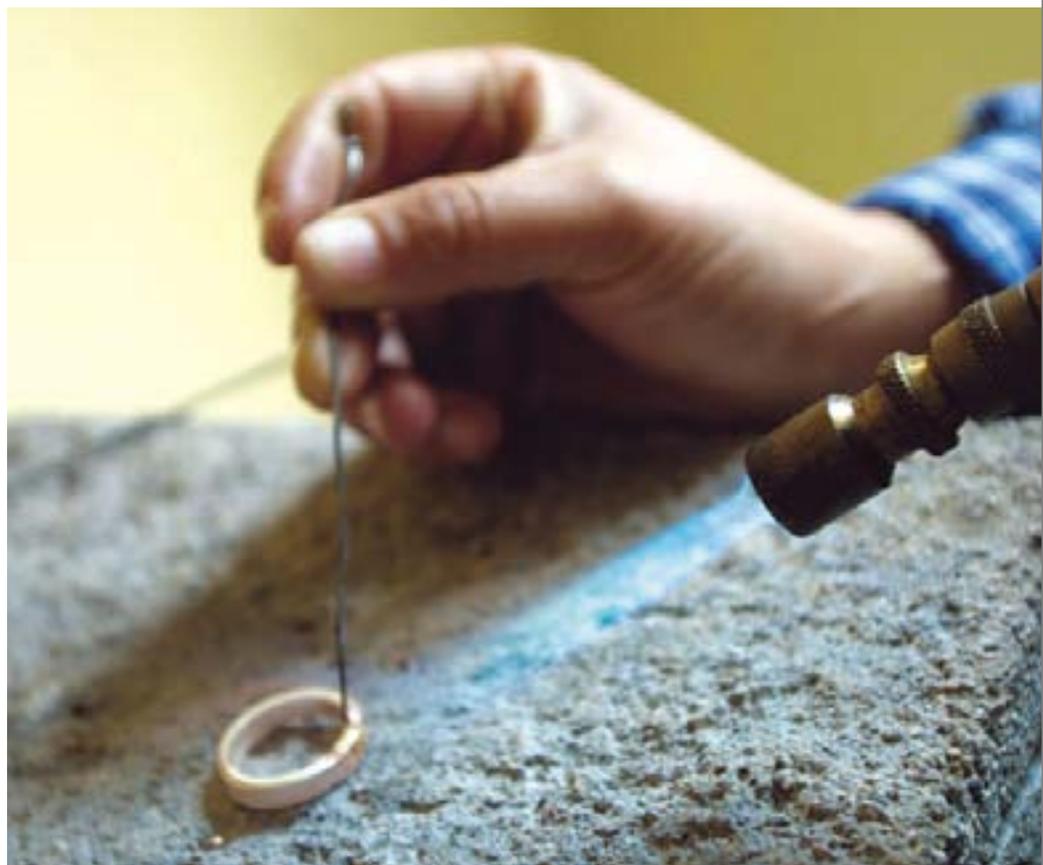
- El desarrollo de modelos de gestión que puedan ser aplicados a organizaciones y colectivos sociales como escuelas, hospitales, microempresas y organizaciones comunitarias.
- El desarrollo de conocimiento sectorial especializado y la promoción del debate para hacer posible mejoras en el diseño y formulación de políticas públicas.
- La promoción de la participación ciudadana que haga viable la solución de los propios problemas de las comunidades y favorezca el seguimiento y el control a los gobiernos locales, así como produzca un mayor acercamiento entre gobiernos y ciudadanos.

Tales estrategias se concentran en cuatro áreas que la Fundación considera fundamentales para la construcción de la equidad y el bienestar social: salud, educación, gestión local y comunitaria y desarrollo empresarial.

En el área de Salud, la Fundación busca contribuir a la construcción y evaluación de un sistema de seguridad social que permita el acceso equitativo de los ciudadanos a servicios de buena calidad. En Educación, el propósito central es el de garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación básica. En Gestión Local y Comunitaria se hacen esfuerzos encaminados a lograr una ciudadanía organizada y participante y unas instituciones gubernamentales más responsables y eficaces, mientras que la finalidad del área de Desarrollo Empresarial es contribuir al mejoramiento de la competitividad y sostenibilidad de las microempresas.

### **Innovación, concentración e impacto**

La Fundación Corona concentra su intervención en el desarrollo institucional como camino para alcanzar la equidad y privilegia el apoyo a programas y proyectos que plantean innovaciones en la forma de solucionar problemas o que desarrollan nuevos conocimientos. Además, selecciona aquellos proyectos que demuestran mayores posibilidades de ser efectivos y generar un impacto más sistemático y duradero, en campos en los cuales ella misma haya desarrollado competencias que le permitan lograr una mayor eficiencia.



La Fundación prefiere delegar la ejecución directa de sus intervenciones, reservándose, en algunos casos, funciones de coordinación, y busca activamente recursos en el país y en el exterior para cofinanciarlas.

Los destinatarios de esta labor son los ciudadanos de todo el país. Para llegar a ellos la Fundación trabaja con organizaciones públicas que tienen responsabilidad en la formulación de políticas, con instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios, con Ong y fundacio-

nes, con organizaciones ciudadanas, organismos de cooperación internacional y con la academia, los centros de investigación y los investigadores que abordan aquellos temas de su interés.

Todo este esfuerzo está orientado a construir una Colombia en paz, cohesionada, democrática, próspera y equitativa, con una institucionalidad sólida, políticas públicas eficaces y bien articuladas, con unas organizaciones efectivas y con una ciudadanía estructurada, deliberante y activa □

# 2002

## NUESTRAS PUBLICACIONES

**E**n su misión de contribuir al desarrollo social del país, la Fundación Corona ha incorporado a sus estrategias de trabajo la generación de saber práctico, la producción de conocimiento científico y la consolidación de opinión calificada en sus campos de acción.

Para que estas estrategias tengan un mayor impacto es necesario divulgar el conocimiento producido y garantizar su apropiación social. Para ello, la Fundación cuenta con una serie de publicaciones a través de las cuales pone a disposición del público interesado insumos dirigidos a calificar los debates públicos y promover espacios de discusión, reflexión e intercambio de planteamientos y experiencias en torno a problemáticas específicas.

Igualmente, algunas de estas publicaciones recogen la experiencia práctica de la Fundación en temas de gestión social, convirtiéndose en modelos que pueden ser difundidos y aplicados masivamente por otras instituciones en el país.

En 2002 la Fundación publicó, en conjunto con sus socios en diferentes proyectos, un amplio número de libros y documentos de trabajo, de los cuales se presentan a continuación breves reseñas.



### CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE ALIANZAS

#### Elementos metodológicos

Esta guía presenta los elementos básicos para el trabajo en alianza y orienta sobre cómo ponerlas en marcha y cómo asegurar su sostenibilidad, aprovechando lo aprendido en seis años del Programa Nacional de Alianzas, en los cuales ha identificado 450 alianzas y documentado cincuenta de ellas.

Banco Mundial, Fundación Corona, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Universidad del Norte, Universidad de Caldas, Universidad del Valle, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Iner - Universidad de Antioquia, Cider - Universidad de los Andes 84 páginas - octubre de 2002

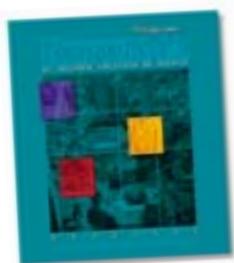


### SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO NO. 4

#### La gestión de lo público en el ámbito local y comunitario

El premio cívico Por una Bogotá Mejor destaca anualmente algunas de las tantas experiencias que organizaciones de la comunidad y de vecinos vienen adelantando en pro del desarrollo de sus barrios, de su localidad o de la ciudad. Esta publicación recoge las memorias del foro realizado en la premiación de su cuarta versión.

Casa Editorial El Tiempo - Fundación Corona. 54 páginas - junio de 2002



**BOGOTÁ CÓMO VAMOS**  
**Reforma al régimen político de Bogotá**  
**Memorias del seminario**

El proyecto Bogotá cómo vamos realizó en diciembre de 2001 el Seminario sobre Reforma al Régimen Político de Bogotá, con el fin de escuchar las reflexiones de la Administración Distrital, el Concejo de Bogotá, la academia y algunos representantes políticos sobre temas como los partidos políticos, las circunscripciones electorales, el reglamento de la corporación, la reforma del Concejo y la rendición de cuentas. Sus ponencias se presentan en este libro.

Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá. 112 páginas - mayo de 2002



**PROYECTO EDUCACIÓN COMPROMISO DE TODOS**  
**Herramientas para una política pública en educación**

Esta publicación contiene cuatro herramientas que fueron dirigidas a enriquecer las decisiones programáticas de los candidatos a la presidencia en 2002, y que sirven además de contexto y alimento a la formulación y seguimiento de políticas públicas en el sector: una Agenda Ciudadana de Educación, construida a partir de los aportes de diversas organizaciones, expertos y grupos de interés; la Encuesta Nacional sobre Educación, que refleja la percepción de los colombianos sobre su sistema educativo; el seguimiento al gobierno Pastrana y los retos e indicadores del sector educativo.

Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, Corporación Región. 152 páginas - abril de 2002



**TESTIMONIOS**  
**Mejoramiento de la gestión escolar**

Entre 1999 y 2001 se llevó a cabo el proyecto de Mejoramiento de la gestión escolar que pretende contribuir al fortalecimiento de las instituciones educativas públicas y privadas de los sectores menos privilegiados. En este texto se recogen las experiencias de directivos, docentes, estudiantes universitarios que acompañaron el proyecto y miembros de la comunidad educativa de las instituciones que hicieron parte del mismo.

Fundación Corona, Corpoeducación, Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia. 64 páginas - mayo de 2002



**PROYECTO EDUCACIÓN COMPROMISO DE TODOS**  
**Situación de la educación básica, media y superior en Colombia**

La línea de base de educación contenida en este texto es una completa y actualizada radiografía de la situación del sector en el país, presentada a los candidatos al debate electoral de 2002 como herramienta útil para elaborar sus propuestas de desarrollo educativo. En general, el documento pretende ser también una guía para los decisores y ejecutores de las políticas educativas.

Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco. 144 páginas - marzo de 2002



#### SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO NO. 9

##### **Régimen subsidiado de salud en Colombia: Evaluación y propuestas de ajuste**

Este documento recoge los resultados del Programa de Apoyo a la Iniciativa Privada en el Régimen Subsidiado de Salud en Colombia. Lo más relevante de este estudio es el análisis de todos los componentes de la operación del régimen subsidiado, a través del cual fue posible identificar sus principales limitaciones. Con base en ellas, se construyó una propuesta para la implementación real y efectiva del régimen subsidiado, para beneficio de los más pobres en el país.

Fundación Corona, Fundación Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Cendex – Universidad Javeriana.

Documento elaborado por Enrique Peñalosa y Elsa Victoria Henao. Investigación de referencia: Programa de Apoyo a la Iniciativa Privada en el Régimen Subsidiado de Salud en Colombia. Investigadores: Enrique Peñalosa, Julia Isabel Eslava, Mariana Muñoz, Gloria O'Meara, Jennifer Binzón, Salvador Camacho, Naxciry Fonseca, Liz Caravito, Fabián González, Eduardo Lara, Fernando Ruiz, María Jadille Orozco. Estudio realizado por el Cendex – Universidad Javeriana. 64 páginas - diciembre de 2002.



#### SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO NO. 8

##### **Los hospitales colombianos en el contexto de Latinoamérica y el Caribe**

El documento pone a disposición de los decisores de política pública los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones de una encuesta orientada a revisar el papel del sector hospitalario en el contexto de Latinoamérica y el Caribe y la manera como éste se ve afectado por la reforma al sistema de salud. La encuesta hace parte de un estudio realizado a nivel mundial por la OMS.

Fundación Corona, Fundación Ford. Documento de trabajo elaborado por Teresa M. Tono. Investigación de referencia: Estudio mundial de la experiencia de los hospitales en la reforma del sector salud. Región americana y Encuesta nacional de gestión hospitalaria. Investigadores: Teresa M. Tono, Belén Samper Kutschbach, Sandra Guerrero Hñeros, Laura Castañeda Castiblanco. Estudio realizado por el Centro de Gestión Hospitalaria y la Fundación Santa Fe de Bogotá. 68 páginas - diciembre de 2002.



#### SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO NO. 7

##### **El impacto de la reforma sobre la salud pública: El caso de la salud sexual y reproductiva**

Divulga los resultados del estudio Evaluación del impacto de la reforma sobre la salud pública en Colombia: el caso de la salud sexual y reproductiva. El estudio se realizó en las tres dimensiones de las políticas públicas: la formulación, la operación y el impacto, lo que amplió su capacidad para analizar las relaciones causales entre los elementos de la reforma y los resultados observados.

Fundación Corona, Fundación Ford, Engender Health. Investigadores: Teresa M. Tono, Ligia Velásquez de Charry, Julio Sáenz. Documento elaborado por Teresa M. Tono, Ligia Velásquez de Charry, Laura Castañeda. Estudio realizado por el Centro de Gestión Hospitalaria. 60 páginas - diciembre de 2002.



#### SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO NO. 6

##### **La equidad en el sector salud: Una mirada de diez años**

Con el objetivo de conocer las tendencias de la equidad en salud en Colombia y su relación con la reforma a la seguridad social, la Fundación Corona y la Fundación Ford promovieron una investigación de la que este documento de trabajo da cuenta en forma resumida.

Fundación Corona, Fundación Ford. Documento elaborado por Carmen Elisa Flórez. Investigación de referencia: Tendencia de las inequidades en salud en la población colombiana 1990 – 2000. Investigadores: Carmen Elisa Flórez, Teresa M. Tono. Estudio realizado por el Centro de Gestión Hospitalaria y Cede - Universidad de los Andes. 76 páginas - diciembre de 2002.

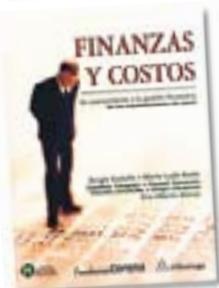
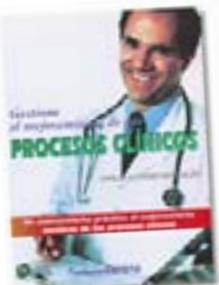


**SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO NO. 5**

**Situación del sector salud en Colombia: retos y compromisos del nuevo gobierno**

La Fundación Santa Fe de Bogotá y la Fundación Corona encontraron pertinente propiciar el debate entre los candidatos para el período presidencial 2002 – 2006 sobre los temas cruciales y concretos para el desarrollo del sector salud. Para ello se caracterizó la situación sectorial, se formuló un conjunto de preguntas a los candidatos y se recogieron sus propuestas. Este documento de trabajo presenta la situación sectorial, una amplia información estadística acerca de los problemas del sector y los compromisos adquiridos por el candidato electo, Alvaro Uribe Vélez.

Fundación Corona, Fundación Santa Fe de Bogotá Autor: Luis Eduardo Rincón Cañón 102 páginas - septiembre de 2002.



**MANUALES DE GESTIÓN HOSPITALARIA**

Estos manuales sobre dirección, gestión, atención y finanzas, son el resultado del proyecto “Difusión del Modelo de Gestión Hospitalaria”, ejecutado por el Centro de Gestión Hospitalaria y cofinanciado por la Fundación Corona. Recogen y sistematizan el conocimiento sobre administración integral para hospitales, producto del trabajo, aprendizaje y esfuerzos de varios años.

Centro de Gestión Hospitalaria, Fundación Corona, Alfaomega 2002.



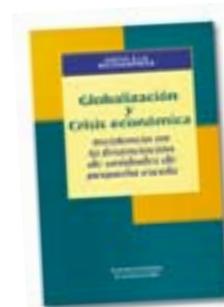
**MAPA NORMATIVO Y DE INCENTIVOS EN EL RÉGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD**

Cd Rom

Este documento recopila la regulación y los incentivos para el Régimen Subsidiado en el período 1993 – 2000 y analiza los factores que han determinado su operación en cuanto a focalización, selección y priorización de población, afiliación y contratación, vigilancia y control a la administración de los recursos para financiar el régimen.

Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Corona, Fundación Social, Centro de Proyectos para el Desarrollo –Cendex- de la Pontificia Universidad Javeriana.

Autoras: Julia Isabel Eslava, María Jaille Orozco, Sandra Monroy. 2002.



**GLOBALIZACIÓN Y CRISIS ECONÓMICA:**

**Incidencia en la financiación de unidades de pequeña escala**

Las fundaciones Corona y Ford, con el objetivo de conocer cómo evolucionó el mercado de microfinanzas con la crisis económica del país, auspiciaron este estudio realizado por el Cega, que analiza e integra todas las encuestas existentes en el país sobre crédito empresarial.

Fundación Corona, Fundación Ford.

Directores de investigación: Alberto Castañeda, Miguel Fadul. Investigador: Armando Sarmiento.

60 páginas – 2002 □

# 2002

## INVERSIÓN SOCIAL

**D**e acuerdo con su misión y objetivos la Fundación Corona procura concentrar la mayor parte de sus inversiones sociales en cuatro áreas programáticas: Desarrollo Empresarial, Educación, Salud y Gestión Local y Comunitaria. Cada una de ellas se encuentra bajo la dirección de un jefe de Área cuya responsabilidad es generar y gestionar un portafolio de proyectos que interprete los lineamientos del Plan Estratégico. Para garantizar el desa-

rollo de este plan, se presenta anualmente un Plan de Acción que identifica los proyectos que se iniciarán o continuarán en cada período.

