

*Las fundaciones empresariales y su inversión social para la paz : contribuciones al ODS 16 /* María Claudia Romero Amaya y Óscar Iván Pérez Hoyos (editores) — Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2018. 392 páginas : ilustraciones, mapas, gráficos, fotos ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 9789587729078

1. Fundaciones benéficas -- Aspectos sociales -- Colombia -- Estudios de caso 2. Responsabilidad social de los negocios -- Colombia -- Estudios de caso 3. Gestión empresarial -- Aspectos sociales -- Colombia -- Estudios de caso 4. Paz -- Aspectos sociales -- Colombia -- Estudios de caso 5. Economía rural -- Aspectos sociales -- Colombia -- Estudios de caso 6. Crédito -- Aspectos sociales -- Colombia -- Estudios de caso I. Romero Amaya, María Claudia, editora II. Pérez Hoyos, Óscar Iván, editor III. Universidad Externado de Colombia IV. Título

658.408

SCDD 21

Catalogación en la fuente — Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EPA.

Abril de 2018

ISBN 978-958-772-907-8

© 2018, MARÍA CLAUDIA ROMERO AMAYA Y ÓSCAR IVÁN PÉREZ HOYOS (EDITORES)

© 2018, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: abril de 2018

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrector de estilo: Luis Fernando García Núñez

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

## CAPÍTULO II

### ESTUDIO DE CASO. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. FUNDACIÓN CERREJÓN PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

ELABORADO POR: RICARDO DURÁN RÍOS  
Y ANDREA GUARNIZO ESCOBAR, ESTUDIANTES  
DE LA MAESTRÍA EN RESPONSABILIDAD  
SOCIAL Y SOSTENIBILIDAD, IV PROMOCIÓN

DIRIGIDO POR: LINA MARÍA VALENCIA OCAMPO,  
DOCENTE DE LA MAESTRÍA EN RESPONSABILIDAD  
SOCIAL Y SOSTENIBILIDAD



Se agradece, de manera especial, el acompañamiento de *Raúl Roys*, exdirector de la *Fundación para el Fortalecimiento Institucional de Cerrejón* y a *Janet Daza*, actual directora de la *Fundación*, por su apoyo en el proceso de sistematización del presente caso.

## INTRODUCCIÓN

El auge de la responsabilidad social empresarial ha hecho que en la actualidad exista un debate sobre el papel que juega la empresa privada en las regiones donde opera, no solo desde la perspectiva económica, sino vista a partir de la sostenibilidad social y ambiental. En consecuencia, las empresas han identificado la necesidad de diseñar estrategias enfocadas en la generación de proyectos con miras a la permanencia en el territorio donde desarrollan su actividad económica. Con el aporte que, en el marco de la responsabilidad social y a partir de la inversión social, las empresas realizan, ellas esperan contribuir a mejorar las condiciones de vida de las comunidades.

En la actualidad, Cerrejón es la mina de carbón térmico a cielo abierto más grande del mundo, y se encuentra ubicada entre los municipios de Albania, Maicao, Barrancas y Hatonuevo, en el departamento de La Guajira. En Colombia, por principio constitucional, la explotación del carbón, así como de todos los productos minero energéticos, deben en retribución aportar cierto porcentaje de sus ganancias al Estado, valor que se conoce como regalías.

La Guajira cuenta con la mayor población indígena de Colombia. Cerrejón aporta gran parte de los recursos para el departamento, pero infortunadamente, la gestión y la administración de los mismos no se realiza de manera efectiva lo que resulta preocupante, más aún, si se tienen en cuenta las diferentes problemáticas que enfrenta el departamento como son: la escasez de agua y el alto porcentaje de las necesidades básicas insatisfechas, NBI, de la población.

En este contexto, Cerrejón crea el Sistema de Fundaciones Cerrejón, para la generación de proyectos de desarrollo encaminados a la mejora de las condiciones de calidad de vida de los habitantes de los municipios de la Guajira en donde ejerce su actividad extractiva.

Una de estas fundaciones, la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira, FCFI, crea el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal con el propósito de apoyar a las

administraciones municipales reforzando las capacidades de los servidores públicos y de los funcionarios en temas de auto gestión y autodeterminación; en últimas, se pretende mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos de los municipios para que las necesidades que fueron priorizadas por los candidatos a la alcaldía en cada administración municipal, y que fueron presentadas en el plan de gobierno a los electores, se materialicen en el plan de desarrollo previa aprobación de los concejos municipales. Lo anterior, dado el reconocimiento de que la gestión del plan de desarrollo es en muchas ocasiones débil debido a la falta de conocimiento de los procedimientos de la gestión pública, y a la ineficiente administración de los recursos humanos y económicos.

Dada la importancia de conocer y analizar los mecanismos, el aporte y el alcance de la inversión social privada, el objetivo del presente estudio de caso es sistematizar, documentar y valorar las principales acciones realizadas por la FCFI en desarrollo del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal en los municipios de Dibulla, Barrancas, Hatonuevo, Maicao, Manaure y Uribia.

La investigación se desarrolló bajo la metodología para la elaboración de estudios de caso de responsabilidad social, estrategia de investigación de corte cualitativo creada por la Maestría en Responsabilidad Social y Sostenibilidad de la Universidad Externado de Colombia, la cual está conformada por un conjunto de procedimientos: línea de tiempo del programa de RSE, triangulación de información, bitácora de investigación, análisis DOFA, identificación cualitativa de impactos del programa de RSE, que tiene por objeto documentar, interpretar y valorar, en el contexto donde se desarrollan, prácticas de responsabilidad social que implementan algunas empresas.

La información para el presente análisis fue compilada a partir de la documentación suministrada por la FCFI a través de conversatorios, documentación, entrevistas y grupos focales, además de la información extraída de la página de internet de Cerrejón, identificando los componentes temáticos del plan, los grupos de interés y la información registrada de los seis municipios beneficiarios. Con la información recolectada en la etapa inicial, se estructuraron las visitas de campo y se priorizaron los actores para ser entrevistados en los municipios. Las visitas de campo fueron programadas con la coordinadora de Línea del Plan y acompañadas por un consultor sénior de la FCFI.

La información recibida durante los nueve días por parte de los funcionarios de las alcaldías que participaron en las actividades de implementación del Plan de Fortalecimiento en los municipios de Barrancas, Dibulla, Hatonuevo, Maicao, Manaure y Uribia en la administración comprendida entre mayo de 2012 y mayo de 2016, permitió desarrollar los diferentes instrumentos de la metodología tales como, caracterización del programa, identificación del tipo de inversión social, apoyo a la construcción de paz, entre otros.

La primera visita de campo se efectuó del 10 al 16 de julio de 2016, en la que se realizaron entrevistas individuales y grupos focales con funcionarios y ex funcionarios del Departamento Administrativo de Planeación de La Guajira y de las alcaldías de los municipios de Barrancas, Dibulla, Hatonuevo y Maicao. Durante este ejercicio se tuvo contacto con alcaldes, secretarios de planeación municipal, tesoreros y miembros de control interno, así como con concejales. La segunda visita se llevó a cabo entre los días 19 y 21 de septiembre del mismo año, en la cual se abordaron funcionarios de los municipios de Manaure y Uribia.

En total se llevaron a cabo 16 entrevistas y 10 grupos focales, realizados en las dos visitas de campo. Además, con el objetivo de nutrir la investigación de más elementos de análisis, y para conocer diferentes apreciaciones sobre fortalecimiento institucional, se cumplieron entrevistas con personas de otras organizaciones, tales como el gerente de fortalecimiento institucional de OIM en Colombia, y funcionarios del grupo de monitoreo al ciclo de las regalías del Departamento Nacional de Planeación, DNP.

Por otro lado, se identificaron los grupos de interés y se priorizaron, para luego determinar el grado de influencia que ejercían en la implementación de la estrategia de fortalecimiento del Plan. Se analizó y se sistematizó la información suministrada por la FCFI relacionada con los informes de gestión y los resultados obtenidos gracias a la implementación del Plan de Fortalecimiento en los seis municipios determinados en el estudio de caso. Por último, se elaboró una matriz DOFA, buscando establecer los factores de éxito y las oportunidades de mejora del mismo. Adicionalmente se identificaron los impactos que tuvo el proceso de implementación del plan, lo que permitió realizar una valoración del mismo para luego proponer recomendaciones al mismo.