En 2002, las cuatro áreas mencionadas, más el Área de Comunicaciones, el Premio Corona Proarquitectura y algunos Programas Especiales, gestionaron más de cien proyectos, los cuales representaron compromisos de los re-

ursos propios de la Fundación por \$2.081'985.000.

Es importante anotar que durante este período la Fundación Corona ejecutó recursos adicionales de cofinanciación internacional que alcanzaron un valor de \$2.368.468.000. Esto significa que la Fundación Corona movilizó directamente un total de \$4.450.453.000 en 2002 (ver Tabla).



### EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2002

Área/Programa	Gasto 2002*
Desarrollo Empresarial	469.433
Educación	259.473
Gestión local y comunitaria	538.414
Salud	136.087
Comunicaciones	87.759
Proyectos Especiales	142.366
Donaciones en Especie	216.602
Premio Corona Proarquitectura	231.851
<b>Total Fundación Corona 2002</b>	<b>2.081.985</b>
Fondos de Cofinanciación	2.368.468
<b>Total recursos movilizados en 2002</b>	<b>4.450.453</b>

\* Miles de pesos corrientes.

Fabio E. Velásquez C.<sup>2</sup>  
Esperanza González R.<sup>3</sup>

## ¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA?<sup>1</sup>



La gente se pregunta hoy en Colombia si la participación ciudadana en la gestión municipal ha servido para algo. La pregunta no debe extrañar. Llevamos cerca de tres lustros de haber institucionalizado mecanismos de participación ciudadana y es hora de evaluar qué ha pasado con ella, qué rumbo ha tomado y qué nos puede deparar en el futuro, en la perspectiva de la construcción de una sociedad y de un Estado democráticos. En otras palabras, es necesario hacer un balance de lo sucedido con la participación ciudadana<sup>4</sup> en la gestión municipal, a fin de recoger las lecciones aprendidas y proyectarla al futuro como un instrumento de democratización de la vida colombiana.

### El contexto político y socioeconómico

Lo primero que hay que señalar es que la participación surgió en un contexto político y socioeconómico específico. En primer lugar, nació en el contexto de un sistema político marcado por lo menos, por dos características: el clientelismo y el autoritarismo. El clientelismo logró un fuerte arraigo en las costumbres políticas del país y se convirtió en un ethos altamente valorado por gobernantes y gobernados, especialmente por los sectores más desfavorecidos de la población. No sólo fue una práctica de intercambio de bienes por lealtades, sino que se configuró como una manera de entender la

función del Estado, definir el lugar del ciudadano en el conjunto del sistema político y concebir el ejercicio de la ciudadanía.

El otro componente del sistema político, complementario del clientelismo, fue la respuesta autoritaria del Estado a la movilización ciudadana en torno a sus reivindicaciones y demandas, en un contexto de modernización social y política generadora de grandes inequidades. Varios fueron los cauces por los cuales se desarrolló ese comportamiento autoritario: el pacto bipartidista del Frente Nacional, la concentración del poder en el ejecutivo, propiciada por la Reforma Constitucional de 1968, y la represión directa del régimen a la movilización y a la protesta social en la década de 1970.

El clientelismo y el autoritarismo se erigieron como ejes articuladores del sistema político colombiano y como referentes percibidos como legítimos de las conductas políticas de gobernantes y gobernados. La respuesta de la ciudadanía a esta doble condición fue diversa: de un lado el abstencionismo de un porcentaje creciente de la población, que no veía en las elecciones un instrumento favorable a sus intereses; de otro la protesta ciudadana ante la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población; finalmente la intensificación del conflicto armado. El cierre institucional del sistema entró en cri-



sis y creó las condiciones propicias para su reforma. Fue este el contexto en el cual aparecieron las reformas participativas.

Un segundo elemento de contexto es la situación socioeconómica del país. La participación se ha desarrollado en un ambiente de exclusión y desigualdad socioeconómica. Colombia presenta uno de los índices más altos de desigualdad y de concentración del ingreso en América latina. Aunque hasta 1997 se logró una reducción del porcentaje de población por deba-

jo de la línea de pobreza, a partir de 1998 el índice se elevó rápidamente hasta llegar en 2000 a cerca del 60%. Desde 1999 la proporción de población en estado de indigencia aumentó en forma acelerada y se colocó en 23%. Lo que se ganó en las décadas de 1960 y 70 en materia de reducción de las desigualdades se perdió en las dos últimas: 61% de la fuerza de trabajo ocupada se ubica hoy en el sector informal de la economía. El desempleo también creció en la década de 1990, especialmente a partir de 1998, llegando en 2000 a 16.6%. El



1.08% de los propietarios de la tierra en Colombia posee más del 53% del área y los 50 mayores deudores absorben un 20% de la cartera comercial del sector financiero. Sólo la mitad de la población está afiliada al servicio de salud, menos del 29% al sistema de pensiones y cerca de tres millones de niños y jóvenes entre 5 y 16 años están por fuera del sistema escolar.

A esto se suma el incremento de la violencia y del conflicto armado, que incide cada vez más en los procesos participativos. Los datos

entregados por Cubides señalan que la presencia guerrillera global copaba en 1985 27.1% de los municipios; en 1991, 43% y en 1994, 56%<sup>5</sup>. Esa cifra podría ubicarse en 2002 en 70 o 75% del total de municipios del país, con presencia importante en las ciudades capitales. Las cifras de la Federación Colombiana de Municipios indican que entre 1998 y 2002 fueron secuestrados 17 alcaldes, amenazados 554 y asesinados 54. La cifra de alcaldes que despachan fuera de su municipio es de 300 (noviembre de 2002). Como se verá luego, la guerra ha obligado a los líderes a desarrollar un trabajo de bajo perfil para evitar ponerse en la mira de los grupos armados. Así la violencia ha sido un obstáculo para la participación, le ha generado altos costos y, sobre todo, ha impedido la emergencia de nuevos liderazgos.

En este escenario “lo político en Colombia se ha escindido bajo la forma de dos universos separados: el de la representación y el del conflicto”<sup>6</sup>. La representación, incapaz de penetrar las relaciones conflictivas y convertirlas en sustancia de la política, se convierte en pura práctica instrumental de cooptación popular a través de las redes clientelistas. Los ciudadanos y ciudadanas viven en carne propia esa escisión y establecen una doble relación –por momentos contradictoria– con la política: de un lado, el apego a las formalidades de la

El clientelismo y el autoritarismo se erigieron como ejes articuladores del sistema político colombiano y como referentes percibidos como legítimos de las conductas políticas de gobernantes y gobernados.

democracia y, de otro, el descontento creciente con un sistema político que no es prenda de garantía para la satisfacción de sus necesidades ni enfrenta con éxito el conflicto armado a través de los canales que la propia democracia ha creado para convertir en realidad la figura del Estado social de derecho (las políticas públicas, la planificación, el gasto público, la participación ciudadana).

La participación ciudadana surgió en Colombia precisamente en el seno de dicha tensión: con ella se pretende, en efecto, renovar las estructuras formales de la democracia para convertirlas en otras capaces de interpretar la voluntad y las demandas de la población, pero se desenvuelve en un marco de relaciones sociales, políticas y simbólicas fuertemente atravesadas por el ethos clientelista.

## La descentralización

La institucionalización de la participación en Colombia estuvo estrechamente ligada a las reformas descentralistas de mediados de la década de 1980. La descentralización surgió como una estrategia de reforma estatal en época de crisis, orientada a devolver a los municipios y regiones, en especial a los primeros, un protagonismo que habían perdido hacía mucho tiempo. Este hecho no deja de tener relevancia pues el nivel local tiene una mayor capacidad de representación y de legitimidad a ojos de la población, en tanto la gestión pública implica la construcción de acuerdos colectivos sobre el manejo del territorio y la organización de la sociedad y la economía, acuerdos que sólo pueden perfilarse con la participación de los distintos sectores de la población a través, por ejemplo, de ejercicios de planeación participativa. El estudio en que se basa este ensayo se interesó por los mecanismos e instancias de participación ciudadana en la gestión local.



Y es que la participación mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. La participación, además, mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

La institucionalización de espacios de participación ciudadana implicó un cambio radical en la arquitectura del sistema político al permitir la intervención directa de la población en la discusión de las políticas y programas gubernamentales en el nivel local, rompiendo el monopolio que las élites políticas tenían sobre las decisiones públicas. El entusiasmo y la expectativa se acrecentaron con la expedición de la Carta Política de 1991 que avanzó de manera significativa en esa materia.

## La oferta participativa

Colombia es un país que le otorga un valor muy importante a la expedición de normas y a la creación

de instituciones, bajo el supuesto de que ellas son prenda suficiente de garantía para que 'la democracia funcione'. Paradójicamente, esta última convicción contrasta abiertamente con el clima de violencia que reina en el país como un mal endémico. Desde mediados de la década de 1980 hasta finales de la siguiente hubo una nutrida oferta participativa estatal.

Un perfil de esa oferta podría ser el siguiente: se trata de un número importante de instancias de participación, creadas en su gran mayoría en la década de 1990, la mayor parte de ellas de obligatoria conformación, instituidas en buena proporción como espacios de encuentro entre la administración municipal y los representantes de la población, y a las que se han asignado principalmente funciones de iniciativa y fiscalización y en menor medida de consulta, concertación y gestión.

Esta oferta participativa ha tenido una característica bien precisa: sus contenidos, en términos de agentes, funciones y alcance, fueron definidos por los agentes políticos tradicionales, afincados en los gobiernos de turno y en el Congreso de la República, sin concertación con la ciudadanía, los movimientos y las organizaciones sociales. Fue el producto de una iniciativa política de modernización del Estado y de apertura democrática forzada por las circunstancias, que



interpretó más el interés de un sistema político que había perdido credibilidad y legitimidad, que las aspiraciones de una población sometida secularmente a la lógica de las clientelas políticas.

La legislación existente permitió el montaje de una importante infraestructura participativa en los municipios, la cual sirve de soporte institucional a la intervención de la ciudadanía. Los gobiernos locales han ido creando, según sus necesidades e intereses y, en algunos casos, al tenor de las demandas de la población, un conjunto de instancias, una más institucionalizadas otras menos, que constituyen un aporte a la institucionalidad democrática local.

Los colombianos parecen conocer poco las instancias de participación. Un 44.5% de quienes respondieron la encuesta de opinión sobre participación ciudadana adelantada por el estudio sobre este tema en Colombia<sup>7</sup> tiene un conocimiento

bajo; el 29.7% tiene conocimiento medio, mientras que sólo el 25.8% tiene alto conocimiento de las instancias de participación en su municipio. En cuanto al uso que las personas hacen de las instancias formales e informales de participación, los resultados no son muy halagadores: solamente 8% de la población encuestada ha pertenecido o pertenece a alguna de las instancias de participación mencionadas en la encuesta y 22.2% ha asistido a eventos como foros ciudadanos, mesas de concertación, encuentros informales, diálogo directo con las autoridades locales, cabildos abiertos u otros similares.

Los gobiernos municipales han desarrollado distintas estrategias de cara a la participación. Pueden distinguirse por lo menos las siguientes cinco:

- La *participación-formalidad*, entendida como cumplimiento de un requisito de ley que es preciso llenar.
- La *participación "sin alas"*, aquella que no pone en cuestión la lógica y las estructuras de poder vigentes.
- La *participación-integración-cooptación*, a través de la cual las autoridades locales crean nuevas instancias de intervención ciudadana y manejan permanentemente el discurso de la participación no tanto para que la gente

gane autonomía y capacidad de interlocución con el Estado, sino para que se acoja cada vez más a las orientaciones de los grupos políticos dominantes.

- La *participación-concertación*, la cual coloca el acento en la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y a los medios para alcanzarlos. Dos ideas son centrales en esta noción: el pluralismo y la intervención directa de la ciudadanía en el análisis de su entorno y en la toma de decisiones acerca de cómo actuar para conseguir objetivos compartidos.
- La *participación-modo de vida*: Aquí la participación no es concebida como una actividad adicional a la rutina diaria de la gente, como algo que exige esfuerzos adicionales y costos, sino como un valor y una norma social interiorizados desde la infancia, que llevan a la gente a involucrarse en dinámicas colectivas porque es bueno hacerlo para fortalecer el colectivo social.

Esta tipología es útil para entender no sólo el imaginario de la participación que se impone en determinados espacios y tiempos, sino también las estrategias que las autoridades locales ponen en marcha en lo que respecta a la participación. En el desarrollo de estas estrategias aparece un rasgo común: la discontinuidad en la



formulación y aplicación de políticas de participación, explicable por el papel discrecional que siguen teniendo las autoridades públicas en la promoción de la participación.

De hecho, los colombianos piensan que las administraciones municipales no apoyan de manera suficiente la participación. Se les solicitó a los informantes de la encuesta de opinión ciudadana que calificaran de 1 a 7 el respaldo brindado por la administración municipal a la participación ciudadana. La calificación promedio asignada fue 3.88, lo que equivale a 2.8 en una escala de 1 a 5.

Las entidades no estatales (universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, iglesias, gremios empresariales, colegios profesionales, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, entidades internacionales), por el contrario, han tenido un papel importante en el estímulo y desarrollo de la participación. Fortalecido desde mediados de la década del 80, cuando fueron aprobadas las reformas descentralistas y las normas que institucionalizaron la participación ciudadana en la gestión local. Desde entonces, los entes no gubernamentales han hecho presencia en el escenario público ya

sea brindando a distintos agentes sociales condiciones propicias para que se hagan en protagonistas de la vida local, ya sea inter viniendo directamente en espacios de participación, lo que los convierte en actores de la vida pública. Incluso, hay quienes señalan que han tenido un papel más importante que los gobiernos locales en la promoción de la participación, ofreciendo apoyo técnico a los líderes y a sus organizaciones, orientación política a través de la formación, cualificación y acompañamiento de líderes y organizaciones en una gran cantidad de proyectos.

## Los actores de la participación

La participación ciudadana se ha venido consolidando desde mediados de la década de 1980 en el país y ha estimulado la aparición de nuevos agentes que intervienen en la escena pública y que disputan a los viejos actores sociales un lugar en los espacios de representación social. Están en los consejos de planeación y en las veedurías ciudadanas, en los consejos de juventud y de cultura, y en otras instancias sectoriales que han creado la oportunidad para que estos grupos, que hasta hace poco permanecían en el anonimato, intervengan en las deliberaciones colectivas y contribuyan a generar iniciativas, a fiscalizar la gestión pública y a movilizar población y recursos para el beneficio de todos. Esto ha dado pie a tensiones en el ejercicio del liderazgo<sup>8</sup> y a nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado en el plano local.

Son los estratos medios y altos de la población, más que los bajos, los que más intervienen en las instancias de participación ciudadana. Solamente los comités de participación comunitaria en salud acogen en mayor proporción representantes de los estratos bajos. Este dato es importante, pues se pensó que la participación ciudadana estaba diseñada principalmente para los sectores más pobres de la población, hasta entonces excluidos

de los circuitos de toma de decisiones. De otra parte, es mayor la proporción de mujeres y de personas adultas que de hombres y jóvenes la que interviene en estos escenarios. Con la excepción de los consejos de planeación y, en parte, de la juntas administradoras locales, en los que las cohortes más jóvenes tienen una mayor representatividad, en los demás espacios es la gente adulta la que participa, más precisamente la de las cohortes de más de 55 años.

## La planeación participativa

La planeación participativa en un proceso político de alta complejidad. Político, en la medida en que quienes intervienen en él se ven de algún modo obligados a encontrar el equilibrio entre sus conveniencias personales o de grupo y las del conjunto de la población. Complejo, pues tales decisiones deben fundamentarse en una lectura holística del territorio (espacial, económica, social, cultural y política) y en un diseño que establezca una combinación ideal entre lo urgente y lo importante, entre lo inmediato y lo estratégico.

La planeación participativa constituye un espacio de renovación permanente de los principios de la democracia; es, en ese sentido, una herramienta de pedagogía democrática para la formación de nuevos ciudadanos interesados en los asuntos públicos y conscientes de

la importancia de contribuir a su definición. Además, reafirma los valores de la descentralización y de la autonomía política de los entes territoriales; propicia la cualificación de los líderes; crea condiciones para la densificación del tejido social; cambia los patrones de conducta de las administraciones municipales en el sentido de apertura a la iniciativa ciudadana, control social de la gestión pública, rendición de cuentas, asignación eficiente de los recursos y formulación de políticas públicas inclusivas.

La planeación participativa combina, por tanto, ingredientes técnicos y sociopolíticos. Los primeros son necesarios para construir una lectura del entorno fundamentada en la realidad, es decir, que revele sus reales componentes y sus relacio-

Colombia es un país que le otorga un valor muy importante a la expedición de normas y a la creación de instituciones, bajo el supuesto de que ellas son prenda suficiente de garantía para que 'la democracia funcione'.

nes en términos de problemas y potencialidades. Los segundos aluden a la dinámica de construcción de acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses y proyectos diversos. La planeación participativa es un escenario propicio para llevar adelante la intrincada tarea de compartir disensos para construir consensos, de producir unidad de criterio a partir de la diversidad de pareceres.

Algunas experiencias de planeación participativa muestran<sup>9</sup> la intención de producir transformaciones en las condiciones de vida materiales de las comunidades, pero también en las prácticas colectivas, en la cultura ciudadana y en el ejercicio de la gestión pública. En materia de cultura ciudadana, por ejemplo, cada uno de los casos analizados en el estudio pretendió transformar imaginarios políticos y ciudadanos, fortalecer una cultura centrada en lo público, afianzar los lazos y las prácticas de solidaridad, el sentido de pertenencia, la construcción de identidades colectivas, la convivencia y la diversidad cultural, entre otros.

Como consecuencia de estas experiencias se ha hecho más visible la presencia de nuevos actores en el escenario de la gestión local y regional, animados por la idea de luchar por sus derechos, encontrar salidas a los problemas detectados y, en últimas, generar mejores condiciones de vida. Han contribuido de mane-

ra notoria al fortalecimiento de las organizaciones existentes y a la creación de nuevas organizaciones que han tenido un papel clave en la gestión pública y en la planeación local y regional. Las experiencias muestran un efecto visible en la creación de canales de acercamiento entre el Estado y la sociedad, que introdujeron nuevas dinámicas en el seno de las administraciones municipales: mayor apertura a la iniciativa ciudadana, cambio en los procedimientos de la planeación local, concertación con la ciudadanía de proyectos de desarrollo local, pluralización de las decisiones, nuevas actitudes de los funcionarios frente al papel de la ciudadanía en el escenario público y cambios en la cultura organizacional de las

Ha sido más bien en el terreno del control social donde se observan resultados más halagadores: los procesos de seguimiento a la contratación y ejecución del gasto han contribuido de manera indirecta a la obtención de mejores resultados en la gestión pública

administraciones locales y regionales. Otro efecto en el campo de la gestión pública ha sido la creación de lazos de confianza, más fuertes en unos casos, menos en otros, entre las autoridades locales y la población.

Como es de esperarse, en este campo se registran logros y frustraciones. Algunas experiencias son efímeras, otras han logrado sostenerse y afianzarse. Algunas han tenido incidencia en las decisiones de gobierno; otras no. Pero todas ellas han sido reflejo de una imaginación creativa y de una voluntad decisiva de unirse para encontrar en forma cooperativa la solución a los problemas de los municipios, de las regiones y del país.

### Los impactos de la participación ciudadana

La institucionalización de la participación ciudadana cambió las coordenadas de las relaciones políticas en la vida municipal. Aunque se registran cada vez más experiencias exitosas de incidencia de los ciudadanos y las ciudadanas en la definición de políticas públicas, la participación no ha logrado un impacto fuerte —como se esperaba, al menos— sobre el diseño y la ejecución de dichas políticas. Ha sido más bien en el terreno del control social donde se observan resultados más halagadores: los procesos de seguimiento a la contratación y ejecución del gasto han contribui-



do de manera indirecta a la obtención de mejores resultados en la gestión pública.

Varias de las instancias participativas, si bien constituyen escenarios de interlocución entre los distintos sectores de la ciudadanía y la administración municipal, no cuentan en general con los instrumentos (jurídicos, de información, técnicos y políticos) necesarios para incidir en el contenido y orientación de las políticas, lo que limita el alcance de su acción y de su incidencia en la planeación y puesta en marcha de los procesos de gestión pública. Es el caso de los Consejos Territoriales de Planea-

ción, CTP. Su incidencia en la definición de los contenidos de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial ha sido inferior a lo esperado. Esa situación se relaciona con limitaciones en su diseño normativo y en su alcance político.

El impacto reducido de la participación ciudadana en la adopción de políticas públicas y su delimitación a universos de decisiones blandas tienen que ver, como se ha visto, con el diseño de las instancias, tal y como está consignado en las respectivas normas que las regulan. Pero no es el único factor. Esas limitaciones se relacionan también con el sentido que le asignan la ciudadanía y, en particular, los agentes participativos a los distintos canales, así como con la actitud de los agentes políticos frente a la participación.

No obstante, existen experiencias exitosas de intervención ciudadana en la planeación y la gestión municipal. Ellas dejan en claro que, a pesar de las condiciones adversas tanto jurídicas como políticas en las cuales se desenvuelven, es posible democratizar la gestión pública y mejorar su eficiencia y su efectividad si convergen otros factores como la articulación de esfuerzos entre agentes de distinta naturaleza, la existencia de recursos de diferente índole y, sobre todo, la convicción de que la participación tiene sentido.

Existe un consenso en torno a la idea de que la participación ciudadana ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales. Cuatro de cada diez personas encuestadas piensan así, mientras una tercera parte piensa que no. Además, los colombianos creen que la participación le ha permitido a los líderes y a las organizaciones sociales hablar más de tú a tú con las autoridades locales.

Otro efecto esperado de la participación ciudadana en la gestión local es la creación de condiciones para la transformación de las conductas políticas en el país, marcadas secularmente por el ethos clientelista y por rasgos contrarios a los valores y procedimientos democráticos (autoritarismo, caudillismo, patrimonialismo, corrupción). Sin embargo, la participación no ha logrado coronar con éxito ese objetivo. Las prácticas de los políticos tradicionales siguen imponiéndose en muchos casos. La participación implica debates, procesos de concertación y de construcción de consensos, lo que toma generalmente un tiempo que no se compadece con la urgencia de las necesidades. La competencia entre el clientelismo y la participación es aún desigual.

Pero el dominio de las relaciones clientelistas no es, sin embargo, total. A su lado aparecen y maduran diversas experiencias que miran hacia horizontes nuevos, inspirados en un imaginario democrático.



co. Ellas han permitido demostrar que el clientelismo no es un lenguaje único, universal y absoluto y que, como producto cultural, la propia sociedad puede encargarse de eliminarlo y sustituirlo por otro tipo de relaciones.

En contraste con lo planteado acerca de los efectos de la participación ciudadana en la modernización y democratización de la gestión pública y en el cambio de las costumbres políticas, puede decirse que quizá el resultado más tangible del ejercicio de la participación ciudadana en la última década en Colombia ha sido movilizar amplias capas de población en torno a asuntos colectivos y multiplicar redes de cooperación y actitudes de confianza entre los colombianos.

Por ejemplo, la documentación de la experiencia de planeación participativa en el centro-occidente del país permitió comprobar que uno de los efectos más importantes de ese ejercicio fue la amplia-

ción del tejido social y su fortalecimiento a través de la movilización de la ciudadanía en torno a la formulación de los planes. Fue una experiencia positiva en materia de constitución de actores sociales, de generación de redes de confianza y de cooperación, lo que fortaleció el sentido de lo público y estimuló la movilización de intereses y recursos.

Se ha ganado mucho en organización y movilización social, pero no se ha avanzado lo suficiente en la creación de confianzas interinstitucionales e interpersonales que permitan articular esfuerzos en pos de objetivos compartidos. Persiste una cierta fragmentación social, la que en algunos municipios se ha acentuado a raíz de la estrategia desarrollada por las autoridades municipales, encaminada a frenar y a controlar el alcance de los procesos participativos y quitarle peso a la planeación participativa y a otros escenarios en los que la población suele trascender los niveles de consulta e iniciativa y se

convierte en agente protagonista de las decisiones de inversión en su entorno.

## Conclusiones

Hoy puede decirse que en Colombia la ciudadanía ha comenzado a comprender la importancia de asumir responsabilidades públicas, de intervenir en la definición de los asuntos de su entorno, de cruzar iniciativas y esfuerzos colectivos, incluidos los del Estado a través de sus distintas agencias locales, a fin de perfilar un futuro menos incierto. La gente percibe cada vez con mayor claridad que puede incidir —y que, de hecho, ha incidido— en las decisiones públicas. La apertura de canales de participación ha logrado dar vida a nuevos lenguajes y prácticas que han transformado las coordenadas del ejercicio de la política en su sentido más amplio, como inserción de los individuos y de los grupos en la definición de los asuntos colectivos.

Sin embargo se ha producido una especie de ‘ley del embudo’ en la que el espíritu de la norma que crea el mecanismo es amplio, pero va siendo restringido a medida que es reglamentado y puesto en marcha. En la misma perspectiva debe ser entendida la tendencia, presente en algunas regulaciones, a introducir tal cantidad de requisitos para hacer efectivo un mecanismo o una instancia de participación ciudadana, que al final la norma se convierte más en un freno que en un incentivo a la participación.

La amplia infraestructura normativa, construida probablemente con muy buenas intenciones, no se corresponde con prácticas efectivas de participación que le den vida al frío articulado de los reglamentos. Así mismo, la dispersión de las normas sobre participación ciudadana o, lo que es lo mismo, su falta de articulación en un sistema que tenga sentido para la gente constituye una de las restricciones más mencionadas por los usuarios de las instancias participativas.

La articulación de la participación implica propiciar una economía de las instancias en el sentido de crear solamente aquellas que sean estrictamente necesarias para inducir la acción individual y colectiva en torno a objetivos públicos y evitar lo superfluo, es decir, la idea de que toda norma debe crear un nuevo canal de participación, así éste

La participación implica debates, procesos de concertación y de construcción de consensos, lo que toma generalmente un tiempo que no se compadece con la urgencia de las necesidades. La competencia entre el clientelismo y la participación es aún desigual.

no sea utilizado. También, identificar un espacio ya existente que funja como articulador de la participación ciudadana. La planeación podría adquirir ese papel.

En cuanto a las condiciones concretas que rodean la participación en Colombia, es preciso afirmar que la pobreza parece obrar más como obstáculo que como incentivo a la participación, en el sentido de que un importante número de potenciales participantes no se vincula a los escenarios de participación pues otras son sus preocupaciones y prioridades, por ejemplo la búsqueda de ingresos para sí mismos y sus familias.

Un tercer elemento del entorno social y político de la participación

es la violencia política y el conflicto armado. La violencia ha interpuesto barreras y definido límites estructurales a la participación: ha reducido el espacio de la deliberación, obligado a los líderes a invisibilizarse; introducido sesgos en el desarrollo de los procesos participativos cuando los actores armados controlan a los dirigentes sociales y a sus organizaciones; creado miedos, generado lealtades perversas e impuesto la fuerza de las armas sobre la de la razón. La participación ha sido desvirtuada y se ha convertido en un instrumento al servicio de oscuros intereses. Sin embargo, la violencia no sólo es un elemento condicionante, sino que también ha sido estímulo para la movilización ciudadana, a través de las iniciativas de resistencia a la guerra y a los actores armados.

Una variable clave en el ejercicio de la participación es el apoyo estatal. Sin la decisión de los gobernantes de promover y nutrir la participación creando condiciones para su ejercicio, ésta puede debilitarse y perder su capacidad de incidir en las políticas públicas. Pero también se requiere del concurso ciudadano. Las experiencias exitosas enseñan que el dilema de la participación “desde arriba” o “desde abajo” puede ser falso. En realidad, ambos polos de la relación son necesarios. La clave está en la forma como se articulan y consiguen un equilibrio que evite la hegemonía de alguno de los dos.

La participación opera en una perspectiva democrática siempre y cuando se logre la articulación entre los intereses individuales y el bien común. Y ello sólo es posible si la participación emerge de las conciencias individuales como una energía social sin la cual la colectividad perdería toda unidad y hasta la razón de ser. En otras palabras, a medida que la participación se convierta en un patrimonio cultural de las personas y las colectividades, mayor será su impacto democrático. De ahí la relevancia de los procesos educativos y de socialización política como instrumentos para la difusión de los valores y las prácticas participativas.

¿Hasta dónde debe tener un carácter decisorio la participación ciudadana? Existen dos posiciones al respecto: la de un buen número de líderes que la practican (“la participación ciudadana, si no es decisoria, no es participación”) y la de muchos agentes políticos (“hay que fortalecer la representación política y debilitar la participación ciudadana”). Ambas parten de un mismo supuesto: que participación ciudadana y representación política son componentes mutuamente excluyentes en un sistema democrático, lo que está generando un equívoco muy grande acerca del significado de la democracia contemporánea. El debate moderno sobre el tema<sup>10</sup> va por otra vía: tiende a refrendar la necesidad de buscar una convergen-

cia de suma positiva entre los dos términos. Ninguno de ellos puede negar al otro; se trata más bien de asignarle a cada uno su lugar y establecer los vínculos de complementariedad que los pueden unir. Surge así una nueva articulación en la perspectiva del fortalecimiento de la democracia: la de representación política y participación ciudadana.

Aunque la gente está interesada en expresar sus opiniones y dispuesta a trabajar en la solución de sus problemas, no parece ver del todo con buenos ojos algunos escenarios de participación ciudadana, especialmente los más formales. Percibe en ellos rasgos que no son de su agrado: liderazgos tradicionales de carácter personalista; politiquería en el manejo de los asuntos colectivos; escasos niveles de transparencia en las decisiones; conflictos, a veces descarnados, en torno a micropoderes relacionados con la canalización y el manejo de fondos; además, percibe que las autoridades locales y los representantes políticos no siempre responden a las demandas expresadas a través de tales instancias. Así, más que apatía, lo que existe es un cierto desencanto con la institucionalidad participativa y una desconfianza en su capacidad para atender las demandas y aspiraciones de la población.

¿Se ha avanzado o retrocedido en materia de participación ciudadana?

La participación opera en una perspectiva democrática siempre y cuando se logre la articulación entre los intereses individuales y el bien común

na? Es casi imposible dar respuesta a esa pregunta, pues no existe un punto de referencia, una línea de base que permita la comparación con el pasado. Lo que demuestra este estudio es que hay avances y retrocesos, que el desarrollo de la participación no es lineal y que tendría tanta razón quien dice que el vaso está medio lleno como quien afirma que está medio vacío. Los logros son ganancia, lo que falta por hacer es reto. Probablemente, lo único que queda claro es que hay una gran diversidad de experiencias y de resultados; que es muy difícil generalizar y que lo que habría que construir es una especie de tipología de formas participativas.

La participación ciudadana, podría decirse a manera de cierre, requiere como condición un conjunto de articulaciones. En primer lugar, la articulación de instancias. Su dispersión resta fuerza a los procesos al fragmentar iniciativas y atomizar a los agentes participativos. En segundo lugar, articulación de acto-

res. Significa, como se ha mencionado atrás, la creación de espacios compartidos, de reglas consensuadas y de intereses comunes en torno a objetos o procesos específicos. En tercer lugar, articulación entre intereses particulares e intereses globales. Finalmente, articulación entre participación ciudadana y representación política. El espacio público es de encuentro entre la sociedad y el Estado. Toma sentido en el momento en que las deliberaciones se concretan en decisiones políticas. La polarización entre lo social y lo político tiene como único efecto debilitar a ambos elementos. Su articulación los fortalece y crea condiciones para que la participación adquiera una dimensión colectiva y represente algo para quienes se comprometen con ella □



<sup>1</sup> Este artículo se apoya en el libro del mismo nombre, publicado por la Fundación Corona en junio de 2003.

<sup>2</sup> Profesor de la Universidad del Valle, sede Bogotá, e investigador de Foro Nacional por Colombia.

<sup>3</sup> Presidenta Ejecutiva de Foro Nacional por Colombia.

<sup>4</sup> Entendemos la participación ciudadana como la intervención de individuos y grupos en la escena pública en función de intereses particulares.

<sup>5</sup> CUBIDES, Fernando, "Presencia Territorial de la guerrilla colombiana: una mirada a su evolución reciente", en CUBIDES, Fernando, OLAYA, Ana Cecilia y ORTIZ, Carlos Miguel, *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*, Bogotá, Universidad Nacional, 1998, p. 189.

<sup>6</sup> GARCÍA DUARTE, Ricardo, "Legitimación, representación y conflicto", en GÓMEZ BUENDÍA, Hernando, *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá: Tercer Mundo Editores-Colciencias, 1999, pp. 95-103.

<sup>7</sup> Los resultados de ese estudio quedaron consignados en el libro de VELÁSQUEZ y GONZÁLEZ arriba mencionado.