En la primera parte del documento, se contextualiza el fortalecimiento institucional desde los conceptos de diferentes autores que estudian el

tema; en la segunda parte, se hace una breve descripción de la organización Cerrejón y su sistema de fundaciones; en la tercera, se describe el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal, sus etapas y la metodología de implementación; una cuarta parte, presenta un análisis del Plan de Fortalecimiento, a partir de la información obtenida como producto del trabajo de campo, donde se enuncian los resultados de la investigación, así como los impactos probados, proponiendo algunas oportunidades de mejora y realizando unas recomendaciones a partir de la investigación realizada. La quinta parte, propone una reflexión sobre el programa a la luz de la responsabilidad social y sus modalidades. Finalmente, se valoran de manera crítica los aportes del Plan a la construcción de paz a la luz de las dimensiones establecidas por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en el documento *La oportunidad de la paz, una propuesta de transformación* (Fundación Ideas Para La Paz [FIP], 2016). El documento cierra con un acápite conclusivo que da cuenta de los hallazgos centrales de la investigación.

## I. MARCO TEÓRICO

La implementación del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal se inició en mayo de 2012 por parte de la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional (FCFI). De acuerdo con la Fundación, el objetivo del plan de fortalecimiento es:

la generación de capacidades en seis gobiernos municipales del departamento de La Guajira, a través del fortalecimiento de la gestión a cargo de sus funcionarios y de servidores públicos en las fases de planeación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas a la ciudadanía respecto a las políticas de desarrollo municipal en 2012-2016 (FCFI, 2015a).

El Plan emerge de la preocupación de Cerrejón, específicamente de la FCFI, por hacer acciones de mejora a las capacidades de administración y gestión pública de los recursos provenientes de las regalías, sobre todo después de la reforma al Sistema General de Regalías que tuvo lugar en 2012. Ahora bien, para entender mejor las implicaciones del Plan de Fortalecimiento se hace necesario aclarar algunos conceptos centrales, desde los cuales partió el Plan para realizar las acciones de mejora.

## ELECCIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN PÚBLICA

El Estado se concibe como una “empresa” que debe propender por satisfacer las necesidades de los electores, quienes ejerciendo su derecho constitucional al voto, acogen o no las propuestas de los candidatos. La elección pública (*Public Choice*) y la gestión pública van de la mano; la primera es la capacidad que tienen las personas para elegir y ser elegidos, es la base de la democracia en donde, mediante el voto popular, los electores escogen quién va a regir su destino inmediato.

Para el Nobel de economía 1986, James M. Buchanan, “la teoría de la elección pública intenta ofrecer una comprensión, una explicación de las complejas interacciones interinstitucionales que tienen en el sector político” (1979, p. 112). Así mismo, expresa que la teoría de la elección pública

es metodológicamente individualista, en el mismo sentido en que lo es la teoría económica. Las unidades básicas son personas que eligen, actúan, se comportan más que unidades orgánicas tales como partidos, provincias o naciones (Buchanan, 1979, p. 113).

Como gestión pública se entienden las capacidades que tienen las administraciones locales para la correcta y eficiente administración de los recursos, enfocados a la satisfacción de las necesidades de acuerdo con el plan de gobierno propuesto por el alcalde y materializado en el Plan de Desarrollo. En este sentido, el también Nobel de economía en 1993, Douglas North, plantea:

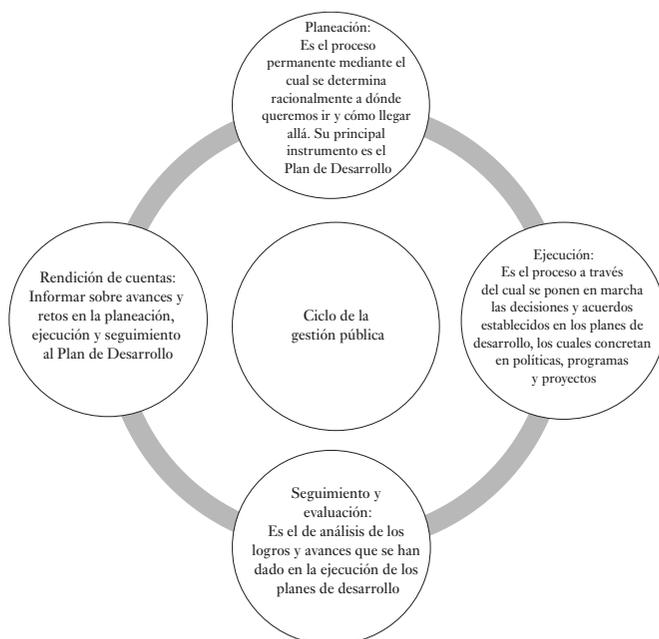
Los mercados políticos son mucho más proclives a la ineficiencia que los económicos. En ellos resulta extraordinariamente difícil medir lo que se intercambia y, por tanto, exigir el cumplimiento de lo convenido. Se intercambian promesas por votos: entre electores y candidatos en las elecciones, entre representantes en los cuerpos legislativos y entre los poderes legislativo y ejecutivo [...]. Pero en una democracia el mandante es el elector y el mandatario es el legislador o bien un funcionario de la administración pública encargado de llevar a cabo políticas legislativas y ejecutivas, y el grado de coincidencia entre los intereses de los electores y las consecuencias de las políticas promulgadas es tenue, por decir lo menos (North, 1994, p. 4).

Refiriéndose al tema de la gestión pública, la autora española Isabel-María García Sánchez en su ensayo “La nueva gestión pública: evolución y tendencias” –quien toma como fundamento los conceptos del Nobel James Buchanan– plantea el concepto de lo que es la nueva gestión pública.

La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana (García, 2007, p. 44).

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2017) “un Estado eficiente y eficaz requiere de servidores comprometidos con este principio de *Buen Gobierno* e instituciones fortalecidas”. La gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y en consecuencia avanzar hacia un desarrollo integral sostenible. El ejercicio de la gestión pública implica cuatro etapas de carácter cíclico, que se explican en la siguiente Gráfica:

GRÁFICA 8.  
ETAPAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia con base en información de DNP (2017)

El Estado colombiano es uno solo, y por eso es necesario que el gobierno, en sus distintos niveles –nacional, departamental y municipal– realice una planificación de manera articulada y acorde con las respectivas competencias, para alcanzar los objetivos de desarrollo comunes, de tal manera que se generen sinergias para no duplicar esfuerzos y buscar la orientación de las acciones y metas en la misma dirección y para lograr un desarrollo armónico de las regiones (DNP, 2012b, p. 53).

#### PLANES DE DESARROLLO

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 339, describe de manera general la composición del Plan Nacional de Desarrollo y menciona los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así:

Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades pùblicas del orden nacional. En la parte general se señalaràn los propòsitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.[...] Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán, de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la Ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo (Const., 1991, art. 339).

Segùn el Departamento Nacional de Planeación en las guías para el desarrollo integral en las entidades territoriales el Plan de Desarrollo 2012–2015, es definido como: “el principal instrumento de la gestión de la política pública de las entidades territoriales, [...] la carta de navegación” y el principal instrumento de planeación y gestión del desarrollo integral de las entidades territoriales (DNP, 2012b, p. 51).

Adicionalmente, la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica<sup>12</sup> del Plan de Desarrollo, en su capítulo VIII, establece los procedimientos y mecanismos para la

---

<sup>12</sup> Leyes orgánicas, son aquellas que la Constitución Política de Colombia establece taxativamente. Le siguen en jerarquía a las leyes estatutarias y se establece un trámite especial para su expedición por su importancia jurídica.

elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo de las entidades territoriales que deberán ser ejecutados de acuerdo con los lineamientos demandados por la ley colombiana vigente. Para Procolombia<sup>13</sup>, un plan de desarrollo tiene como objetivo:

Marcar los lineamientos para el crecimiento y mejoramiento del país y determina los procesos que se deben llevar a cabo para cumplir con estas metas. El PND es ejecutado por el Gobierno Nacional y el Departamento Nacional de Planeación en los sectores de seguridad y defensa, economía, gestión ambiental y participación ciudadana (Procolombia, 2017).