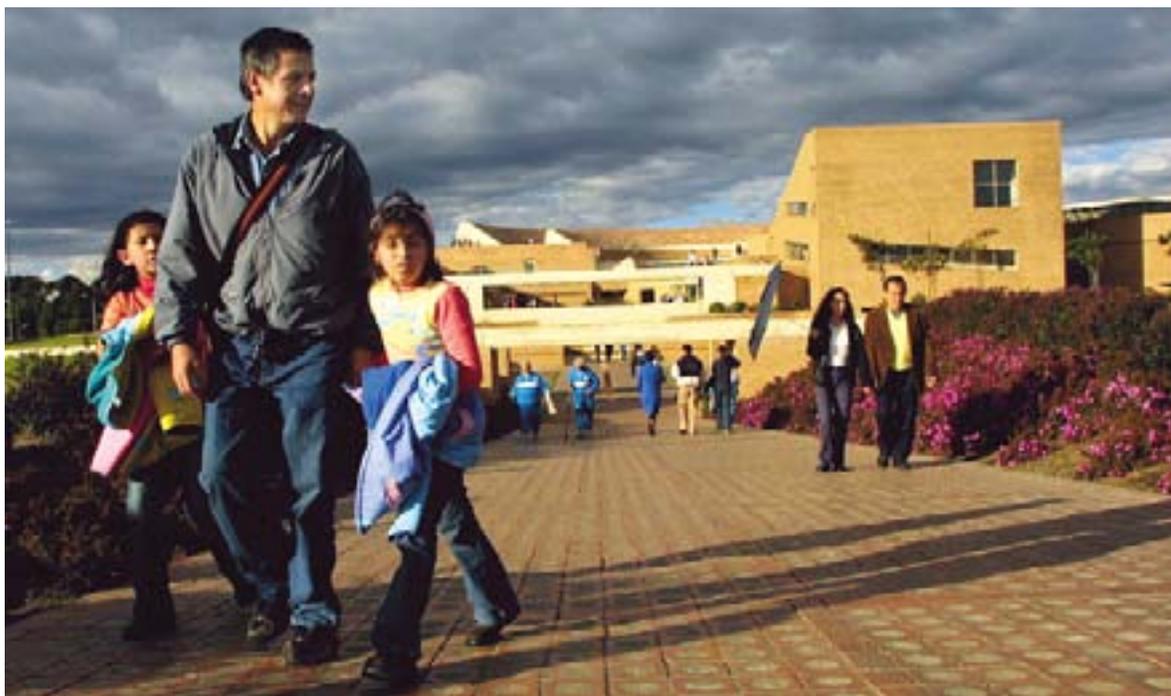
<sup>8</sup> Aunque no existen estadísticas que permitan cuantificar el peso de las juntas de acción comunal en los espacios de participación ciudadana, es claro que siguen siendo uno de los sectores de mayor peso cuantitativo (hay cerca de 50.000 juntas con cobertura prácticamente en todo el territorio nacional) y cualitativo (se trata del sector social con mayor tradición, mayor organización –de segundo y tercer grados– y óptima experiencia en la relación con los agentes políticos y con el Estado). Sin embargo, se las ve como agentes de un liderazgo tradicional, con manejo antidemocrático de la organización, subordinación a redes de clientela y a liderazgos políticos tradicionales, con dirigentes de más de cincuenta años, personalistas y caudillistas y poca transparencia en las decisiones.

<sup>9</sup> Se trata de los siguientes casos analizados en el marco del estudio sobre la participación en Colombia: la planeación zonal en las zonas centro-oriental y centro-occidental de Medellín; la experiencia de planeación participativa en el Área Metropolitana de Pereira; el presupuesto participativo en Pasto; la experiencia de planeación y participación en el municipio indígena de Toribío (Cauca) y el Sistema de Planeación Regional del Magdalena Medio.

<sup>10</sup> Se hace referencia a los trabajos ya citados de David Held, Norberto Bobbio, Boaventura de Souza Santos, Chantal Mouffe, entre otros.

# área

## GESTIÓN LOCAL Y COMUNITARIA



**E**l propósito del Área es consolidar una ciudadanía más organizada y atenta a los asuntos públicos y organizaciones gubernamentales más responsables y eficaces, con miras a contribuir al desarrollo institucional en el ámbito local. Durante 2002, el Área trabajó en dos líneas programáticas: Organización Comunitaria y Ciudadanía y Gobierno Local.

En la línea de Organización Comunitaria la principal tarea fue desarrollar los proyectos del Programa Instituciones Fuertes - Comunidades Fuertes: una nueva fase de FOCUS – Medellín, un fondo dirigido a fortalecer organizaciones comunitarias; además se impulsó un nuevo proyecto de fortalecimiento de la Casa Francisco Esperanza de la Fundación Paz y

Bien, dedicada a la atención de jóvenes en Cali. Así mismo, la Fundación se vinculó a dos redes internacionales orientadas al tema del desarrollo comunitario y se continuó con la ejecución de iniciativas como el Premio Cívico Por una Bogotá Mejor y el apoyo al Consorcio para el Desarrollo Comunitario

De las tareas adelantadas en esta línea, durante 2002, hay que destacar especialmente el diseño de una estrategia dirigida a fortalecer organizaciones comunitarias en Bogotá, proyecto adelantado en el marco del *Partnership Grant* con la Fundación Ford. Para el desarrollo de esta iniciativa, a finales de 2002 se estableció una alianza entre el Departamento Administrativo de Acción Comunal, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, la Secretaría de Gobierno, la Fundación Corona y las universidades Minuto de Dios y Santo Tomás. Esta alianza encauzará las fortalezas institucionales de sus socios alrededor de tres iniciativas dirigidas a desarrollar las organizaciones comunitarias: formulación participativa de una política distrital de fortalecimiento de la organización social; creación de una Escuela de Gestión Social y Territorial, que combine acciones de formación y acompañamiento a las organizaciones en la aplicación práctica de los conocimientos y capacidades adquiridos, y puesta en marcha del Programa Información Útil para

## ÁREA DE GESTIÓN LOCAL Y COMUNITARIA

Consolida una ciudadanía atenta a los asuntos públicos, organizada, cohesionada y efectiva, y organizaciones gubernamentales más responsables y eficaces con miras a contribuir al desarrollo institucional en el ámbito local.

### LÍNEAS PROGRAMÁTICAS

#### Organización comunitaria

Incrementa las oportunidades y la efectividad de las organizaciones comunitarias para actuar en el ámbito público y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

#### Ciudadanía y gobierno local

Eleva la efectividad y la responsabilidad de los gobiernos locales en la atención de los asuntos públicos a través de iniciativas de cooperación, rendición de cuentas, participación y deliberación ciudadana.

Decidir, con miras a suplir las demandas de información de las organizaciones comunitarias.

En la línea de Ciudadanía y Gobierno Local, el foco de atención fue el proyecto de Evaluación de la Participación Ciudadana en Colombia. A diez años de promulgada la Constitución colombiana, la Fundación Corona, la Corporación Transparencia por Colombia, Foro Nacional por Colombia, Fundación Social, Corporación Región, Corporación Viva la Ciudadanía, el Cider de la Universidad de los Andes y el Banco Mundial se unieron en un consorcio para evaluar la participación ciudadana durante esta década. La investigación, apoyada por la Fundación Interamericana, IAE, incluyó una amplia encuesta aplicada a cerca de dos mil colombianos, un análisis de la

participación en cinco municipios del país, la documentación de otras tantas experiencias de planeación participativa y una amplia revisión bibliográfica y documental sobre el tema. Todo lo anterior alimentó una publicación denominada *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, que será presentada y debatida en un Foro programado para 2003.

De igual manera, en la línea de Ciudadanía y Gobierno Local se continuó con la ejecución de los proyectos Bogotá Cómo Vamos (que hace seguimiento a la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y a la gestión del gobierno distrital), Hacer Público lo Público (que hace seguimiento a la labor de las Juntas Administradoras Locales en Bogotá), Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de

Medellín y el Programa Nacional de Alianzas. También vale la pena destacar en esta línea el lanzamiento del proyecto Concejo Cómo Vamos, que hace seguimiento a la actividad del cabildo de la ciudad y divulga sus resulta-

dos. Esta iniciativa es apoyada por la Fundación Corona, la Casa Editorial El Tiempo y la Cámara de Comercio de Bogotá □



## PROYECTOS DE GESTIÓN LOCAL Y COMUNITARIA EN 2002

### LÍNEA PROGRAMÁTICA: ORGANIZACIÓN COMUNITARIA

Proyecto	Valor total*	Aporte FC año 2002*	Cofinanciadores	Beneficiarios
<b>Programa Instituciones Fuertes – Comunidades Fuertes</b>				
Fortalecimiento de organizaciones comunitarias en Bogotá	236.512	42.500	Fundación Ford	4.700 organizaciones, 47.000 líderes, instituciones públicas y privadas
Mayor capacidad para prestar servicios - Consorcio para el Desarrollo de Organizaciones Comunitarias	78.000	18.000	Fundación Ford, 11 miembros del Consorcio	Organizaciones comunitarias, líderes, Consorcio para el desarrollo de organizaciones comunitarias
Focus - Medellín	725.000	125.000	Paisajoven, Fundación Bancolombia, Fundación Interamericana -IAF-	Paisajoven, 17 organizaciones comunitarias, 170 líderes, 16.000 pobladores
Casa Francisco Esperanza	120.670	84.270	Fundación Paz y Bien	150 niños y jóvenes de Cali
Red de Fundaciones Empresariales de América	-0-	-0-	IAF - 47 fundaciones	Organizaciones comunitarias, Fundación Corona
<b>Programa Premio Cívico Por una Bogotá Mejor</b>				
Por una Bogotá Mejor 2002	135.200	49.600	Casa Editorial El Tiempo	80 organizaciones comunitarias de Bogotá, instituciones públicas y privadas
<b>Programa Comunidad y Política Pública</b>				
Red Americana sobre Perspectivas Comparadas en Desarrollo Comunitario Auto-sostenible	170.000	-0-	Consorcio-Cider-IER, Fundación Ford, CLASPO, 20 instituciones	Comunidades participantes, Fundación Corona, universidades socias, Consorcio para el Desarrollo de Organizaciones Comunitarias
<b>Total</b>	<b>1.465.382</b>	<b>319.370</b>		

\* Miles de pesos corrientes.

LÍNEA PROGRAMÁTICA: CIUDADANÍA Y GOBIERNO LOCAL

Proyecto	Valor total*	Aporte FC año 2002*	Cofinanciadores	Beneficiarios
<b>Programa Ciudadanía y Buen Gobierno</b>				
Bogotá, Cómo Vamos	184.278	61.426	Casa Editorial El Tiempo, Cámara de Comercio de Bogotá	Opinión pública, organizaciones.comunitarias, académicas, públicas y privadas, Alcaldía, Concejo de Bogotá, expertos y ciudadanos
Concejo, Cómo Vamos	80.000	30.000	Casa Editorial El Tiempo, Cámara de Comercio de Bogotá	Opinión pública, organizaciones.comunitarias, académicas, públicas y privadas, alcaldía, Concejo de Bogotá, expertos y ciudadanos
Apoyo a la Veeduría Ciudadana en Medellín	20.000	-0-	Fundación Ford	Opinión pública, organizaciones académicas, públicas y privadas, Alcaldía de Medellín
Hacer público lo público	47.000	20.000	Universidad Nacional, Personería Distrital, Cámara Comercio de Bogotá	20 Juntas Administradoras Locales, investigadores, ciudadanos, medios de comunicación
<b>Programa Nacional de Alianzas</b>				
Programa Nacional de Alianzas	700.000	-0- Los aportes fueron entregados en vigencias anteriores	Banco Mundial, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido	10 alianzas, 30 organizaciones
<b>Programa Mejor Política, Mejor Participación</b>				
Evaluación de la participación ciudadana y la planeación participativa	175.000	-0- El aporte fue entregado en 2001	IAF, Fundación Social, Foro por Colombia, Cider, Banco Mundial, Corporación Región, Viva la Ciudadanía, Corporación Transparencia por Colombia	Ciudadanía, organizaciones académicas, públicas y privadas
<b>Total</b>	<b>1.206.278</b>	<b>111.426</b>		

\* Miles de pesos corrientes.

## BOGOTÁ, CÓMO VAMOS UN EJERCICIO DE CIUDADANÍA

Por: Juan Carlos Bermúdez  
Periodista

Hacer seguimiento al trabajo de las administraciones distritales, recoger las opiniones de los bogotanos y divulgar los resultados obtenidos es el camino tomado por este proyecto para vigilar la construcción de una mejor calidad de vida en la ciudad

¿La participación democrática de los bogotanos tiene que limitarse a elegir a sus alcaldes y concejales? ¿No deberían también contribuir con la gestión de una administración haciéndole seguimiento público? ¿No es necesario que los gobernantes de turno conozcan la opinión de la gente sobre los temas de mayor impacto?

Preguntas como estas motivaron la creación de Bogotá, Cómo Va-



mos, un proyecto que cuenta con el respaldo de tres entidades: la Fundación Corona, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Casa Editorial El Tiempo.

El proyecto nació con el objetivo de hacerles seguimiento a los pro-



gramas de cada administración del Distrito Capital, evaluar su impacto en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y darle visibilidad a toda esta información.

Se planteó como una manera de concretar el mandato de la Constitución de 1991, que pide a la ciudadanía asumir el control del manejo de los asuntos colectivos, haciendo seguimiento de la gestión pública y exigiéndoles cuentas a sus gobernantes.

El seguimiento ciudadano es un principio de la democracia moderna que hace transparente la gestión pública y lleva a que el manejo de los asuntos colectivos se haga sobre la base del interés general. “Se trata de hacer siempre un trabajo con ánimo constructivo”, explica Margareth Florez, Subdirectora de Programas de la Fundación Corona.

### Las metas

Con ese espíritu se produjo el lanzamiento oficial de Bogotá, Cómo Vamos el 18 de agosto de 1998, cuando Enrique Peñalosa Londoño era el alcalde de la ciudad. Ese día se presentaron los dos pilares fundamentales del proyecto: la estrategia de seguimiento a los programas de la administración y la encuesta de percepción ciudadana.

Se llegó al acuerdo con la administración Peñalosa para hacerle

El seguimiento ciudadano es un principio de la democracia moderna que hace transparente la gestión pública y lleva a que el manejo de los asuntos colectivos se haga sobre la base del interés general.

seguimiento al mejoramiento de la calidad de vida en aspectos como: desarrollo económico, educación, espacio público, finanzas públicas, gestión pública, medio ambiente, movilidad vial, responsabilidad ciudadana, salud, seguridad ciudadana, servicios públicos y vivienda.

Para cada punto se establecieron una metas. Saber si se cumplían o no era el objetivo de este trabajo y para ello las entidades del Distrito se comprometieron a designar un interlocutor con el proyecto y entregar toda la información pertinente, con el fin de alimentar los indicadores definidos.

Periódicamente, esas evaluaciones del cumplimiento de las metas se han divulgado en los medios y,

principalmente, las páginas de la sección Bogotá del diario El Tiempo y el canal Citytv, que hacen parte de la Casa Editorial El Tiempo. También se dan a conocer a través del sitio en internet, un boletín trimestral y publicaciones especiales.

“Bogotá, Cómo Vamos tiene importancia desde la definición misma de las variables a medir. Contribuye a definir una visión de ciudad. Es importante para la administración y los ciudadanos aclarar si están acercándose a la ciudad deseada o no”, dice Peñalosa.

“Como lo que el proyecto hace tiene buena difusión, los alcaldes siempre están alerta”, dice el ex alcalde y profesor de la Universidad Nacional, Paul Bromberg.

Una derivación de las mediciones es el Bogotómetro, que reúne cerca de 75 variables de registro mensual en distintas áreas. “A través de estas iniciativas sencillas -resalta Margareth Flórez-, el proyecto ha contribuido a posicionar la cultura de la medición que no existía”.

Para reforzar la evaluación, se planteó la realización de grupos de foco y un foro anual abierto en el que se pudieran confrontar la visión de la administración con la de expertos en cada tema.

Estos foros con expertos se hicieron en la administración Peñalosa



y se ha realizado en lo que va de la administración Mockus. Todos se han recogido en memorias publicadas por el proyecto.

“Me parece importante la opinión de analistas tan objetivos como sea posible, pues muchos aspectos no son totalmente medibles con cifras”, dice Peñalosa.

Las experiencia de registrar los avances con estos indicadores ha sido productiva, pero no ha estado exenta de problemas. La lentitud de los proyectos gubernamentales, las dificultades para encontrar información completa a tiempo han sido grandes tropiezos. Igualmente, el hecho de depender de la información que suministra la propia Administración Distrital y no tener fuentes independientes.

### La encuesta

Otro elemento clave del proyecto es la medición de la percepción ciudadana. Y esto se ha venido haciendo a través de una encuesta anual con una muestra de 1.500 personas, representativas de la población de la ciudad tanto por zonas como por estratos socioeconómicos. Desde el nivel de orgullo por la ciudad hasta la calidad del agua hacen parte del cuestionario.

“Sabemos que para entidades como el Instituto de Recreación y Deportes o la empresa de telecomunicaciones EPM la encuesta es



una fuente de información importante y la consideran una termómetro de su gestión”, afirma Ernesto Cortés, editor de la sección Bogotá de El Tiempo.

“Creo que tenemos una imagen sólida -dice Margareth Flórez-. Los pronunciamientos del proyecto son seguidos por el gobierno de la ciudad y son citados permanentemente en el Concejo de Bogotá y en otros foros. Se le reconoce como una voz autorizada”.

En la primera encuesta, que ha servido de línea de base, los bogotanos dibujaron una ciudad con buena cobertura de servicios públicos, pero deficiencias en su calidad; se

quejaron del trato al usuario del servicio de salud y de la calidad del profesorado y la baja intensidad horaria en la educación; reclamaron por el poco espacio verde y las

“Bogotá, Cómo Vamos contribuye a definir una visión de ciudad. Es importante para la administración y los ciudadanos aclarar si están acercándose a la ciudad deseada o no”, dice Peñalosa.

malas vías de acceso a los barrios, la pésima movilidad y el mal servicio de transporte público, el alto nivel de inseguridad y el poco repeto por las normas básicas de urbanismo. En fin, retrataron una ciudad con poco sentido de la solidaridad.

Los avances, estancamientos y retrocesos de cada uno de esos aspectos se han registrado de manera similar durante los últimos seis años.

“Al principio, la seguridad por ejemplo era un tema muy fuerte. Ahora no lo es tanto como el desempleo o la pobreza, a los que Bogotá, Como Vamos le ha dado visibilidad. Con el avance de la ciudad, la opinión ha ido cambiando y eso se ha reflejado en la encuesta”, explica Margareth Flórez.

Si bien el seguimiento a los indicadores de avance y las encuestas de percepción ciudadana son la función clave de Bogotá Cómo Vamos, también ha buscado cumplir con la de promotor del debate ciudadano sobre temas tan disímiles como la estrategia de arborización de la administración Peñalosa o el desplazamiento hacia la ciudad, que avanza a pasos agigantados.

“Nuestra idea era convertirnos en un espacio de debate objetivo y neutral, y creo que lo hemos logrado”, asegura María Fernanda

Sánchez, Directora Ejecutiva del proyecto.

Ella resalta que, a través de informes como el de pobreza y los debates generados en torno a ellos, se ha logrado “poner en la agenda ciudadana temas que antes tenían importancia para pocos”.

### El Concejo, también

El proyecto ha tenido un papel importante en las campañas electorales de la ciudad como promotor de debates entre los candidatos a la Alcaldía y encuentros con ellos para analizar sus propuestas y poner en su conocimiento la agenda ciudadana deducida de las encuestas de percepción. El Tiempo y Citytv se encargaron de hacer la divulgación de estas actividades.

De la contienda del 2000, surgió la idea de hacer también un seguimiento a la gestión del Concejo Distrital, una de las entidades más desconocidas y con peor imagen de la ciudad.

Por eso, en agosto de 2002 se puso en marcha Concejo Cómo Vamos, apoyado por las mismas entidades promotoras de Bogotá, Cómo Vamos y respaldado por las universidades Javeriana y Nacional.

Un grupo de pasantes de Ciencia Política se dedica constantemente a hacer el seguimiento al trabajo



de la corporación. Ellos observan desde la asistencia a las sesiones hasta el nivel de participación en los debates. Las mediciones se resumen cada mes en un boletín.

“Cuando el proyecto publicó un informe sobre los concejales que no hablaban en las sesiones, todos cambiaron la actitud y ahora tratan de intervenir así no digan algo sustancial”, cuenta Tania Guzmán, la coordinadora del proyecto.



Un hecho aún más significativo de este trabajo de observación es que la permanencia de los concejales en la sesiones aumentó significativamente en el primer semestre del 2003, alcanzando niveles de 70 y 80 por ciento.

También en la más reciente campaña electoral, por lo menos dos candidatos a repetir curul por primera vez usaron la información de Concejo Cómo Vamos en sus anuncios para reforzar su propuesta.

“Nadie se atrevía a salir sin conocer bien la información del proyecto, que está a disposición de todo el mundo. Y ahí están los primeros frutos”, resalta el profesor Bromberg.

“El más importante logro de esta experiencia -dice Tania Guzmán- es que la ciudad, desde el ciudadano común hasta los académicos, ha empezado a ponerle más atención al Concejo. Antes ni siquiera era tema de las tesis universitarias.

Solo importaba lo que hiciera el Alcalde”.

### Entre las mejores prácticas

Bogotá Cómo Vamos ha sido un modelo que están intentado replicar ciudades como Barranquilla, Cali, Manizales y Medellín, en Colombia, y afuera Ciudad de Panamá, el Programa Anticorrupción de la Vicepresidencia de Ecuador y la Universidad de Harvard. Entidades como el Banco Mundial lo han presentado a otros países interesados en estrategias para reducir la pobreza y es posible que por esta vía se aplique en otros lugares.

Sus buenas ejecutorias han tenido reconocimientos internacionales como el Premio Internacional de Hábitat de las Naciones Unidas y de la Municipalidad de Dubai, como una de las Mejores Prácticas para Mejorar la Calidad de Vida de las Ciudades, tanto en el 2000 como en el 2002.

El proyecto será exhibido en 2004 en el Foro Universal de Cultura que Unesco y el Programa de Mejores Prácticas de Naciones Unidas, ha organizado. Este certamen, que se desarrollará desde mayo en Barcelona (España) y durante 141 días, tendrá cinco millones de participantes y 50 millones de visitantes virtuales a través de los medios electrónicos □

# área

## SALUD

**E**l área de Salud de la Fundación contribuye a la permanente construcción y evaluación de un Sistema de Seguridad Social en Salud que permita el acceso equitativo a servicios de buena calidad para los colombianos. Para ello genera y difunde conocimiento aplicado al desarrollo de las políticas públicas y al mejoramiento de la calidad en las organizaciones del sector salud.

En 2002 la gestión del área se concentró en aspectos como la finalización de cuatro investigaciones que venían de años anteriores (evaluación del régimen subsidiado, evaluación de los hospitales colombianos en el contexto de Latinoamérica y el Caribe, el impacto de la reforma sobre la salud pública y la equidad en el sector salud) y la publicación y difusión de sus resultados.

De otra parte se adelantó el proyecto Sector Salud y Candidatos, que identificó y documentó los problemas y retos de éste en el país para que los candidatos presidenciales en campaña se pronunciaran sobre ellos. Este análisis gene-



ral del sector, junto con los compromisos adquiridos por el candidato electo, Álvaro Uribe Vélez, se publicaron en la serie Documentos de Trabajo, edición No. 5, denominado *Situación del sector salud en Colombia: retos y compromisos del nuevo gobierno*.

También se llevó a cabo la divulgación del modelo de gestión hospitalaria a través de la publicación de cuatro manuales sobre temas como la dirección de hospitales, la humanización de los servicios de salud, la gestión del mejoramiento de procesos clínicos, y finanzas

### ÁREA DE SALUD

Contribuye a la permanente construcción y evaluación de un mejor Sistema de Seguridad Social en Salud, que permita acceso equitativo a servicios de buena calidad para los colombianos.

#### LÍNEAS PROGRAMÁTICAS

##### Efectividad organizacional

Busca que las instituciones que participan del sistema de salud mejoren su gestión y logren funcionar armónicamente en pro del bienestar del usuario.

##### Diseño e implementación de políticas públicas

Califica y orienta el debate de políticas públicas hacia las verdaderas necesidades de la gente, con prioridad en el acceso universal a los servicios de los más pobres.



## PROYECTOS DE SALUD EN 2002

### LÍNEA PROGRAMÁTICA: CALIDAD Y GESTIÓN DE SALUD

Proyecto	Valor total*	Aporte FC año 2002*	Cofinanciadores	Beneficiarios
<b>Programa de Fortalecimiento para Organizaciones de Salud</b>				
Fortalecimiento de relaciones entre EPS e IPS	122.905	80.905	Centro de Gestión Hospitalaria, Fundación Corona	EPS, IPS, usuarios del sistema
Divulgación del modelo de gestión hospitalaria	60.000	-0- Recursos aportados en 2001	Centro de Gestión Hospitalaria	IPS, usuarios del sistema
Desempeño de hospitales en Colombia	62.500	2.881	Fundación Ford - Organización Mundial de la Salud -OMS-	Hospitales y clínicas, gerentes y líderes sectoriales
<b>Total</b>	<b>245.405</b>	<b>83.786</b>		

\* Miles de pesos corrientes.

y costos. En el desarrollo de estos manuales viene trabajando desde 2001 el Centro de Gestión Hospitalaria, con el apoyo de la Fundación Corona.

Por último, debe destacarse en este periodo la revisión del plan estratégico del área, que arrojó tres decisiones importantes: buscar estrategias para fomentar la gestión integral del sistema de salud, hacer seguimiento al desempeño del sector para identificar los temas que requieren procesos de investigación más complejos y comenzar

a explorar mecanismos para fomentar la participación ciudadana en salud.

De acuerdo con lo anterior, el Área dará preponderancia al usuario dentro del sistema y promoverá alrededor de él, una identidad de propósitos entre las instituciones que operan el sistema de tal manera que se contribuya a eliminar las barreras de acceso y a mejorar la calidad de la atención.

De otro lado, se entregará información que permita a los ciudadanos ejercer la libre elección, influir las

políticas del sistema y promover las mejores prácticas. En el mediano plazo se espera que los ciudadanos se conviertan en veedores y reguladores efectivos del sistema, por medio de una participación activa y deliberada.

Para el cumplimiento de estos objetivos se establecerán acciones particulares para la línea de participación ciudadana, cuya inclusión se justifica por la relevancia que tienen la opinión y decisión de los usuarios en la regulación y control del sistema □

#### LÍNEA PROGRAMÁTICA: POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

Proyecto	Valor total*	Aporte FC año 2002*	Cofinanciadores	Beneficiarios
<b>Programa para el Fortalecimiento del Liderazgo Sectorial</b>				
Candidatos y sector salud	30.356	-0- Recursos aportados en 2001	Fundación Ford, Fundación Santa Fe de Bogotá	Líderes del sector, opinión pública en general
Situación actual y principales retos del sector	-0-	-0-	Documento sin costo, elaborado por el Área de Salud (sin publicar, de circulación cerrada)	Actores del sistema, decisores de política pública
<b>Programa de Investigaciones y Conocimiento para el Sector Salud</b>				
Impacto de la reforma sobre la salud pública	123.406	4.128	Fundación Ford, Engender Health	Líderes del sector, usuarios del sistema
Evolución de la equidad en salud	136.000	6.720	Fundación Ford	Líderes del sector, usuarios del sistema
Programa de apoyo a la iniciativa privada en el régimen subsidiado de salud en Colombia	1.800.000	14.682	BID, Fundación Social, Cendex, Universidad Javeriana	Líderes del sector, usuarios del sistema
Foro de difusión de resultados de estudios en salud	10.000	10.000	Fundación Corona	Líderes del sector, usuarios del sistema
<b>Total</b>	<b>2.099.762</b>	<b>35.762</b>		

\* Miles de pesos corrientes.

## CUATRO REFLEXIONES A LA LEY 100 UNA DÉCADA DESPUÉS

Por: Oscar Escamilla  
Periodista

Durante 2002 la Fundación Corona concluyó cuatro estudios puntuales, sobre igual número de temas críticos, relacionados con el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), creado mediante la Ley 100 de 1993. El objetivo de los estudios era proporcionar información seria, confiable y pertinente para que los generadores de políticas públicas, las organizaciones y expertos del sector, así como los amigos y contradictores, pudieran argumentar el debate en relación con los cambios y ajustes que requiere el nuevo sistema.

Es necesario recordar que la Ley 100, después de diez años de vigencia, es una política que todavía no se acaba de implementar y sobre la cual continuamente se elaboran proyectos de ley para reformarla de manera parcial o total.

En todo este tiempo el gran aporte de la Ley 100 en el tema de salud ha sido el incremento en la cobertura. Antes de 1993 existía un sistema de salud que sólo atendía a las personas empleadas, el 18



por ciento de la población de la época, a través de un único prestador de servicios: el Instituto de Seguros Sociales. Para 2002 el sistema cobijó al 58 por ciento de la población, dando la posibilidad de escoger entre diversos aseguradores. Ese porcentaje está compuesto por empleados, trabajadores independientes y pobres sin ingresos que reciben servicios médicos por igual, gracias a un esquema de regímenes y aportes que permite un alto grado de solidaridad.

Además del mejoramiento en la cobertura de salud de los últimos diez años, la Fundación Corona también considera importante revisar qué ha pasado con los demás principios de la Ley 100: solidaridad, eficiencia, calidad, equidad y libre elección, para identificar con claridad cuáles son los ajustes que requiere la norma. Es por eso que desde su entrada en vigencia ha financiado y encargado una serie de estudios sobre temas críticos para que den luces sobre fallas, la-

gunas, debilidades y virtudes del sistema. Estos estudios tienen como objetivo principal generar recomendaciones de política pública que argumenten los cambios que todavía se necesitan.

Precisamente en 2002 se presentaron públicamente los resultados de cuatro estudios apoyados por la Fundación Corona, que indagaban sobre problemas críticos y puntuales de la Ley 100. Ellos son:

- 1 'Programa de Apoyo a la Iniciativa Privada en el Régimen Subsidiado de Salud en Colombia'.
- 2 'Evaluación del impacto de la reforma sobre la salud pública en Colombia: el caso de la salud sexual y reproductiva'.
- 3 'Tendencias de las inequidades en salud en la población colombiana 1990-2000'.

4 'Estudio mundial de la experiencia de los hospitales en la reforma de la salud – Región Americana y Encuesta Nacional de Gestión Hospitalaria'.

Los estudios, iniciados entre 1999 y 2001, fueron financiados por la Fundación Corona, en asocio con otras instituciones nacionales y extranjeras. Y su ejecución estuvo a cargo de expertos del sector de la salud en Colombia.

#### **1. Programa de Apoyo a la Iniciativa Privada en el Régimen Subsidiado de Salud en Colombia**

A principios de 2000 se le encargó al Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad Javeriana (Cendex) un estudio sobre el régimen subsidiado de salud en

Colombia, con la intención de desarmar el engranaje y ver cómo estaban trabajando las piezas de un sistema que ha sido constantemente criticado y que se ha visto sometido a una serie de dificultades. También pretendía aprovechar las experiencias positivas en estos años de vigencia y proponer salidas a problemas específicos. El estudio contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación Social y la Pontificia Universidad Javeriana.

El gran aporte del régimen subsidiado es permitirles a los pobres sin ingresos tener acceso a servicios de salud, a través de un modelo solidario financiado con recursos del gobierno, con aportes de los afiliados al régimen contributivo y con impuestos a los juegos de azar, las loterías y los licores.

El estudio evaluó la puesta en marcha del régimen y los principales problemas, observó la gestión de las Administradoras de Régimen Subsidiado (ARS) y de su mercado y revisó el trabajo de los entes territoriales, con la intención de proponer ajustes que ayuden a facilitar, en el futuro, la operación del régimen, al que están afiliadas más de once millones de personas.

También recomendó al gobierno tomar una decisión sobre la normatividad para evitar distintas interpretaciones y despejar las dudas en el sentido de si el régimen sub-



sidiado se maneja como un sistema de aseguramiento en riesgos de salud o como uno de administración de recursos públicos.

En cuanto a las ARS concluyó que a pesar de que existen buenos resultados en algunas de ellas, aún son muy inmaduras en un sistema y en un mercado de alta complejidad que está en proceso de ajuste. En este sentido se hizo una serie de recomendaciones en el tema de gestión y se elaboró un manual de administración de procesos básicos de afiliación y recaudo que se le entregó a todas las Administradoras de Régimen Subsidiado en el país.

El estudio también señaló que la administración del régimen por parte de los entes territoriales es dispar e inmadura, por desconocimiento a fondo del negocio o porque no siempre cuentan con recur-



sos suficientes. A manera de solución se les orientó sobre los procesos básicos para mejorar la administración del régimen.

Además detectó que hay municipios dentro de un mismo departamento donde no es posible el modelo de aseguramiento porque su número de habitantes es pequeño o porque su ubicación y distanciamiento geográfico los acerca a un mercado distinto del que pertenecen. En este punto el estudio propone un modelo alternativo de regionalización del régimen subsidiado mediante el cual se podrían asociar pequeños municipios para formar sus propios núcleos de mercado, de tal manera que puedan

funcionar a plenitud dentro del sistema. Con el modelo de regionalización se pasaría de 2.767 operaciones de régimen subsidiado, a 307 operaciones en 36 mercados de aseguramiento.

El estudio propone dos alternativas para mejorar la financiación del régimen: por un lado un subsidio parcial de parte del Gobierno para ayudar a las personas que por razones económicas no pueden aportar todo el porcentaje que les correspondería (el 12 por ciento de sus ingresos), para acceder al sistema de salud. Y por el otro, fomentar el modelo en que los hospitales reciban sus ingresos por los servicios que le prestan a los ciu-

El gran aporte del régimen subsidiado es permitirles a los pobres sin ingresos tener acceso a servicios de salud, a través de un modelo solidario financiado con recursos del gobierno

dadanos en vez de recibirlos por un presupuesto histórico. Esto es lo que se conoce como transformación de subsidio de oferta a subsidio de demanda. Adicionalmente le sugiere al gobierno fomentar la cultura del aseguramiento al sistema de salud, pues todavía hay más de 18 millones de personas por fuera del sistema.

Finalmente, el estudio, en lo que tiene que ver con el modelo alterno de regionalización del régimen subsidiado, le dio argumentos al gobierno para elaborar y aprobar el Acuerdo 244 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que recién entró en vigencia. La nueva norma permite la asociación de pequeños municipios para que ellos armen sus propios núcleos de mercado. Así mismo, ordenó una nueva organización de los Consejos Territoriales de Salud para administrar el régimen subsidiado.

## 2. Evaluación del impacto de la reforma sobre la salud pública en Colombia: el caso de la salud sexual y reproductiva

En los últimos años, muchos de los indicadores del sector señalan la pérdida en el país del vigor con el que se manejaba la salud pública, sobre todo en lo relacionado con los planes masivos de vacunación infantil. Para determinar qué había pasado, la Fundación Corona, en asocio con Engender Health y la Fundación Ford, financió un es-

Uno de los grandes objetivos del modelo del sistema de salud es permitir que la mayor cantidad de población pueda acceder a un sistema de salud justo y equitativo

tudio que ejecutó el Centro de Gestión Hospitalaria.

El estudio, enfocado en el caso de la salud sexual y reproductiva, y hecho con base en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud que realiza cada cinco años Profamilia, dejó en claro que los desajustes en el tema de salud pública no son culpa de la entrada en vigencia de la Ley 100, aunque reconoce que a partir de allí se dispersaron las responsabilidades que antes de 1993 recaían en el Ministerio de Salud y regionalmente en las secretarías departamentales.

A raíz del estudio y de otros similares, el gobierno, a través del Ministerio de Protección Social, inició una serie de campañas de vacunación a través de medios informativos que en muchas regiones han permitido recuperar niveles más seguros de inmunización contra enfermedades como el polio, la tuberculosis y el sarampión.