Para el Ministerio de Hacienda y Función Pública del Gobierno de España, los planes de desarrollo regionales son:

Los documentos iniciales de programación plurianual, elaborados por los Estados-miembros con el fin de diagnosticar los problemas estructurales de las regiones, la estrategia y prioridades de actuación, y los recursos financieros –nacionales y comunitarios–, indicativos necesarios para hacer frente a los problemas específicos de cada región (MHFP, 2006).

## REGALÍAS

Para la ejecución de los programas incluidos en los planes de desarrollo municipales es necesario contar con los recursos económicos para la implementación de las propuestas formuladas, tales como las transferencias nacionales, las rentas propias, las regalías, la cofinanciación, el crédito interno o externo, las donaciones y los recursos de cooperación técnica internacional (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2009). De acuerdo con el artículo 360 de la Constitución Política (1991):

La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

---

13 Entidad adscrita al Mincit, encargada de promover el turismo, la inversión extranjera en Colombia, las exportaciones no minero energético y la imagen del país.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), define las regalías como una

contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo. Las regalías son un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales (DNP, 2007).

Antes del 2012, de acuerdo con el antiguo régimen de asignación de capital económico:

Los recursos de regalías se distribuían de manera directa entre municipios y departamentos en los que existía exploración o explotación de recursos naturales no renovables (80%) y el Fondo Nacional de Regalías FNR (20%), como mecanismo de redistribución; (...) las asignaciones directas debían destinarse a alcanzar las metas de cobertura, para financiar los proyectos priorizados en los planes de desarrollo (DNP, 2016).

El 18 julio de 2011 se expidió al Acto Legislativo n.º 05, “por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”. Posterior a este acto legislativo se promulga la Ley 1530 de 2012, la cual implementa una nueva forma de “distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios”. Con esta nueva normatividad la distribución de las regalías cambia y se fija en un 20% de manera directa y el 80% a través de la presentación de proyectos para ser evaluados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (Ocad).

De acuerdo con lo manifestado por el profesional del grupo de monitoreo de regalías del DNP, este cambio no se realizó de manera inmediata, la Ley estableció un período de transición entre los años 2012 y 2014, para ser implementado de manera progresiva; y solo desde 2015, la nueva distribución empezó a regir de manera integral (Durán y Guarnizo, 2017).

## CAPACIDADES

Si tenemos en cuenta que el presente estudio de caso se desarrolla sobre la implementación del Plan de Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para 6 municipios, es importante referenciar acepciones sobre este concepto. Como se cita en Nussbaum (2012), a Amartya Sen, economista y filósofo, premio Nobel de ciencias económicas, quien define las capacidades como:

Libertades sustanciales; esto es, un conjunto de oportunidades (habitualmente interrelacionadas) para elegir y actuar (...). En consecuencia, la capacidad de una persona hace referencia a las combinaciones alternativas de funcionamiento que le resulta factible alcanzar, es decir, viene a ser la libertad sustantiva para conseguir combinaciones alternativas de funcionamiento (p. 41).

De lo anterior, Nussbaum concluye que las capacidades no son simples habilidades residentes en el interior de una persona, sino que incluyen también las libertades y las oportunidades creadas, así como la combinación entre esas facultades personales y el entorno político, social y económico.

Así mismo, Walter Hillerman (2012), en su documento *Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades*, indica que las capacidades de las personas se requieren para desempeñarse adecuadamente en la sociedad y que las capacidades de las organizaciones son colectivas y necesarias para que una organización pueda obtener un buen desempeño. Menciona el autor como ejemplo de capacidades colectivas, el planear, gestionar, evaluar proyectos y aprender de los mismos. De igual manera, el Plan de Fortalecimiento en sus fases de planeación, gestión de proyectos, evaluación y seguimiento, se alinea con las capacidades de las organizaciones descritas.

Dentro de las capacidades de las organizaciones, Hillerman (2012) establece la existencia de cuatro clases de capacidades: i) capacidades políticas y normativas, refiriéndose a formular y aplicar políticas y dirigir reformas en materia de políticas; ii) capacidades de conocimiento, para acceder, generar, administrar e intercambiar información y conocimientos; iii) capacidad de asociación, participar en redes, alianzas y asociaciones; y iv) capacidad de ejecución de gestión para ejecutar y ocuparse de los programas y proyectos desde la planificación al seguimiento y la evaluación.

## FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Alatorre (1995) define el fortalecimiento institucional como el resultado de una serie de acciones que implícita o explícitamente pretenden encontrar la mayor coherencia posible entre: la misión, la organización y los recursos y, sobre todo, generar un saber colectivo (apropiación) al respecto.

Por otro lado, en el III Congreso Internacional de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo, celebrado en Madrid en mayo de 2011, Bedoya y Ugarte (2011) definen el fortalecimiento institucional como:

Aquellas acciones destinadas a apoyar procesos de asimilación y práctica social de valores y principios inscritos en normas y reglas, formales e informales (Instituciones) que rigen el comportamiento de los agentes y actores sociales (Organizaciones) más influyentes para encauzar el desarrollo, tanto en su propio funcionamiento, de modo que les permita aumentar sus capacidades organizacionales (estructurales), así como también en sus relaciones cotidianas con el resto de la sociedad, concebida como aquel conjunto de personas (ciudadanos) sujetos de derechos y deberes públicos (p. 11).

Concluyen Bedoya y Ugarte (2011), en el documento H+D para el Desarrollo, que el fortalecimiento institucional se trata de acciones vinculadas al refuerzo de valores, principios, normas, procedimientos, como fundamento de las capacidades de desarrollo.

Así mismo, la Organización de Naciones Unidas planteó, en el marco de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, que para la solución de los nuevos problemas relacionados con la sostenibilidad, es esencial que exista un marco institucional efectivo para el desarrollo sostenible a todos los niveles (ONU, 1992).

En el 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la nueva agenda para el desarrollo sostenible, la cual incorpora 17 objetivos. Con lo establecido por los objetivos de desarrollo sostenible (ODS); y, de manera específica, por las metas relacionadas con cada uno de los objetivos, se evidencia la importancia de la implementación del Plan de Fortalecimiento desarrollado por la FCFI, el cual incluye apoyar los temas de planeación municipal, que promueve el fortalecimiento institucional para mejorar las capacidades, trabajando por instituciones sostenibles que impulsen el desarrollo local.

El Objetivo 11, hace referencia a “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”,

establece como meta: “apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional” (meta 11a); dicha meta se trabaja en el marco del Plan de Fortalecimiento y el objetivo se logra a partir de la realización de procesos de planeación donde los gobiernos locales incluyen a los diferentes sectores de sus comunidades.

El Objetivo 16 denominado Paz, justicia e instituciones sólidas, plantea

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Dentro de sus metas señala: 16.6 crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles; 16.7 garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles; 16.8 ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial (Naciones Unidas, 2016b).

La implementación del Plan de Fortalecimiento tiene dentro de sus objetivos específicos el apoyo a proyectos que busquen el acceso a la justicia.

Por último, el Objetivo n.º 17, referido a fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible, incorpora dentro de las metas unas relacionadas con las finanzas así:

17.1 fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole. (Adicionalmente incorpora metas en torno a la Creación de capacidad): 17.9 aumentar el apoyo internacional a la ejecución de programas de fomento de la capacidad eficaces y con objetivos concretos en los países en desarrollo a fin de apoyar los planes nacionales orientados a aplicar todos los objetivos de desarrollo sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular. 17.17 alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones (Naciones Unidas, 2016a).

El Plan de Fortalecimiento se constituye en una alianza público-privada entre las alcaldías y la FCFI. Con la aceptación del Plan por parte de las alcaldías municipales, se aprovecha la experiencia y el conocimiento por parte de los consultores de la FCFI. A través de la implementación del Plan de Fortalecimiento, se busca contribuir con el uso eficiente de los recursos. De igual

manera, fortaleciendo los procesos de planeación que adelanta cada alcaldía en la elaboración de los planes de desarrollo, genera procesos de inclusión de los diferentes sectores y busca que los procesos que adelanta sean hechos de manera transparente, buscando optimizar el uso de los recursos, lo cual se encuentra alineado con el cumplimiento de los ODS.