Incluso el gobierno fue más allá y ordenó que se exija el carnet de vacunación de los niños, como requisito de matrícula en jardines infantiles y colegios.

Una de las conclusiones alentadoras del estudio es que con la entrada en vigencia de la Ley 100 aumentó el uso de la atención materno-infantil, sobre todo en lo que tiene que ver con la atención médica prenatal, parto y programas educativos para la lactancia materna y la planificación familiar.

## 3. Tendencias de las inequidades en salud en la población colombiana 1990-2000

Uno de los grandes objetivos del modelo del sistema de salud es permitir que la mayor cantidad de población –la meta sigue siendo la cobertura total– pueda acceder a un sistema de salud justo y equitativo. Con el fin de saber qué se había logrado en este sentido, la Fundación Corona promovió un estudio cofinanciado por la Fundación Ford y ejecutado por el Centro de Gestión Hospitalaria y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (Cede).

El estudio, que también tomó como fuente de información las encuestas de demografía y salud de Profamilia de 1990, 1995 y 2000, concluyó que ha mejorado el acceso potencial de la población a los



servicios y la atención en salud, gracias a la afiliación. Es decir, que hoy en día un porcentaje alto de la población, 26 millones de personas, tiene asegurado el derecho a ser atendidos en un centro hospitalario o por un profesional de la salud.

También mostró el aumento en el uso de los servicios, sobre todo el de la población materno-infantil, ya que cada vez son más las mujeres que reciben atención profesional y asistencial durante el embarazo y el parto.

En cuanto a los niveles de acceso al sistema de salud pública por estratos socioeconómicos y por habitantes de zonas rurales frente a

los de la ciudad, el estudio señaló que ha mejorado sustancialmente con relación a lo que sucedía antes de la Ley 100. Anteriormente, sólo tenían seguro de salud los empleados o las personas con ingresos altos que podían pagar seguros particulares y servicios privados. Como resultado de lo anterior, tanto la cobertura como el acceso a los servicios era menor en el campo que en la ciudad.

Dada la necesidad de seguir avanzando hacia una mayor equidad, el estudio llamó la atención del gobierno sobre la urgencia de adoptar medidas para que se amplíe aún más la cobertura hasta llegar a la universalidad, es decir, que

toda la población tenga garantizado su acceso a servicios de salud. Adicionalmente el estudio insiste en que se debe seguir trabajando para mejorar las condiciones de equidad hasta que éstas se vean reflejadas en menores índices de mortalidad y desnutrición infantil, entre los grupos más pobres y la población rural.

Como medidas complementarias a la de la cobertura universal, el estudio propone que se estimule en los estratos sociales y económicamente bajos periodos más largos de lactancia, que se mejore la cobertura de servicios públicos y que se tomen acciones para frenar el inicio temprano de la vida repro-

ductiva de la mujer, que le permita además mejorar su educación.

#### 4. Estudio mundial de la experiencia de los hospitales en la reforma de la salud – Región Americana y Encuesta nacional de gestión hospitalaria

Cualquier reforma en el sistema general de salud, como la que se implementó en Colombia en 1993, requiere de unos hospitales con buenos sistemas de administración. Para saber con qué recursos cuentan y qué dificultades tienen los centros asistenciales del país, se hizo un análisis general sobre gestión, a través de la Encuesta

Nacional de Gestión Hospitalaria, hecha en el marco del estudio global de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre el papel de los hospitales en la reforma de los sistemas de salud (*The Global Study on Experiences in Hospital Sector Reform-Americas Region*).

Las conclusiones principales de la encuesta –realizada por el Centro de Gestión Hospitalaria y financiada por las Fundaciones Corona y Ford– evidenciaron que buena parte de los hospitales del país han mejorado su gestión, sobre todo en temas administrativos y en la mecánica general de algunos procesos, aunque todavía persisten

fallas, carencias y dificultades en algunos de ellos.

En general, se detectó que los hospitales que fueron asesorados por el Centro de Gestión Hospitalaria tenían mejores resultados en temas puntuales, frente aquellos que no habían recibido dicha asesoría.

La encuesta también llamó la atención del gobierno para que atienda de manera prioritaria el tema de los pasivos y deudas de los hospitales públicos, pues no es posible que se mejore la eficiencia de estos, mientras no haya los recursos suficientes para hacer los ajustes y cambios que cada uno requiere.





Sin embargo, uno de los inconvenientes mayores en el trabajo de medir la gestión de los hospitales fue la imposibilidad de comparar los niveles antes y después de la reforma al sistema general de salud, para determinar si algunos de los problemas actuales tienen que ver con la entrada en vigencia de la Ley 100. Sólo se pudo verificar la situación actual y establecer un punto de referencia para futuras observaciones.

Las conclusiones de la encuesta concuerdan con los resultados del estudio de la OMS, que también señala que los hospitales de Latinoamérica y el Caribe son muy complejos y poseen pocas herramientas de gestión moderna. Y hace una recomendación puntual en el sentido de que estos deberían aportar en sus países a las decisiones políticas del sector, porque conocen de primera mano el estado de salud de la población.

Luego de los resultados de los cuatro estudios de 2002, la Fundación Corona continuará en la línea de aportar información sólida y veraz para el debate sobre los ajustes que todavía requiere el Sistema General de Seguridad Social en Salud, porque no todas las críticas a los problemas del sector recaen en la Ley 100. Además, considera que los generadores de políticas públicas deben seguir trabajando en el mejoramiento del modelo y que necesariamente debe proteger

Luego de los resultados de los cuatro estudios de 2002, la Fundación Corona continuará en la línea de aportar información sólida y veraz para el debate sobre los ajustes que todavía requiere el Sistema General de Seguridad Social en Salud

aquellos logros alcanzados hasta ahora, para beneficio de la población en materia de salud.

En todo esto no existe otro interés de parte de la Fundación Corona que mantenerse “dentro del sector de la salud como un ente independiente, sin intereses económicos, encargado de valorar y analizar mediante estudios serios el curso que lleva el sistema de salud”, según lo expresó Roberto Esguerra, director general de la Fundación Santa Fe de Bogotá, quien aseguró que “su gran aporte es el de generar estudios técnicos y serios que le sirven al gobierno para la toma de decisiones en el tema de la salud pública y a los actores del sector para indicarles cómo van las cosas en tema puntuales que les interesan” □

# área

## EDUCACIÓN

**E**l propósito del Área de Educación es contribuir al desarrollo institucional del sector para garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación básica. En 2002 el Área trabajó en dos líneas programáticas: Gestión y Calidad Educativa y Políticas Públicas en Educación.

En la línea de Gestión y Calidad Educativa, el Área continuó su trabajo en dos programas: Gestión Escolar y Gestión Educativa Local. Como parte del programa de Gestión Escolar se realizó la evaluación de las herramientas de mejoramiento de la gestión, con el apoyo de la Fundación Ford, y se puso en marcha un conjunto de iniciativas tendientes a difundir masivamente los conocimientos obtenidos en el programa: la realización del proceso de fortalecimiento institucional de Corpoeducación para prestar más y mejores servicios en este campo; la puesta en marcha del proyecto de formación de directivos de instituciones educativas, y el diseño de una estrategia de difusión de los aprendizajes en gestión escolar y de

conformación de una red de rectores y directivos que trabaje sobre el tema.

En esta línea se identificó un nicho de trabajo relevante para el Área: el apoyo al proceso de integración de instituciones educativas utilizando el modelo de mejoramiento de gestión escolar desarrollado. De esta forma, se inició un proyecto en Bogotá que pretende apoyar a la Secretaría de Educación en el complejo proceso de integrar colegios

para reducir su dispersión y ofrecer desde el grado cero hasta el 11. El propósito final de este proyecto será desarrollar un modelo de integración que apoye el proceso en todo el país.

En el marco del Programa de Gestión Educativa Local se dio inicio a la preparación de dos proyectos orientados al aprendizaje sobre mejoramiento de gestión local en municipios pequeños, que serán ejecutados en su mayoría en 2003.



En la línea de Políticas Públicas en Educación el Área continuó su trabajo en los programas Educación Debate y Reforma y Agenda Ciudadana de Educación. Dentro del programa Educación, Debate y Reforma, se concluyó el proyecto Informe de Progreso Educativo Colombia: entre el avance y el retroceso, evaluación de una década del sector educativo en Colombia, adelantado en asocio con el PREAL (Programa de Promoción a la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe) y ejecutado por Corpoeducación. Este informe presenta los indicadores más relevantes del sector y califica el avance del mismo a manera de las libretas de calificaciones escolares. Los resultados de este estudio y su respectiva publicación serán lanzados en un Foro programado para 2003.

En el marco del programa Agenda Ciudadana de Educación vale la pena destacar el papel que tuvo el proyecto Educación Compromiso de Todos en el debate electoral, aportando amplia información

sobre la situación del sector y moviendo el debate con los candidatos presidenciales.

También en 2002, y por delegación presidencial, la Fundación partici-

## ÁREA DE EDUCACIÓN

Contribuye al desarrollo institucional del sector educativo para garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación básica.

### LÍNEAS PROGRAMÁTICAS

#### Calidad y gestión educativas

Mejora la calidad y eficiencia de la educación mediante la generación, difusión y aplicación de modelos de gestión organizacional para la prestación del servicio educativo en el nivel local y escolar.

#### Políticas públicas en educación:

Califica el debate de políticas públicas y propicia procesos de reforma tendientes a la efectividad del sector en su conjunto, mediante la generación y difusión de información, enfoques y alternativas de ordenamiento institucional.

## PROYECTOS EDUCACIÓN 2002

### LÍNEA PROGRAMÁTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

Proyecto	Valor total*	Aporte FC año 2002*	Cofinanciadores	Beneficiarios
<b>Programa Educación, Debate y Reforma</b>				
Libreta de calificaciones del sector educativo	45.000	-0- Recursos aportados en 2001	Programa para la Reforma Educativa en América Latina -Preal-	Opinión pública en general, interesados en el sector educativo, decisores de política pública
<b>Programa Agenda Ciudadana en Educación</b>				
Educación, compromiso de todos	180.000	62.000	Fundación Restrepo Barco, Unicef, Corporación Región y Casa Editorial El Tiempo	300.000 lectores del periódico El Tiempo, 121.000 internautas, opinión pública en general, expertos e interesados en el tema
<b>Total</b>	<b>217.000</b>	<b>62.000</b>		

\* Miles de pesos corrientes.

pó de manera activa en la reglamentación de la ley 715, particularmente en lo relativo al estatuto docente. Otro esfuerzo importante fue el apoyo y acompañamiento para la creación de la Fundación

Empresarios por la Educación, y la asistencia a diversos foros internacionales a donde fue invitada para presentar su experiencia en materia educativa □



### LÍNEA PROGRAMÁTICA: GESTIÓN Y CALIDAD EDUCATIVA

Proyecto	Valor total*	Aporte FC año 2002*	Cofinanciadores	Beneficiarios
<b>Programa Gestión Escolar</b>				
Fortalecimiento de la capacidad de Corpoeducación para prestar servicios de mejoramiento escolar	100.000	-0- Recursos aportados en 2001	n.a.**	7.000 colegios, 35.000 niños y Corpoeducación
Evaluación del proyecto Diseño de Herramientas de Mejoramiento de la Gestión Escolar	20.000	10.000	Fundación Ford	Fundación Corona, Corpoeducación
Formación de directivos de instituciones educativas	80.000	40.000	Fundación Ford	800 directivos
Difusión y apropiación social de la gestión escolar	50.000	25.000	Fundación Ford	650 directivos, 500 instituciones educativas
Asesoría y acompañamiento a instituciones educativas en proceso de integración en Bogotá	150.000	100.000	Secretaría de Educación de Bogotá	32 jornadas, 7 instituciones, 25.603 niños
<b>Total</b>	<b>400.000</b>	<b>175.000</b>		

\* Miles de pesos corrientes.

\*\* No aplica

### PROYECTOS ESPECIALES

Proyecto	Valor total*	Aporte FC año 2002*	Cofinanciadores	Beneficiarios
Mantenimiento Colegio Luis Felipe Cabrera - Barú	65.000	30.000	Fundación Génesis, Punta Iguana	728 niños y jóvenes, 30 docentes
Preparación del Proyecto de Flexibilización Oferta Educativa en dos Municipios del Magdalena Medio	5.200	2.800	Fundación Ideas para la Paz	500 niños y 500 campesinos
<b>Total</b>	<b>70.200</b>	<b>32.800</b>		

\* Miles de pesos corrientes.

## MODELO PARA INTEGRACIÓN DE COLEGIOS EN BOGOTÁ

Por: Fernando Chaves Valbuena  
Periodista

Mediante una alianza con la Secretaría de Educación Distrital, la Fundación Corona financió y apoyó el diseño de un modelo de acompañamiento y fortalecimiento institucional para la integración de instituciones educativas ordenada por la Ley 715 de 2001.



Convertir tres o cuatro colegios en una sola institución, con cuatro o cinco mil estudiantes, un solo rector, un solo fondo educativo, un PEI –Proyecto Educativo Institucional– y un plan de estudios único, un mismo manual de convivencia y una sola asociación de padres, es un paso difícil para directivos, docentes, estudiantes y hasta padres de familia.

Para la Secretaría de Educación de Bogotá (SED) hacer centenares de procesos como éste, con más de 1.200 instituciones, constituye un desafío de grandes proporciones, que implica la reingeniería de todos los procesos administrativos de los colegios integrados, el rediseño de su componente pedagógico y un acompañamiento a las comunidades educativas para su adaptación al cambio.

Para encarar este reto la Secretaría puso en marcha una estrategia con estos tres componentes, denominada Proyecto de Fortalecimiento Institucional y aplicada en diez nuevos colegios que integraron a 32 instituciones, con 64 directivos,

984 docentes y más de seis mil estudiantes.

El componente administrativo fue encomendado al Grupo de Mejoramiento de la Secretaría, que orientó el levantamiento de procesos administrativos, la definición de manuales, perfiles de cargos y cargas ocupacionales. La Subdirección de Recursos Humanos se encargó del manejo del cambio, buscando el mejoramiento del clima institucional y la superación de las resistencias y temores de los docentes frente a la integración. El componente pedagógico fue asumido por Corpoeducación en el marco de un convenio con la Fundación Corona y con base en la amplia trayectoria de la corporación en este tipo de proyectos.



Aunque no hubo un diseño conjunto de los tres componentes, se ejecutaron simultáneamente, buscando su articulación operativa y conceptual, como un proyecto piloto que ha permitido obtener aprendizajes para formular un modelo de acompañamiento a la integración de los demás colegios en Bogotá.

Para Marta Liliana Herrera, quien estuvo vinculada al proyecto desde la Fundación Corona como Jefe del Área de Educación, “la integración requiere inicialmente un proceso técnico de organización de plantas docentes y sistemas de información y administración, pero para que el cambio se asuma en la práctica pedagógica, en el clima institucional y en lo meramente humano, las instituciones educativas requieren de acompañamiento y apoyo así como de una gran voluntad de transformación que se expresa en la actividad del día a día”.

### Por qué apoyar a Bogotá

La Fundación Corona se vinculó al proyecto al considerar que el modelo desarrollado en Bogotá puede ser aplicado en los procesos de integración en todo el país y contribuir a mejorar la calidad educativa, hacer más eficiente el manejo de los recursos y garantizar la continuidad de los escolares en el sistema hasta la culminación del grado once, cumpliendo así los objetivos de la Ley de Integración



Escolar y las políticas educativas del Estado.

En este sentido, los objetivos del proyecto de integración escolar de Bogotá coinciden plenamente con los propósitos que se ha fijado el Área de Educación de la Fundación, es decir, el desarrollo institucional del sector educativo para garantizar que los niños y las niñas más pobres tengan acceso a una educación básica de calidad.

La Fundación Corona considera que, frente a la limitación de los recursos públicos, es fundamental el apoyo del sector privado en el desarrollo de estas iniciativas que no constituyen la esencia de la prestación del servicio, pero que son indispensables para el mejoramiento de calidad de la educación y la permanencia de los escolares en el sistema educativo.



Marta Liliana Herrera sostiene que apoyar el proyecto de integración escolar en Bogotá fue una decisión estratégica porque el Distrito viene liderando los procesos de modernización del sector educativo nacional y los resultados de este proyecto piloto tendrán un alto impacto como referente para los procesos de integración en todo el país.

A su vez, la vinculación de Corpoeducación permitió enriquecer el proyecto piloto de integración escolar en el Distrito con todos los aprendizajes que ha venido generando la corporación en proyectos anteriores, y de manera especial las herramientas de evaluación y mejoramiento de la gestión escolar

que diseñó y validó en el proyecto Diseño de Herramientas para el Mejoramiento de la Gestión Escolar. Este proyecto se puso al servicio del programa Nivelación para la Excelencia impulsado por la Secretaría de Educación del Distrito para apoyar a las instituciones educativas que habían presentando los más bajos niveles de logro en el proceso de evaluación de la calidad educativa.

La Secretaría de Educación Distrital, por su parte, ha venido implementando desde hace varios años procesos de mejoramiento de la calidad y la eficiencia en el sector educativo, ampliación de la oferta educativa y creación de condiciones institucionales para mantener

a los estudiantes en el sistema educativo. En el área administrativa tenía ya la experiencia de su propia reingeniería y el desarrollo de los centros administrativos de educación local (Cadeles).