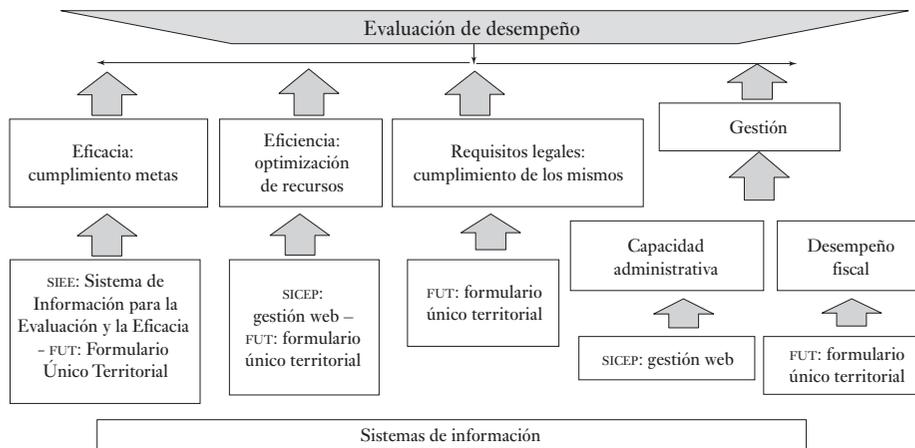
En consonancia con la contextualización reseñada, en el marco de la Ley de Víctimas, Ley 1448 de 2011, se define el fortalecimiento institucional como “el proceso diseñado para mejorar las competencias de los individuos y las capacidades de las instituciones del gobierno colombiano (...) entendiéndolas como la capacidad administrativa y de gestión de un país” (Organización Internacional para las Migraciones, 2016).

#### EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO INTEGRAL, IDI

Es una metodología creada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, DDTS, del DNP, que permite al gobierno en los distintos niveles, nacional, departamental y municipal, tomar decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en el conocimiento de los resultados y la problemática de la gestión local. Se crea con base en las exigencias de seguimiento y evaluación impuestas por el artículo 343 de la Constitución Política de Colombia, las siguientes leyes: Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo 617 de 2000, conocida como la Ley de Racionalización del Gasto Público y 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de los recursos del Sistema General de Participaciones, con los que se financian servicios como salud y educación (DNP & Corporación Andina de Fomento, 2005).

La metodología está integrada por cuatro componentes: los cuales se presentan en la siguiente Gráfica, así como los sistemas de recolección y presentación de la información:

GRÁFICA 9.  
 COMPONENTES DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO  
 INTEGRAL Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en información de DNP (2005)

Como resultado de la aplicación de la metodología de evaluación, los municipios, de acuerdo con el resultado que obtienen en la evaluación, se ubican en un escalafón o *ranking* de desempeño.

La valoración del índice de desempeño integral contempla los criterios de eficacia, eficiencia, requisitos legales, capacidad administrativa e índice de desempeño fiscal; lo anterior establece un puntaje que determina la posición del municipio en el *ranking* nacional municipal. La evaluación de desempeño integral tiene cinco criterios de acuerdo con la puntuación obtenida (crítico, bajo, medio, satisfactorio y sobresaliente):

TABLA 13.  
 RANGO DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL  
 DE ACUERDO CON CALIFICACIÓN

Rango IDI	Puntuación
Crítico	< 40
Bajo	>= 40 y < 60
Medio	>= 60 y < 70
Satisfactorio	>= 70 y < 80
Sobresaliente	>= 80 y <= 100

Fuente: Elaboración propia con base en información de DNP

La posición en el IDI se genera gracias a la calificación obtenida, a mayor calificación, mejor es la posición con respecto a los demás municipios, la mejor posición es la que tenga un mayor puntaje (DNP & Corporación Andina de Fomento, 2005).

## VISIÓN COMPARTIDA DE DESARROLLO

Las administraciones departamentales son las encargadas de definir las políticas que regirán en cada cuatrienio de mandato para la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del departamento. Dichas políticas han de responder a las necesidades de los municipios que hacen parte de su orden territorial, a lo cual, cada alcaldía local debe proponer planes de gobierno y de desarrollo que serán materializados por medio de la formulación y ejecución de proyectos los cuales, de manera articulada entre todos los municipios, pretenden cumplir las políticas de la gobernación que se sintetizan en lo que se conoce como “visión compartida de departamento”.

Lo anterior se alinea con el DNP y su definición sobre “visión compartida de desarrollo”; como base para formular e implementar decisiones estratégicas para la armonía y equilibrio entre las dimensiones del desarrollo integral, y alcanzar transformaciones significativas, sostenibles y sustentables en el territorio, garantizar los derechos humanos y fortalecer la democracia participativa (DNP, 2012a, p. 32).

## 2. UNA MIRADA AL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SUS GRANDES DESAFÍOS

El departamento de La Guajira está conformado por 15 municipios y a su vez comprende 3 subregiones: la Alta Guajira que es la zona más desértica en donde se encuentran los municipios de Uribia, Maicao y Manaure; en la Media Guajira se ubican los municipios de Riohacha y Dibulla, y la Baja Guajira, cuenta con los municipios de Albania, Hatonuevo, Fonseca, Distracción, Barrancas, San Juan, Villanueva, El Molino, Urumita y La Jagua.

De acuerdo con el perfil básico sociodemográfico de La Guajira, que se soporta en el Censo de 2005 elaborado por el Departamento Nacional de Estadística, Dane, el 44.9% de la población del departamento es indígena y a su vez cuenta con el 20% de todos los indígenas de Colombia. Otra frac-

ción importante de la población que alberga el departamento es la población afrocolombiana, la cual alcanza el 13% (Dane, 2015).

La Fundación Ideas para La Paz, FIP (2011), cita en su documento que la ubicación geográfica peninsular y fronteriza de La Guajira facilitó el desarrollo del contrabando y, después, el narcotráfico que, a pesar de ser ilegales, dinamizaron la economía del departamento por décadas a tal punto de ser actividades aceptadas socialmente por la población, a lo que se suma la débil presencia del Estado para impartir normatividad.

De igual manera, el contrabando propició la creación de ejércitos privados que ante la escasa presencia del Estado en el territorio, fortalecieron la actividad del contrabando, protegiendo las rutas de mercado y asegurando la comercialización. La guerrilla de las Farc, proveniente de los departamentos de Córdoba y Bolívar ingresó en los años ochenta al departamento, sumándose a los frentes ubicados en la Sierra Nevada de Santa Marta e ingresó a través de la Baja Guajira a la pugna por el poder con los ejércitos privados. Aproximadamente en el 2000, se documenta el ingreso de los paramilitares (Fundación Ideas Para la Paz, 2011).

La Guajira ha estado inmerso en la inestabilidad institucional originada por constantes cambios de los mandatarios departamentales. En los últimos 20 años, cada uno de los períodos constitucionalmente establecidos ha contado con la destitución del dirigente, es así como el gobernador elegido para el período 1997-2000, Álvaro Cuello Blanchar, fue destituido por irregularidades en la celebración de contratos; Hernando Deluque, elegido para el período 2000-2003 fue revocado por fraude electoral en las elecciones que lo dieron ganador. José Luis González Crespo, elegido para el período 2004-2007, fue relevado del cargo por contratación irregular; José Eduardo Pérez, elegido para el período 2008-2011, fue destituido por irregularidades en contratos del sector salud. Juan Francisco Gómez, elegido para el período 2012-2015, fue destituido en 2014 por irregularidades en la contratación y después vinculado al homicidio de una exalcaldesa del municipio de Barrancas y su esposo. Por último, la gobernadora Oneida Pinto, elegida para el período 2016-2019, fue destituida a solo 6 meses de ocupar el cargo, como resultado de una inhabilidad en el anterior ejercicio como alcaldesa del municipio de Albania. Con la destitución de Oneida Pinto se llevaron a cabo nuevas elecciones el 6 de noviembre de 2016, proceso donde fue elegido como gobernador Wilmer González Britto del partido de la U (Fundación Ideas Para la Paz, 2011).

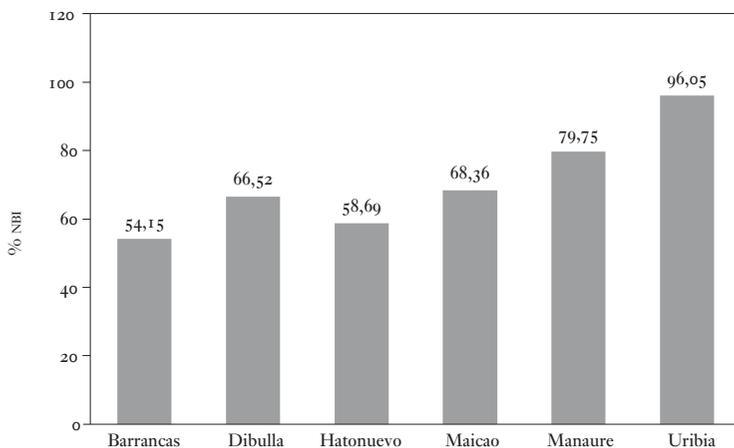
En el tema político, La Guajira, desde hace cerca de 25 años, ha sido regido por dos castas políticas hegemónicas que en ocasiones actúan como aliados y en otras como contradictores; y entre las cuales se alternan el poder y la gobernación. Con la elección de Wilmer González en 2016, la gobernación quedó en manos de una de estas castas tradicionales, la del movimiento del representante de la U, Alfredo Deluque, que contó con el apoyo de los ex gobernadores, Jorge Pérez Bernier, Jorge Ballesteros Bernier y su hijo Chemita Ballesteros. En las pasadas elecciones, los Ballesteros habían apoyado a Juan Francisco Gómez y Oneida Pinto. Como grandes derrotados estuvieron Juan Francisco Gómez y Oneida Pinto los que apoyaban al candidato Tico Gómez (*Semana*, 2016).

Sin haber pasado tres meses desde las elecciones del mes de noviembre, la Fiscalía le inició investigación al gobernador Wilmer González, por los presuntos delitos de cohecho, falsedad en documento público, corrupción al sufragante y fraude procesal, por irregularidades cometidas durante su campaña a la gobernación; razón por la cual, en febrero de 2017, fue enviado a la cárcel por cuenta de un magistrado de control de garantías del Tribunal de Bogotá. En ese mismo mes el Presidente de la República designó como gobernador encargado a Weilder Guerra, catedrático de antropología e investigador de la etnia Wayúu (*El Tiempo*, 2017).

Una problemática que enfrenta La Guajira es la baja cobertura de necesidades básicas insatisfechas, NBI. De acuerdo con el análisis de la situación de salud, del total de habitantes en el departamento, el 65,23% no tienen cubiertas sus necesidades básicas, mientras que la media del nivel nacional corresponde al 27,78%, ubicándose después de Chocó y Vichada. En la misma jurisdicción el índice en las cabeceras municipales es de 40,47% y a nivel nacional el porcentaje de las cabeceras municipales es de 19,66%. En el área rural de la circunscripción de La Guajira el porcentaje de la población con NBI es del 91,92% y en el área rural a nivel nacional el porcentaje es de 53,51% (Gobernación de La Guajira & Secretaría Departamental de Salud, 2012).

La Gráfica 10 muestra los porcentajes de necesidades básicas insatisfechas en el área urbana de los municipios incluidos en el Plan de Fortalecimiento para el 2011.

**GRÁFICA 10.**  
**PORCENTAJE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS**  
**EN MUNICIPIOS INCLUIDOS EN EL PLAN**  
**DE FORTALECIMIENTO EN EL 2011**



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la Gobernación de La Guajira & Secretaría Departamental de Salud (2011)

Como una estrategia que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado, la sociedad civil, en el seno del capítulo nacional de la organización no gubernamental Transparencia Internacional –líder en el mundo en la lucha anticorrupción– propuso una estrategia para medir el índice de transparencia de la gestión de las entidades públicas, a la que se le llama Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, ITEP, por medio del cual se evalúan tres tipos de riesgo: i) débil capacidad para generar y entregar información pública; ii) bajo desarrollo de procesos y procedimientos administrativos para la toma de decisiones y su ejecución; iii) la inoperancia de los controles a la gestión.

En la evaluación hecha del período 2013-2014, La Guajira se encuentra ubicado en la posición n.º 28 de 32 departamentos evaluados, correspondiéndole la posición n.º 5 de los departamentos con nivel de riesgo más alto (Transparencia por Colombia, 2014). En la evaluación realizada para el período 2015-2016, La Guajira se ubicó en la posición n.º 31 de 32 departamentos, con el segundo índice de riesgo muy alto (Transparencia por Colombia, 2017).

### 3. CERREJÓN

La explotación de carbón en Colombia nace en la década de los setenta, cuando el gobierno nacional abre una licitación para la explotación de 32.000 hectáreas en el departamento de La Guajira, concurso que dio como ganador a International Colombia Resources Corporation, Intercor, empresa filial de Exxon. En 1976, Carbones de Colombia S.A., Carbocol e Intercor, cada una con el 50% de la participación en el negocio, firman un contrato de asociación por 33 años para desarrollar las reservas carboníferas de El Cerrejón - Zona Norte. El desarrollo del proyecto se planteó en 3 etapas: exploración comprendida entre 1977-1980; construcción (1981-1986), y producción en el período 1986-2009 (Carbones del Cerrejón, 2016).

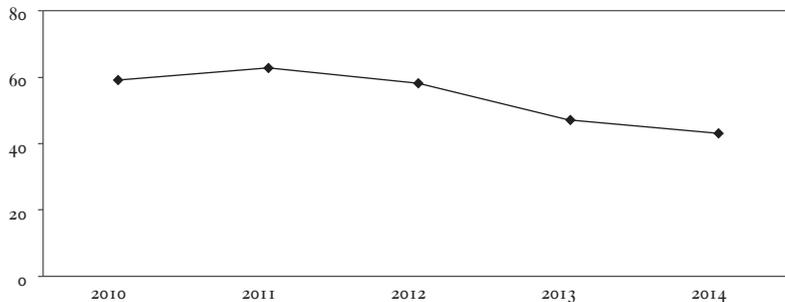
En enero de 1999, se firmó un acuerdo con el Estado colombiano para extender la etapa de producción por 25 años más, hasta el 2034. En el 2000, Carbocol vendió su participación del 50% al consorcio integrado por dos subsidiarias de Billiton Company, una empresa subsidiaria de Anglo American y Glencore. Estas últimas, en el 2002, compran el 50% que era de Intercor, empresa filial de Exxon; y en el 2006, Glencore vende su participación a la empresa europea Xstrata Plc (Carbones del Cerrejón, 2016).

#### LA EXPLOTACIÓN DE CARBÓN, GRAN PROTAGONISTA

Para La Guajira el carbón tiene una participación importante en el PIB, con un aporte superior al 50%, en promedio, según Informes de Coyuntura Económica Regional, ICER, elaborados por el Departamento Nacional de Estadística, Dane y el Banco de la República entre los años 2011 a 2015. La Gráfica 11 evidencia el porcentaje que ocupó el renglón de explotación de minas y canteras dentro del Producto Interno Bruto, PIB, en la jurisdicción de La Guajira en el lustro comprendido por los años 2010 a 2014.

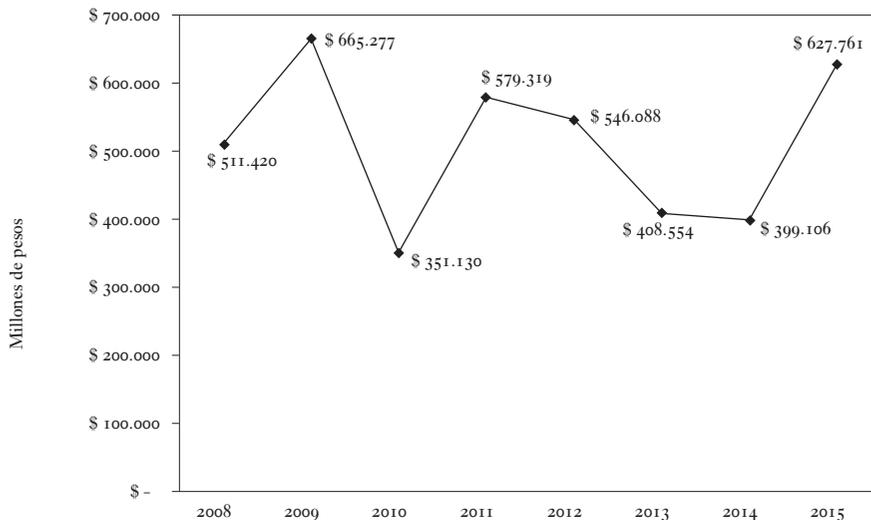
De igual manera, la Gráfica 12 enseña valores en millones de pesos recibidos por La Guajira por concepto de regalías.