También había promovido la integración escolar, de manera escalonada y paulatina. Sin embargo, la expedición de la Ley 715 de 2001 convirtió la integración en obligatoria y fijó unos plazos para hacerla. Desde entonces la SED ha integrado 363 instituciones y avanza en otras 200.

### Participación y coordinación interinstitucional

El proyecto se implementó con una metodología participativa que buscaba, por una parte, realizar un trabajo interinstitucional que capitalizara y complementara las experiencias de distintos equipos y, por otra, ofrecer a las instituciones integradas un acompañamiento interdisciplinario, permanente y simultáneo que les permitiera abordar por sí mismas, desde sus particularidades y sus propias historias, la construcción de un nuevo horizonte institucional y un clima organizacional apropiado.

Esta metodología ha dejado importantes aprendizajes que se aplicarán a partir del próximo año. Se evalúa, por ejemplo, la posibilidad

de ofrecer un acompañamiento integral más directo y permanente, como se hizo esta vez en el aspecto administrativo. “Hubo gente trabajando hombro a hombro con nosotros, lo que permitió hacer el trabajo más rápido”, sostiene Carlos Nocua, coordinador del colegio Luis López de Mesa. Igualmente se estudia la alternativa de iniciar en forma escalonada los componentes, con cronogramas distintos, como propone Rosita Ávila, coordinadora del componente pedagógico en sus inicios.

“Para los próximos cincuenta colegios vamos a formular un solo proyecto, con un mismo objetivo y un trabajo fuerte en todos los componentes, que deben confluir en el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes”, afirma la Subsecretaria de Educación del Distrito, Juana Inés Díaz.

Por otra parte, la Secretaría de Educación Distrital seleccionó para el proyecto piloto a instituciones educativas con condiciones que favorecieran la ejecución y los aprendizajes, tales como un tamaño representativo de los nuevos colegios integrados, poseer antecedentes de trabajo alrededor del tema de fortalecimiento institucional y contar con rectores y equipos directivos con un perfil de liderazgo y compromiso.

En la práctica, el liderazgo y la buena disposición de los rectores

y los miembros de los equipos directivos efectivamente fue decisivo para impulsar el trabajo dentro de las instituciones, más aún teniendo en cuenta que el proyecto se ejecutó en una época de malestar docente frente a una serie de medidas adoptadas para el sector educativo, incluida la misma integración.

### Un nuevo horizonte

El componente pedagógico ejecutado por Corpoeducación apoyó a los colegios integrados en la definición de un plan de mejoramiento institucional, la construcción de una nueva propuesta pedagógica y la generación de un clima escolar más adecuado, a partir de acuerdos básicos entre sus equipos docentes. En concreto, se desarrollaron cuatro aspectos:

- Unificación del horizonte institucional (misión, visión, objetivos estratégicos).
- Unificación del componente pedagógico curricular (estructura,

La Fundación Corona se vinculó al proyecto al considerar que el modelo desarrollado en Bogotá puede ser aplicado en los procesos de integración en todo el país y contribuir a mejorar la calidad educativa

planes de estudio, métodos y ambientes de aprendizaje, sistema de evaluación y promoción escolar).

- Unificación de políticas y procedimientos para el uso de medios educativos (criterios para adquisición, uso, mantenimiento y utilización de otros recursos).
- Unificación del manual de convivencia (criterios para convivencia, operación comité de con-



vivencia, criterios y estrategias para valores ciudadanos).

La labor se desarrolló con una metodología basada en talleres temáticos y un trabajo posterior con equipos constituidos en cada institución por los directivos, los consejos académicos y algunos docentes de las diversas sedes, con el acompañamiento de un coordinador operativo de Corpoeducación. Los talleres trataron los aspectos de autoevaluación, PEI, plan de mejoramiento institucional, nuevas tecnologías, clima escolar, liderazgo y acuerdos institucionales. También se hicieron talleres con especialistas en las siete áreas pedagógicas fundamentales, como apoyo para la formulación de la nueva propuesta curricular.

Inicialmente, aprovechando las metodologías y conocimientos generados por la Fundación Corona y Corpoeducación en los temas de gestión escolar, se apoyó a los colegios en la realización de una autoevaluación institucional y la formulación del plan de mejoramiento. Luego se desarrollaron todos los aspectos pedagógicos.

Los logros en esta área han sido diversos, pero la mayoría de los colegios ha avanzado satisfactoriamente, consolidando su PEI único, un nuevo plan de estudios, un catálogo inventariado de medios educativos y un nuevo manual de convivencia. “Hubo un aporte

## INSTITUCIONES PARTICIPANTES

### A partir de diciembre de 2002, con recursos de la Fundación Corona:

Grancolombiano	Localidad de Bosa
Fernando Mazuera	Bosa
Rodrigo de Triana	Kennedy
Distrital Kennedy	Kennedy
Tomás Rueda Vargas	San Cristóbal
Guillermo León Valencia	Antonio Nariño
Luis López de Mesa	Rafael Uribe Uribe

### A partir de febrero de 2003, con recursos de Bogotá:

Silveria Espinosa de Rendón	Puente Aranda
Villemar El Carmen	Fontibón
Juan Francisco Berbeo	Barrios Unidos

importantísimo que nos ayudó a expresar mejor los términos de definición de nuestra nueva institución”, afirma Inés Fonseca, rectora del colegio Grancolombiano.

Además de estos logros específicos, se hizo posible el reconocimiento, el trabajo conjunto, la reflexión, el debate y la construcción de acuerdos entre docentes que antes pertenecían a diferentes colegios y que ahora son parte de una misma institución y de un mismo proyecto educativo.

El balance del Proyecto de Fortalecimiento Institucional, como fase piloto, es ampliamente positivo, pues los colegios involucrados se reorganizaron administrativamente, iniciaron una etapa de acercamiento y articulación organizacional entre sus distintas sedes, abordaron el análisis y la dis-

cusión de los aspectos pedagógicos y generaron aprendizajes para sí mismos y para el proceso de integración en Bogotá y en el país. “Los diez establecimientos han logrado un desarrollo interesante, están muy empoderados. Hay uno que no anda, otro anda regular y los ocho restantes avanzan muy bien”, afirma Álvaro Leuro, Director de Fortalecimiento Institucional de la SED □



# área

## DESARROLLO EMPRESARIAL



El Área de Desarrollo Empresarial tiene como propósito mejorar la calidad de la oferta de servicios de apoyo a las microempresas y el incremento de su competitividad y sostenibilidad. Para ello desarrolla programas de capacitación y asesoría a pequeños negocios y trabaja por el fortalecimiento de organizaciones de productores.

Durante 2002, el Área continuó con la operación del Fondo de Desarrollo Empresarial, se iniciaron una serie de proyectos empresariales especiales mediante alianzas con instituciones del sector público y se completó la Tercera Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa.

El Fondo de Desarrollo Empresarial adelanta una serie de programas dirigidos a aquellos emprendedores que tienen una idea empresarial o que poseen una empresa con menos de un año de funcionamiento, para facilitarles la ejecución de su proyecto. A estos emprendedores les ofrece tanto un proceso de capacitación en temas administrativos, productivos, fi-

nancieros y comerciales, como acompañamiento en el proceso de consolidación y puesta en marcha de la empresa. Paralelamente se prestan servicios de asesoría, consultorio jurídico y prácticas empresariales.

En 2002 el Fondo realizó 45 talleres de creación de empresas en los que participaron algo más de 700 personas. También se realizaron 91 talleres de iniciativa empresarial en todo el país, con asistencia de 2.589 personas y 13 seminarios de comercialización y ventas, aspectos legales y alimentos.

Se dictaron talleres especializados en croché básico y avanzado, pannería, macramé, entre otros temas, mientras que se prestó asesoría a cerca de 90 empresarios con el fin de contribuir a consolidar su actividad y se crearon, con ayuda del Fondo, nueve cooperativas en el sector industrial.

Por otro lado, el Fondo maneja una línea de proyectos especiales o alianzas con entidades del sector público, con el fin llegar con iniciativas empresariales y de generación de ingresos a poblaciones vulnerables y de estratos socioeconómicos bajos. Es así como en asocio con el Acueducto de Bogotá, la Alcaldía de Suba, la Alcaldía de Facatativá y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito se realizaron convenios para la creación de cooperati-

vas de trabajo asociado, que beneficiaron a cerca de mil mujeres cabeza de familia y ochocientos jóvenes de estratos 1, 2 y 3. Así mismo, el Fondo inició durante 2002 otros tres proyectos especiales en los temas de microcrédito, porcicultura y cooperativas rurales campesinas.

En agosto de 2002 finalizó la Tercera Evaluación del Plan Nacional del Desarrollo de la Microempresa, mediante el análisis de la información recolectada en la tercera aplicación de la encuesta a beneficiarios y no beneficiarios del Plan. Esta tarea ha permitido comprender a profundidad las características de las empresas de pequeña escala y su dinámica, en las diferentes fases del ciclo económico. Además, los resultados de la evaluación fueron presentados en va-

rios foros y circularán en 2003 en la serie Documentos de Trabajo, edición No. 10. La ejecución de este programa estuvo a cargo del Cider de la Universidad de los Andes y las conclusiones de la investigación arrojaron importantes recomendaciones de política pública que serán debatidos en 2003 en un Foro con los principales actores de este sector □

## ÁREA DE DESARROLLO EMPRESARIAL

Mejora la calidad de la oferta de servicios de apoyo a las microempresas y contribuye a mejorar su competitividad y sostenibilidad. Para ello, desarrolla programas de capacitación y asesoría a pequeños negocios y contribuye al fortalecimiento de organizaciones de productores.

### LÍNEAS PROGRAMÁTICAS

#### Fondo de Desarrollo Empresarial

Contribuye a mejorar la competitividad y sostenibilidad de las empresas de menor escala, a través de asesoría y capacitación directa.

#### Investigación en Políticas para la Microempresa

Contribuye a mejorar el marco de políticas públicas para el sector de las micro y pequeñas empresas, a través de evaluaciones de programas gubernamentales y fomento al debate público sobre el tema.



### PROYECTOS DESARROLLO EMPRESARIAL 2002

Proyecto	Valor total*	Aporte FC año 2002*	Cofinanciadores	Beneficiarios
Programa de Apoyo a Microempresarios en Bogotá	419.638	276.338	Beneficiarios.	Empresarios no profesionales, técnicos y tecnólogos de estratos 1, 2 y 3.
Fortalecimiento y capacitación empresarial a mujeres cabeza de familia en Bogotá y Facatativá	224.268	81.000 en especie	Fomipyme	7 cooperativas
Creación de la Cooperativa de Trabajo Asociado de mujeres tejedoras de croché	249.000	95.000 en especie	Departamento Administrativo de Bienestar Social -DABS-	156 madres cabeza de familia, y una cooperativa.
Aguadores Muiscas	120.000	-0-	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	388 personas de la localidad de Usme.
Escuela Mujeres Cuidadoras de Agua	278.000	-0-	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	240 mujeres cabeza de familia
Fortalecimiento de la capacidad de gestión de los bodegueros de Santa Inés. Cooperativa Correccaminos	18.480	-0-	Fondo de ventas populares	30 personas agrupadas en una cooperativa
Capacitación y fortalecimiento empresarial a mujeres cabeza de familia y jóvenes de Suba	284.662	55.000 en efectivo 55.317 en especie	Alcaldía de Suba	315 mujeres cabeza de familia y 750 jóvenes.
Capacitación en creación de empresas para mujeres cabeza de familia en Facatativá	11.100	-0-	Alcaldía de Facatativá	40 mujeres cabeza de familia.
Proyecto Porcicultura	20.000	20.000		30 familias de Risaralda y Útica
Proyecto Microcrédito	20.000	20.000		Empresarios no profesionales, técnicos y tecnólogos de estratos 1, 2 y 3
Fase preoperativa cooperativas rurales campesinas.	10,000	10.000		180 mujeres campesinas
<b>Total</b>	<b>1.655.508</b>	<b>381.338 en efectivo y 231.317 en especie</b>		

\* Miles de pesos corrientes.



## A UNA AGUJA SE TEJE LA VIDA

Por: Patricia Ruan  
Periodista

**Gracias a una buena formación en croché, la vida de veintidós familias colombianas está a punto de cambiar, con esta actividad que hoy las congrega y que se está convirtiendo en su medio de vida.**

La Fundación Corona tocó la puerta del DABS (Departamento Administrativo de Bienestar Social) y le propuso una alianza institucional en la que ambas entidades aportarían recursos y experiencia para implementar un programa de bordados. Así fue como el DABS proporcionó información sobre mujeres pertenecientes a los estratos

uno, dos y tres, que podrían beneficiarse del proyecto.

Entre las 43 familias que hoy hacen parte del mismo, se encuentra la de Rosa Elena Martínez, de 56 años, nacida en Belleza, Santander, a quien la vida la ha probado con arduos desafíos y quien hoy debe sobrevivir con una exigua pensión. Ella se sobrepone a las dificultades y no cesa de buscar un mejor mañana.

Por eso cuando conoció el proyecto de formación en croché de estas dos instituciones, no dudó en participar, pues era la oportunidad de sacarle provecho a esa habilidad suya, casi innata, para bordar.

Aprovechando lo que sabe, ella no tendría que volverse a ver aboca-

da como dice, “a comprar en Corabastos un bulto de naranjas para luego revenderlo en cualquier esquina de Bogotá”.

Su realidad también se vio reflejada en el estudio social de hogares que se realizó entre las mujeres que formarían parte del proyecto. El 61% pertenecía al estrato tres; el 43% del total eran cabeza de hogar y sus ingresos, en la mitad de los casos, eran inferiores a un salario mínimo.

Por ello, pensar en un proyecto de capacitación en croché dirigido a esta población vulnerable no podía reducirse a entrenar a estas mujeres en los menesteres del tejido en una aguja, sino en convocarlas a vivir un proceso cuyo fin último era la formación de una

cooperativa, a partir de la cual ellas pudieran proyectar su habilidad con un espíritu empresarial.

Así fue como a Rosa y a otras 55 mujeres más se les invitó a participar en el programa de capacitación que se realizó entre febrero y agosto de 2002 y cuyas únicas condiciones de participación eran saber bordar y mostrar interés en la conformación de una cooperativa.

El proyecto, además de ofrecer asesoría en el oficio manual, se desarrolló en dos direcciones. Por un lado, en la formación en valores humanos y sociales, que supuso acompañamiento socioafectivo y asesoría a las familias en asuntos jurídicos, de salud y educación. Y por el otro, en la formación empresarial, que implicaba capacitación en temas como administración de empresas, producción, costos, plan de negocios; es decir, aspectos inherentes a la conformación de una empresa.

Como lo reconoce Alberto Ardila, asesor del proyecto, “mantener a

estas mujeres en sus pupitres durante siete meses no fue tarea fácil, sobre todo teniendo en cuenta las apremiantes condiciones económicas de sus casas y el hecho de que hasta el momento estaban formadas en la cultura del ‘rebusque’, de la consecución del sustento diario para sus familias”.

Por eso el programa decidió darles \$7.000 de subsidio de transporte a cada una para garantizar así su asistencia, y les sugirió ahorrar una pequeña cantidad (\$2.000 diarios), para contar con algún dinero al

momento de conformar lo que luego sería Mullier, Cooperativa de trabajo asociado tejedoras de esperanza.

Con este ahorro llegaron a tener \$2'960.000, un primer capital para arrancar, que junto con el aporte no reembolsable de \$24'000.000 dado por el organismo inglés Christian Aids se convirtió en la base para echar a andar esta empresa de economía solidaria que le ha cambiado la vida a las 22 asociadas y a sus familias.



Gracias a una buena formación en croché, la vida de veintidós familias colombianas está a punto de cambiar, con esta actividad que hoy las congrega y que se está convirtiendo en su medio de vida

Rosa Elena es una de esas mujeres persistentes que creyeron en el proyecto y hoy se están beneficiando de él. No sólo ha canalizado su destreza en la elaboración de las tres líneas con que cuenta Mullier: ropa de bebé, lencería y accesorios, sino que también se ha convertido en formadora de nuevas tejedoras en el barrio Suba, de Bogotá.

Su lema ha sido, “hay que hacer bien las cosas o no hacerlas”, lo que ya refleja su conciencia de la necesidad de un buen producto para entrar al mercado. Lo que más le ha gustado de esta experiencia es el reconocimiento a sus capacidades, que está enseñando y que cuenta con más dinero para llevar a su casa.

Para la gerente de Mullier, María Victoria Miranda, quien llegó a la cooperativa con experiencia en una empresa familiar de muñecos

y con el gusto por el trabajo comunitario desarrollado en la parroquia de su barrio Villa Luz, lo más importante de este ejercicio empresarial es el “trabajar en grupo”.

“No sólo se trata, dice, de lograr una producción con los estándares de calidad que requiere el mercado, sino también de ser un verdadero equipo que brinde apoyo a los miembros para afrontar las dificultades y crear un auténtico espíritu de pertenencia y solidaridad”, afirma María Victoria.

Apoyadas por una comercializadora en Estados Unidos, el futuro se vislumbra prometedor para todas ellas, ya que se les abrirán las puertas a este mercado con un oficio que, por su alto contenido artesanal, es apreciado en el exterior.