GRÁFICA 11.  
PARTICIPACIÓN EXPLORACIÓN MINAS Y CANTERAS  
EN EL PIB DE LA GUAJIRA



Fuente: Elaboración propia, con base en información obtenida de Carbones del Cerrejón (2016)

GRÁFICA 12.  
REGALÍAS GENERADAS POR LA EXTRACCIÓN DEL CARBÓN  
EN LA GUAJIRA DURANTE LOS AÑOS 2008-2015  
(MILLONES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia, con base en información obtenida de Carbones del Cerrejón (2016)

En concepto de Cerrejón, de acuerdo con lo expresado en sus informes de sostenibilidad, antes de la entrada en vigencia del Nuevo Sistema General de Regalías, SGR, el 40% de los ingresos totales de los municipios de Barrancas,

Hatonuevo, Uribia y Maicao correspondieron a contribuciones financieras de la operación minera de Cerrejón (Carbones del Cerrejón, 2015. p. 5).

#### CERREJÓN, MINERÍA RESPONSABLE

La minería se ha convertido en una actividad económica importante para La Guajira, no solo por la cantidad de regalías que se producen por la explotación del recurso natural, sino porque integra a varios municipios dentro de su actividad, los cuales no solo están unidos geográficamente sino que hacen parte del área de influencia de Carbones del Cerrejón, lo que genera una importante posibilidad para el desarrollo como región y como departamento. La operación de la compañía se extiende entre los municipios de Albania, Barrancas y Hatonuevo; municipios por los cuales es transportado el carbón por medio de una línea férrea de 150 kilómetros hasta el puerto, ubicado en Bahía Portete en el Municipio de Uribia, lugar en que se embarca para ser exportado.

#### FOTO 6.

TAJO MINA CERREJÓN. IMAGEN TOMADA EN LA VISTA A LA MINA



Fuente: Foto tomada por los investigadores en trabajo de campo

Cerrejón, consciente de que su actividad económica genera impacto ambiental, situación evidente en la actividad extractiva minera que afecta diferentes grupos de interés ubicados alrededor de su operación, ha asumido la responsabilidad social como un compromiso empresarial, apostándole a viabilizar su operación y el desarrollo sostenible del departamento de La Guajira. Es así como señala que “la globalización y la integración económica han convertido el tema de la responsabilidad social empresarial en un asunto crucial cuando se trata de evaluar el desarrollo económico y social” (Carbones del Cerrejón, 2016).

Comprometido con la generación de las condiciones de sostenibilidad social, económica y ambiental en La Guajira, Cerrejón incorporó la responsabilidad social a su idea de negocio fundamentada en dos razones: una, la obligación moral como ciudadanos individuales y como ciudadano corporativo; y dos, el reconocimiento de que trabajar de la mano con las comunidades es una buena estrategia para Cerrejón y para ellas. En consonancia, Cerrejón crea un modelo de identidad corporativa, “El Estilo Cerrejón”, como un “conjunto de valores, principios y reglas de conducta” (Carbones El Cerrejón, 2008), alineándose con los estándares internacionales de transparencia y buscando fortalecer las relaciones de confianza con los grupos de interés, con el objetivo de posicionarse en términos de minería responsable.

Como parte de la estrategia de responsabilidad social y en procura de contribuir al desarrollo sostenible de la región, Cerrejón enfoca el desarrollo de sus actividades conforme a varias iniciativas voluntarias de sostenibilidad. A partir de 2005, cada año elabora un informe de sostenibilidad bajo la metodología GRI<sup>14</sup> alineándose con la guía de buenas prácticas para la minería y la biodiversidad del Consejo Internacional de Minería y Metales ICMM<sup>15</sup> (Carbones El Cerrejón, 2013). Por otro lado, Cerrejón se encuentra adherido a la Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva, EITI, la cual busca promover la claridad en los pagos y los ingresos de la industria en el

---

14 GRI, es una organización internacional independiente que ayuda a las empresas, gobiernos y otras organizaciones a comprender y comunicar el impacto de los negocios en temas críticos de sostenibilidad como el cambio climático, los derechos humanos, la corrupción y muchos otros. [www.globalreporting.org/information/about-gri/Pages/default.aspx](http://www.globalreporting.org/information/about-gri/Pages/default.aspx)

15 Guía de buenas prácticas para la minería: las empresas que integran el ICMM han asumido el compromiso con el desarrollo sostenible y con la explotación responsable de los recursos minerales; es así como la guía busca que las empresas que integran el consejo incluyan aspectos relacionados con la conservación de la biodiversidad en sus operaciones.

país y, a su vez, hace parte de la Red de Pacto Global de las Naciones Unidas (Carbones del Cerrejón, 2013).

Cerrejón, siguiendo esta misma línea, pertenece al Comité Minero Energético, CME, que promueve la implementación de los principios voluntarios en seguridad y derechos humanos, en el actuar corporativo (Carbones El Cerrejón, 2016). Así, desde el 2005, Cerrejón implementó los principios voluntarios en seguridad y derechos humanos (Carbones El Cerrejón, 2013); consecuencia de esto, en el mismo año, inauguró su política de derechos humanos. Para 2010, Cerrejón se une al *Global Business Initiative on Human Rights* (s.f.) para fortalecer la promoción de los derechos humanos en el ámbito empresarial y en el 2011 su política fue ajustada para alinearse con los principios rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos.

Como una herramienta efectiva en la búsqueda del desarrollo sostenible, Cerrejón cuenta con una política de seguridad, salud, medio ambiente y comunidades, con la finalidad de cumplir los estándares y requerimientos internacionales en materia laboral, en especial con los requerimientos planteados por la SA8000<sup>16</sup>, enmarcando sus prácticas laborales en una política de responsabilidad social laboral, a la que se integra la certificación obtenida en sistemas de seguridad, salud ocupacional e higiene industrial a través de OSHAS 18001<sup>17</sup> (Carbones El Cerrejón, 2016).

De esta manera, y desde hace más de una década, con una visión de desarrollo sostenible, Cerrejón dirige su responsabilidad social hacia el fortalecimiento de las instituciones del área de influencia de sus operaciones, así como hacia el empoderamiento de los ciudadanos y de las comunidades. En palabras de Raúl Roys, ex director del Sistema de Fundaciones del Cerrejón “la Compañía no busca reemplazar el rol del Estado, por el contrario, trabaja en fortalecer las instituciones y promover la participación social en la veeduría de los proyectos” (Durán y Guarnizo, 2016a)

---

16 SA8000. Es una certificación voluntaria la cual fue creada por una organización estadounidense llamada Responsabilidad Social Internacional (*Social AccountAbility International*, SAI), con el propósito de promover mejores condiciones laborales (FAO, 2010).

17 OHSAS 18001: Norma que establece los requisitos mínimos de las mejores prácticas en gestión de seguridad y salud en el trabajo, destinados a permitir que una organización controle sus riesgos para la SST y mejore su desempeño de la SST (BSI Group, 2011).

## SISTEMA DE FUNDACIONES CERREJÓN

En 2008 se constituyó el Sistema de Fundaciones de Cerrejón, conformado por 4 entidades: 1. Fundación Cerrejón para el Progreso de La Guajira, enfocada a la inversión financiera, técnica y humana para la consolidación de una cultura empresarial sostenible y generadora de empleo para el departamento de La Guajira. 2. La Fundación Cerrejón Guajira Indígena, que impulsa el desarrollo integral y cultural de las etnias del departamento. 3. La Fundación Cerrejón para el Agua en La Guajira, que se dedica a la búsqueda de soluciones en abastecimiento de agua, saneamiento, higiene y la gestión integral de las fuentes hídricas. Y 4. La Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira, que busca generar competencias, impulsar procesos de autogestión y formulación de proyectos a nivel comunitario, y mediante el emprendimiento y la consolidación de empresas proveedoras locales, promover el fortalecimiento del tejido empresarial de la región (Carbones del Cerrejón, 2016).

### FUNDACIÓN CERREJÓN PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Como lo expresa Raúl Roys, la Fundación es una de las estrategias de responsabilidad social de Cerrejón en pro del relacionamiento con las comunidades que residen en el Departamento, e indica que su apuesta ha sido,

promover una gestión pública transparente y participativa en el Departamento, mediante una gestión institucional ejemplar de los gobiernos y autoridades locales; es lo que estamos haciendo realmente, generar un proceso de educación y de fortalecimiento de capacidades en la región por medio de capacidades de autodeterminación y la autogestión para la buena administración de los recursos, resultado de las regalías por parte de los funcionarios municipales acorde con el nuevo Sistema General de Regalías (Durán y Guarnizo, 2016a).

De esta manera, el trabajo de la Fundación se cimienta en cinco valores: i) integridad en todas sus actuaciones; ii) vocación de servicio; iii) reconocimiento y respeto por las diferencias étnicas y culturales, y iv) transparencia y profesionalismo (FCFI, 2016). En el mismo sentido, la misión de la FCFI busca:

ser reconocida en la presente década por implementar las mejores prácticas en la promoción de una gestión efectiva y transparente de los recursos públicos a nivel territorial, y en el fortalecimiento de espacios de participación ciudadana y de convivencia pacífica en el Departamento de La Guajira (Carbones del Cerrejón, 2016).

La estrategia de la FCFI en el desarrollo de sus programas consiste en:

Trabajar en alianza con entidades del orden internacional, nacional y local, buscando promover mejores prácticas de gestión por parte de gobiernos y autoridades territoriales en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de los asuntos públicos a su cargo, así como sentar bases para una participación responsable e informada de ciudadanos y comunidades en la veeduría de las decisiones de inversión social que los afectan. En tal sentido, sus programas y proyectos deben contribuir a fortalecer el capital humano y la infraestructura institucional de prestación de los servicios públicos y sociales, pilares básicos del futuro desarrollo equitativo y competitivo de La Guajira (FCFI, 2016).

De acuerdo con la estrategia planteada, en palabras de Luz Nidia Pedreros, coordinadora de la línea de Fortalecimiento Institucional, la Fundación Cerrejón maneja tres líneas estratégicas: 1. Capacidades institucionales para el desarrollo; 2. Desarrollo de capacidades comunitarias; 3. Desarrollo de capacidades para la inclusión productiva.

En la primera línea de capacidades institucionales para el desarrollo, crea el Plan de Fortalecimiento de Gestión Pública Municipal. De acuerdo con lo expuesto por la coordinadora de la Fundación, para la ejecución de los proyectos de cada una de las líneas estratégicas, la FCFI cuenta con un presupuesto propio asignado por Cerrejón y adicionalmente cuenta con el respaldo del Área de Responsabilidad Social de Cerrejón (Durán y Guarnizo, 2016b).

#### 4. PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal de la Fundación, busca generar capacidades en seis gobiernos municipales de La Guajira, mediante el fortalecimiento de la gestión a cargo de sus funcionarios y servidores públicos. En concordancia con las etapas de la gestión pública el plan cumple las siguientes etapas: planeación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas a la ciudadanía en el período 2012-2016; la FCFI

adiciona una última etapa de empalme, en la cual la administración saliente hace una entrega formal a la administración entrante con los resultados de la gestión realizada en el cuatrienio anterior (FCFI, 2016).

El Plan responde a una problemática que se fundamenta en el desconocimiento por parte de los alcaldes y de sus equipos de gobierno para el período 2012-2015 acerca del nuevo procedimiento para acceder a los recursos de regalías, los que por mucho tiempo fueron la principal fuente de financiación de los municipios generadores de los mismos. En palabras del alcalde del municipio de Maicao para el período 2012-2015, Eurípides Pulido:

El 31 de diciembre de 2011 estaba en calidad de alcalde electo, lo que imperaba era el antiguo Sistema de Regalías y el 1° de enero de 2012 llegó el nuevo sistema de regalías, es decir, el municipio el día anterior era rico y al día siguiente éramos pobres (Durán y Guarnizo, 2016c).

Lo anterior describe lo que sucedió en los llamados municipios productores visto desde los alcaldes de turno que fueron presa de la reforma. Es así como los insuficientes conocimientos de los funcionarios de las alcaldías municipales acerca del nuevo Sistema General de Regalías insta a la FCFI para generar estrategias encaminadas a la generación de capacidades administrativas y de gestión pública en los equipos de los municipios de su área de influencia estructurando e implementando el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal.

#### 4.1. GRUPOS DE INTERÉS PARTICIPES DEL PLAN

La implementación del plan requiere del concurso de diferentes actores para lograr los objetivos comunes. Tal es el caso de Cerrejón, FCFI, cooperantes, las administraciones locales de los municipios seleccionados por la Fundación: Barrancas, Dibulla, Hatonuevo, Maicao, Manaure y Uribia; la Gobernación de La Guajira, el Departamento Nacional de Planeación, DNP. Cuyos roles y participación se describen a continuación:

*Cerrejón*: es el primer actor del programa por ser la compañía que por medio de su estrategia de responsabilidad social, conformó el sistema de fundaciones que lleva su mismo nombre para la mejora de la calidad de vida de los habitantes del departamento de la Guajira.

*Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira, FCFI*: es una de las cuatro fundaciones que conforman el Sistema de Funda-

ciones Cerrejón, “la cual trabaja activamente en iniciativas para incentivar mejores prácticas en los gobiernos locales” (FCFI, 2017), y propende por generar una visión compartida del departamento gracias a la generación de capacidades de gestión y administración en los funcionarios públicos de las alcaldías municipales beneficiarias para la estructuración de su plan de desarrollo y el apoyo en la formulación de los proyectos, así como en el seguimiento a la ejecución, y apoyo en la rendición de cuentas, para finalizar el empalme con las administraciones locales entrantes en cada una de las alcaldías municipales beneficiarias para la eficiente administración y gestión de los recursos recibidos por parte del gobierno nacional.

*Cooperantes:* Usaid, organización internacional sin ánimo de lucro, por medio del programa de afro descendientes e indígenas cofinanció a través de su operador Acdi/Voca la ejecución del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal durante el período 2012-2016. En el 2012 La FCFI participó en una convocatoria realizada por Acdi/Voca, para la cual presentó una propuesta técnica en la que se incluyeron dos proyectos. Uno para promover la participación ciudadana y el control social y el segundo para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales.

Resultado de esta propuesta se generó un convenio de cooperación en el que Acdi/Voca apoya el Plan de Fortalecimiento a las capacidades de las alcaldías, incluyendo dentro de los beneficiarios a los municipios de Dibulla y Manaure, con el compromiso por parte de la FCFI de presentar informes de avances trimestrales donde se evidenciara el avance de las metas propuestas en el proyecto (Usais, 2016).

*Gobernación de La Guajira:* su participación en la implementación del Plan de Fortalecimiento estuvo enfocada en el apoyo y respaldo a los funcionarios de la Fundación en la generación de espacios y mesas de trabajo para que los funcionarios de las alcaldías municipales trabajaran de manera articulada alineándose con el plan de desarrollo propuesto por el gobernador del período administrativo del 2012 al 2015. Adicionalmente, la Gobernación de La Guajira es uno de los beneficiarios directos, dado que por su estructura reducida en número de funcionarios, se apoya en la labor realizada por los consultores de la FCFI en los diferentes municipios.

*Alcaldías municipales:* son las directamente beneficiarias del plan de fortalecimiento, y es a ellas a las que los consultores realizan la transferencia de los contenidos para la generación de las competencias de auto gestión y auto determinación durante el período de gobierno; la selección de la alcaldía

como beneficiaria del programa, la realizó la FCFI de acuerdo con el área de influencia de su actividad extractiva.

*Departamento Nacional de Planeación – DNP:* como ente del orden nacional, suministra las herramientas para que las administraciones locales puedan registrar las gestiones de su administración y, así, evidenciar la eficiencia en el desarrollo e implementación de los proyectos enfocados a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes, fijando las orientaciones de la planeación, estableciendo directrices para la elaboración de los planes de desarrollo, buscando la articulación entre las entidades territoriales del gobierno nacional. Con lo anterior, la FCFI determinó los componentes para la transferencia de los conocimientos del plan de fortalecimiento de manera que se lograra una sinergia entre lo que solicitaba el DNP y la generación de las competencias en los funcionarios públicos.