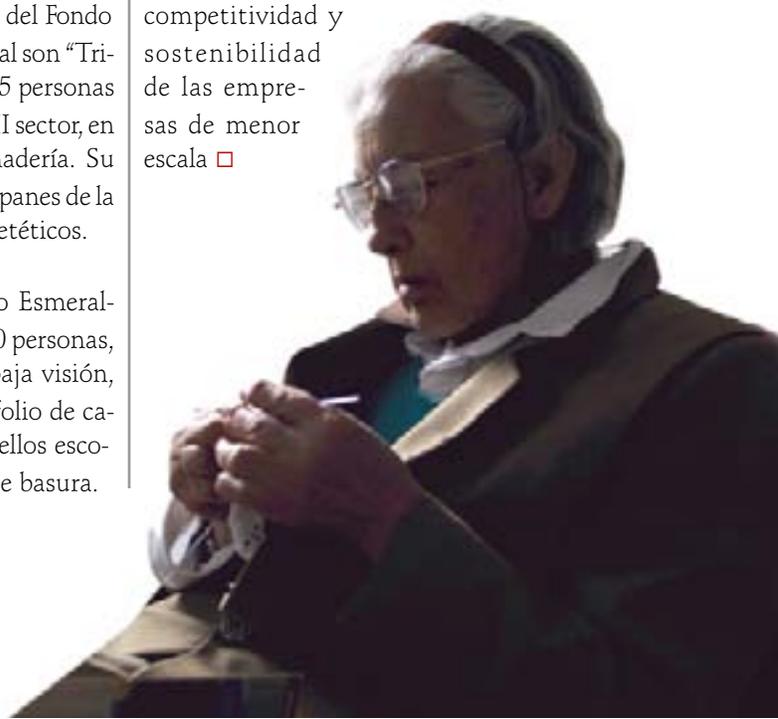
Otros proyectos de esta misma naturaleza, desarrollados por la Fundación Corona a través del Fondo de Desarrollo Empresarial son “Trigo Vivo”, que reúne a 15 personas del barrio Guacamayas II sector, en torno a labores de panadería. Su producción comprende panes de la línea integral, *light* y dietéticos.

Bajo el nombre “Grupo Esmeralda” también trabajan 20 personas, entre invidentes y de baja visión, que manejan un portafolio de catorce productos, entre ellos escobas, traperos y bolsas de basura.

También están quienes se ocupan de producir ropa quirúrgica, a través de la agrupación Comedca. Se trata de diez madres cabeza de familia, habitantes del barrio Cartagena en el municipio de Facatativá. Al igual que las anteriores agrupaciones están unidas mediante la figura de empresa asociativa de trabajo.

A través de estos proyectos la Fundación Corona deja ver su compromiso por disminuir la inequidad y la falta de oportunidades de la población más pobre del país, situación que aborda desde áreas como el desarrollo empresarial, la educación, la salud y la gestión local y comunitaria.

Y como lo ha sido desde su creación, el compromiso del Fondo de Desarrollo Empresarial no se detendrá en la búsqueda de mejores condiciones de competitividad y sostenibilidad de las empresas de menor escala □



# programa

## DONACIONES EN ESPECIE



Alumnos del Colegio Cañuela, en Manizales.

**C**on el interés de apoyar de manera directa y concreta el mejoramiento de la calidad de vida de comunidades de escasos recursos, la Fundación y las empresas de la Organización Corona adelantan el programa de Donaciones en Especie. El programa entregó en 2002 alrededor de \$330 millones en materiales cerámicos a organizaciones no gubernamentales y algunas instituciones públicas, en las áreas de

salud, educación, asistencia social y gestión comunitaria.

Con estos recursos se atendieron 73 de las 227 solicitudes recibidas durante el año, escogidas entre las que presentaron los proyectos más innovadores, sostenibles y de mayor impacto en la calidad de vida de las comunidades escogidas. Las solicitudes se atendieron con productos de primera calidad (\$190 millones) y saldos de fábrica (\$140 millones).

Las zonas más favorecidas por el programa en 2002 fueron Antioquia, Caldas, Boyacá, Bolívar, Cundinamarca, Valle del Cauca y el Distrito Capital.

Vale la pena destacar, dentro de los proyectos atendidos, las siguientes iniciativas:

### **Programa de mejoramiento de unidades sanitarias en centros educativos del municipio de Manizales**

Este programa, adelantado mediante convenio entre la Funda-

El programa entregó en 2002 alrededor de \$330 millones en materiales cerámicos a organizaciones no gubernamentales y algunas instituciones públicas, en las áreas de salud, educación, asistencia social y gestión comunitaria.



Sede de Profamilia en Tunja.

ción Corona y la Alcaldía de Manizales, tuvo como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población estudiantil más pobre de esta ciudad, adecuando las instalaciones sanitarias de sus planteles y motivando a la comunidad educativa hacia el buen uso y mantenimiento de estos servicios, así como hacia la conservación y uso adecuado del agua.

Alrededor de 6.450 alumnos de trece centros educativos de la capital de Caldas se han beneficiado del programa, en el que la Fundación invirtió la suma de \$46'400.000 en productos cerámicos. El programa fue ejecutado en su totalidad por la Alcaldía de Manizales.

### Construcción de centros de salud sexual y reproductiva en Tunja y Santa Marta

La construcción de estos dos centros de salud sexual y reproductiva

respondió a un compromiso adquirido por la Fundación en 2001, con la Asociación Probienestar de la Familia Colombiana, Profamilia. Los centros ofrecen atención a la población urbana y rural de ambos municipios y cuentan con quirófano, áreas de recuperación y hospitalización, consultorios, laboratorio clínico y un auditorio para la realización de eventos, conferencias y campañas de capacitación.

Para este proyecto la Fundación hizo un aporte de \$23'350.000, representado en material cerámico y grifería. Con este tipo de aportes se pretende apoyar el mejoramiento continuo en la prestación de los servicios de salud y alcanzar una cobertura más amplia.

En la siguiente tabla se encuentran reseñados los proyectos más representativos apoyados en 2002 □



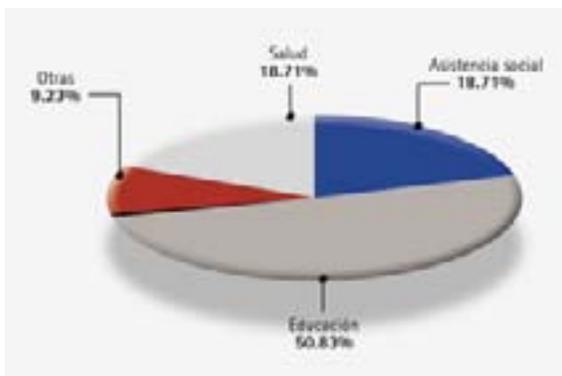
Sede de Profamilia en Santa Marta.

## DONACIONES MÁS REPRESENTATIVAS DE 2002

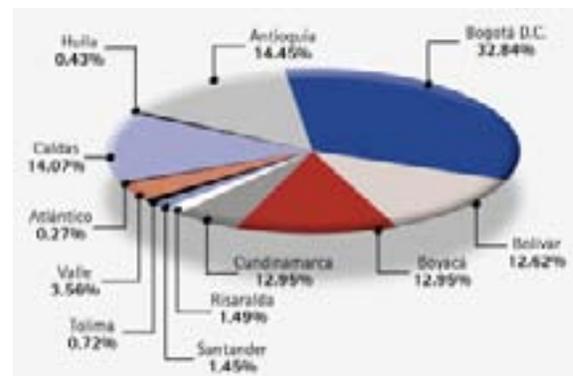
Localización	Proyecto	Ejecutor	Aporte Fundación Corona*
Manizales - Caldas	Programa de mejoramiento de unidades sanitarias en centros educativos de Manizales	Alcaldía de Manizales	\$ 46.400
Tunja / Santa Marta	Construcción sedes Profamilia en Tunja y Santa Marta	Profamilia	\$ 23.350
Villa de Leiva - Boyacá	Adecuación de las unidades sanitarias de centros educativos de Villa de Leiva	Comunidad de los Padres Carmelitas de Villa de Leiva	\$ 17.800
Cartagena - Bolívar	Programa de mejoramiento de unidades sanitarias en centros educativos del Distrito de Cartagena	Secretaría de Educación y Cultura de Cartagena	\$ 16.468
Bogotá D.C.	Adecuación de servicios sanitarios del Teatro Colón	Ministerio de Cultura - Teatro Colón	\$ 13.756
Bogotá D.C.	Adecuación y ampliación de la planta física de la Casa de la madre y el niño	Casa de la madre y el niño	\$ 13.566
Cartagena - Bolívar	Construcción de la sede del Centro de rehabilitación y capacitación Aluna	Grupo colombo suizo de pedagogía especial	\$ 12.885
Bogotá D.C.	Adecuación de la planta física de 4 hogares pertenecientes a la Divina Providencia - Hogar San Francisco de Asís	Fraternidad de la Divina Providencia - Hogar San Francisco de Asís	\$ 11.750
Zipaquirá - Cundinamarca	Adecuación áreas de ginecología y cirugía del Hospital San Juan de Dios de Zipaquirá	Hospital San Juan de Dios de Zipaquirá	\$ 11.250

\* Miles de pesos corrientes.

**DISTRIBUCIÓN DE LAS DONACIONES**  
SEGÚN OBJETO DEL PROYECTO EN EL AÑO 2002



**DISTRIBUCIÓN DE LAS DONACIONES**  
POR DEPARTAMENTOS EN EL AÑO 2002



# proyectos

## ESPECIALES

**S**i bien la Fundación procura concentrar sus recursos en las áreas establecidas en su misión (Salud, Educación, Desarrollo Empresarial y Gestión Local y Comunitaria), al mismo tiempo conserva cierta flexibilidad para hacer frente a nuevos retos e iniciativas que representan un gran aporte al desarrollo institucional del país en temas estratégicos. Esa así como en 2002 la Fundación participó en tres proyectos especiales: el Programa de Fortalecimiento en Responsabilidad Social Empresarial, la Corporación Transparencia por Colombia y la Corporación Excelencia en la Justicia.

### **Programa de fortalecimiento en responsabilidad social empresarial**

La Fundación Ford, la Fundación Corona y la Alianza de fundaciones empresarias y empresas de Antioquia, Entretodos, vienen desarrollando desde el año 2000 una línea de Fomento de la Filantropía Empresarial que tiene como objetivo impulsar el desarrollo de diversas actividades que promuevan el espíritu filantrópico y la responsabilidad social empresarial en Colombia.

Para lograr este propósito se realizó en 2001 un Diplomado en Responsabilidad Social Empresarial, para un grupo de directores de fundaciones y corporaciones empresariales de Antioquia. Finalizado el Diplomado, se formuló la fase II dirigida, por un lado, a continuar fortaleciendo a los directores de tales instituciones que participaron del proceso anterior, y por el otro, a mejorar la capacidad de gestión social de las juntas directivas de estas entidades y a sensibilizar a un amplio grupo de empresarios de la región. Esta segunda etapa se inició en junio de 2002 y se extenderá hasta mediados de 2003. Y una vez terminadas las dos fases se espera sistematizar la experiencia para convertirla en un modelo de fortalecimiento de la responsabilidad social empresarial que se pueda replicar en otras ciudades del país.

## Corporación Transparencia por Colombia

Transparencia por Colombia, capítulo nacional de Transparencia Internacional, es una organización sin ánimo de lucro creada en 1998 y dedicada a liderar desde la sociedad civil una lucha frontal contra la corrupción en asuntos de interés público. Mediante el diseño, aplicación y masificación de herramientas de carácter eminentemente preventivo trabaja en tres frentes complementarios pero diferentes: el sector público colombiano responsable de la gestión del Estado, el sector privado que invierte en Colombia y la ciudadanía organizada, que debe cumplir un papel central en el control social de lo público.

El apoyo de la Fundación Corona a la Corporación en estos años se ha concentrado en la definición de su planteamiento estratégico y en la planeación e identificación de programas y proyectos. Adicionalmente, hace un aporte anual de recursos destinados al fortalecimiento institucional de la corporación. En 2002 la Fundación Corona donó \$50 millones a la Corporación.

## Corporación Excelencia en la Justicia

Es una organización privada dedicada a promover el mejoramiento de la justicia en Colombia. Su trabajo se concentra en tres áreas temáticas: acceso, educación legal y gestión, que están orientadas hacia la obtención de una mayor eficiencia y eficacia del sistema judicial, hacia la disminución y el control social de la criminalidad, y hacia la promoción de la convivencia pacífica y la solución alternativa de conflictos.

La Fundación Corona ha participado en su Consejo Directivo desde su creación, en 1997, y en 2002 entregó \$11.1 millones como aporte final de un acuerdo a tres años.

La Corporación trabajó durante 2002 en programas como el de Reforma al subsistema de justicia penal acusatoria, que propicia la adopción de un modelo de justicia penal de orientación acusatoria, mediante la reforma del proceso penal y de la Fiscalía General de la Nación. También trabajó en el diseño de una jurisdicción de pequeñas causas (de convivencia) para la realización de una justicia pronta y efectiva para el ciudadano común; en la simplificación y unificación de los procesos judiciales, y en la adopción de un estatuto unificado del proceso judicial, así como en la propuesta de reorganización del sector justicia en un Sistema Nacional de Justicia □

WWW

**fundacioncorona.org.co**

**D**urante 2002 la Unidad de Comunicaciones trabajó en el rediseño del sitio de la Fundación Corona en Internet con el fin de convertirlo en uno de los ejes centrales de su servicio de información y compartir con los interesados de todo el mundo tanto su quehacer institucional como el avance de sus proyectos, las actividades con sus socios y aliados y su catálogo de publicaciones.



Los 20 mil internautas que en promedio la visitan mensualmente pueden encontrar allí información detallada de las características del

trabajo de las áreas, noticias de los proyectos, convocatorias y actividades como foros y seminarios, así como consultar las publicaciones digitalizadas o solicitar las impresas. Cada mes se distribuye un boletín electrónico a cerca de mil personas y organizaciones en Colombia y el mundo.

### Sitios de los proyectos de la Fundación en la web

Algunos de los proyectos de la Fundación tienen sus propias páginas en Internet. Ellos son:



### Programa Nacional de Alianzas

El Programa Nacional de Alianzas es una iniciativa adelantada por la Fundación Corona, el Banco Mundial, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Fundación Interamericana, universidades y centros regionales de investigación. Su objetivo es identificar casos exitosos de alianza entre el sector público, el sector privado y organizaciones ciudadanas, aprender a partir de estos, promover la adopción de las alianzas como una forma efectiva de intervención social y apoyar selectivamente algunas experiencias para su expansión, réplica o consolidación.

[www.fundacioncorona.org.co/Programaalanzas/index.htm](http://www.fundacioncorona.org.co/Programaalanzas/index.htm)



### **Educación, compromiso de todos**

Este proyecto busca contribuir a la construcción de opinión pública calificada sobre el desarrollo de la educación en el país y hacer que este tema ocupe un lugar preponderante dentro de la agenda de debate público nacional. Entre sus líneas de acción vale la pena destacar el seguimiento permanente a los avances y resultados de la gestión sobre educación de los gobiernos nacionales. Para ello, el proyecto dispone de una serie de indicadores con metas y tiempos de cumplimiento para realizar el seguimiento en momentos clave. Este proyecto es apoyado por la Fundación Corona, la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Restrepo Barco, Unicef y la Corporación Región.

[www.eltiempo.com.co/educacioncompromiso](http://www.eltiempo.com.co/educacioncompromiso)



### **Bogotá, cómo vamos**

Desde 1998, la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá vienen apoyando y desarrollando el proyecto Bogotá cómo vamos, iniciativa ciudadana que evalúa los cambios en la calidad de vida de la ciudad, a partir del impacto del Plan de desarrollo del gobierno distrital.

[www.eltiempo.com.co/bogotacomovamos/](http://www.eltiempo.com.co/bogotacomovamos/)



### **Concejo, cómo vamos**

Es un proyecto de seguimiento al desempeño institucional del Concejo de Bogotá, que pretende contribuir en la construcción de cultura democrática en la ciudad. Su principal aporte consiste en brindar elementos de juicio a los electores para evaluar el papel desempeñado por sus representantes y por el Concejo como corporación, en el desarrollo de un proyecto compartido de ciudad. Esta iniciativa es apoyada por la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá.

[www.eltiempo.com.co/concejocomovamos/](http://www.eltiempo.com.co/concejocomovamos/)



### **Hacer público lo público**

Este proyecto pone en Internet a disposición de todos los ciudadanos y activistas locales, las actas de sesiones de las Juntas Administradoras Locales, JAL, con el objetivo de promover la discusión pública sobre los puntos de vista que esgrimen los ediles. Se espera que la ciudadanía cuente con mayor acceso a la información para hacer seguimiento al desempeño de su respectiva JAL.

[www.univerciudad.net/lo\\_publico](http://www.univerciudad.net/lo_publico)

**Dirección editorial**

María del Pilar Jaramillo V.  
Fundación Corona  
Unidad de Comunicaciones

**Edición y textos**

Bernardo González

**Fotografías**

Marcelo Salinas

**Diseño y armada electrónica**

Formato Comunicación / Diseño

**Impresión**

Offset Gráfico Editores Ltda.

Impreso en Colombia

Noviembre de 2003

**Fundación Corona**

Calle 100 No. 8 A - 55 Torre C · Piso 9

Teléfono: (57-1) 644 6500

Fax: (57-1) 610 7620

[www.fundacioncorona.org.co](http://www.fundacioncorona.org.co)

[fundacion@fcorona.org](mailto:fundacion@fcorona.org)

Bogotá, Colombia

Suramérica



*Fundación***Corona**