#### 4.2. ¿CÓMO SE DESARROLLA EL PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL?

El Plan de Fortalecimiento se ejecutó de manera directa por la Fundación en un esquema de cofinanciación con recursos provenientes de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional “Usaid”, a través de su operador Acdi/Voca y de la FCFI. El convenio se realizó para la primera etapa que concluyó en 2016; de acuerdo con lo manifestado por Luz Nidia Pedreros, coordinadora de la línea de Fortalecimiento Institucional, el cooperante Acdi/Voca realizaba seguimiento y aportaba dinero, aclarando que “el alcance geográfico del proyecto fue dado por el cooperante, incluyendo a los municipios de Dibulla y Manaure, quienes no hacen parte del área de influencia de Cerrejón” (Durán y Guarnizo, 2016d).

Para su implementación, la FCFI firmó un convenio específico con cada una de las seis alcaldías municipales, el cual se renueva cada año; para tal fin, contrata profesionales con conocimiento sobre las etapas de la gestión pública, quienes son los encargados de prestar apoyo a los funcionarios de las alcaldías en la realización del ajuste de las metas del plan de desarrollo, creación de programas y proyectos, recolección de información para la elaboración de los mismos, así como el diligenciamiento de las herramientas requeridas en el desarrollo de las diferentes actividades propias de la administración municipal y las requeridas por el DNP. Al respecto, comenta

la coordinadora de línea de la Fundación: “ninguna carrera te prepara para hacer un plan indicativo”<sup>18</sup> (Durán y Guarnizo, 2016d).

La implementación del Plan inició con una reunión convocada por la FCFI con el alcalde municipal correspondiente, a quien se le presentó la propuesta del Plan de Fortalecimiento, buscando un manejo eficiente de los recursos, en especial los provenientes de las regalías. La aceptación o no del Plan de Fortalecimiento dependía de la voluntad política del mandatario local. Una vez se aceptaba la propuesta, la alianza se formalizaba por medio de la firma de un convenio entre la Alcaldía y la Fundación para la generación de capacidades en la gestión pública a los funcionarios de las alcaldías locales, en el marco de la formulación del plan de desarrollo y de los proyectos que lo materializan, así como el apoyo en la presentación de los mismos ante los entes territoriales para su evaluación; y, de ser aprobados, realizar la ejecución, evaluación y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Los consultores asignados para la implementación del Plan fueron contratados por la FCFI para trabajar de la mano con un funcionario de la administración local que sirvió de puente entre la Fundación y la Alcaldía para la transferencia de conocimientos y la compilación de la información requerida para la estructuración del plan de desarrollo y las demás fases del Plan de Fortalecimiento. Este funcionario denominado “enlace”, por lo general adscrito a la Secretaría de Planeación, es quien interactúa de manera constante con el consultor por medio de la metodología “Aprender Haciendo”, estrategia para la generación del conocimiento, en donde el consultor de la Fundación hace equipo de trabajo con el enlace de la administración municipal por medio de actividades teórico prácticas, durante las cuales, a través de dos sesiones semanales, el consultor le explica, de manera teórica, cuáles son las etapas de la gestión pública y el enlace debe recaudar la información necesaria como insumo para los reportes requeridos y el diligenciamiento del índice de desempeño integral. La fase teórica es necesaria para la comprensión y asimilación de los contenidos tratados, y basados en las etapas de la gestión pública y en los requerimientos del DNP, para el registro y seguimiento de las gestiones administrativas de la alcaldía.

---

18 Un Plan Indicativo, de acuerdo con la *Guías para la gestión pública territorial* n.º 11, es: “un instrumento que permite resumir y organizar por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en los respectivos planes de desarrollo. En él se precisan los resultados y productos que se esperan alcanzar en cada vigencia y al terminar el período de gobierno” (DNP, 2012, p. 28).

Esta alianza se gesta para “co-crear” e implementar las actividades de manera progresiva para la comprensión de los contenidos y procedimientos requeridos para el buen desarrollo de la administración municipal, gracias a la articulación de las diferentes secretarías que componen la alcaldía; así, de acuerdo con las necesidades evidenciadas en el municipio, se realiza un plan de trabajo con cronograma de actividades puntuales requeridas, a partir del cual se genera un componente teórico en que el consultor explica la manera en que se deben desarrollar las actividades programadas, asigna tareas a las dependencias que deban participar y, de acuerdo con el cronograma para el cumplimiento de las tareas, se va revisando el avance; todo ello, para al final construir el producto de manera mancomunada entre consultor y enlace. El consultor va guiando, de manera práctica, la elaboración de los instrumentos o de las tareas, hasta lograr el producto final.

La dinámica de la implementación del programa se centró en la experiencia del funcionario de la alcaldía de acuerdo con las brechas existentes frente a la gestión pública, por medio de un ejercicio de preguntas sobre los sistemas de información, manuales de funciones e instrumentos. El consultor de la FCFI, junto con el enlace, realiza un diagnóstico de las necesidades de apoyo en la formación para la correcta implementación de los contenidos a tratar durante la transferencia de los conocimientos. Con la identificación realizada se elabora un cronograma de trabajo para desarrollar las temáticas priorizadas.

El apoyo se desarrolló en el marco de una, dos o tres visitas semanales a los municipios, donde el consultor brindó una capacitación general al equipo de la alcaldía, y luego se asignaron tareas específicas a cada una de las dependencias involucradas, incluido el enlace, quien después recolectaría la información de cada una de las oficinas, para así concluir, de manera conjunta, con el consultor de la FCFI con la realización de las tareas concretas.

El consultor, a medida que iba avanzando en los temas, fue identificando otros requerimientos del municipio y del enlace, con lo cual se ajustaron los temas y las tareas que se apoyaban por parte de la Fundación. El apoyo de la FCFI se realizó con el acompañamiento de uno o dos consultores, dependiendo de los temas específicos que se requerían en el municipio. Cada municipio contó con la asignación de un consultor en el área de gestión pública y de acuerdo con los requerimientos. Para el tema de certificación de calidad se tuvo un profesional experto en el tema de sistemas de gestión de calidad de acuerdo con la norma ISO 9001:2008.

El plan de fortalecimiento comprendió cinco fases: la primera consistió en apoyar los procesos de planeación 2012-2015; en la segunda fase se apoyó el diseño y gestión de financiamiento de los proyectos definidos en el Plan de Desarrollo; la tercera fase se ocupó del seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo; la cuarta etapa se centró en la rendición de cuentas y la quinta etapa en el empalme entre la administración saliente y la entrante, así como el proceso de planeación de las nuevas administraciones de los seis municipios para el período 2016-2019. Estas fases serán explicadas más adelante en el presente documento.

Adicional a las cuatro etapas que conforman la gestión pública, el Plan de Fortalecimiento propuesto por la FCFI, en aras de facilitar la continuidad de los proyectos y, en general, la dinámica de operación de las alcaldías, incluyó una quinta etapa, el proceso de empalme, que complementa la gestión de las administraciones municipales y allana el camino e integra las administraciones entrantes y salientes.

Cada una de las fases establecidas en el programa fueron ejecutadas en desarrollo de las diferentes actividades en cada una de las temáticas tales como: el ajuste a las metas del plan de desarrollo, la construcción de los instrumentos complementarios de programación y ejecución del Plan de Desarrollo Territorial, la estructuración de proyectos, el seguimiento a la ejecución del plan de desarrollo, la preparación de la rendición de cuentas, la recolección de información requerida por los organismos de control para la actividad de empalme, entre la administración saliente y entrante de manera que se desarrollaron de manera mancomunada, entre el consultor de la Fundación y el enlace por parte del municipio. La anterior dinámica es explicada por Víctor Obregón, enlace del municipio de Maicao desde el año 2015 hasta la fecha, de la siguiente manera:

Ha sido en alguna forma dinámica y con bastante apoyo, los consultores externos vienen siendo como nuestros padrinos en todo el proceso; hemos tenido apoyo en temas de calidad, seguimiento a la ejecución del plan de desarrollo, es lo más importante porque ha sido no solo una persona que te diga cómo hacer las cosas, sino también que sepa de la materia (Durán y Guarnizo, 2016e).

## PRIMERA FASE

Cuando la FCFI inició la implementación del Plan de Fortalecimiento, los planes de desarrollo para la vigencia 2012 a 2015 ya habían sido elaborados,

por lo que la implementación inició con los ajustes que fue necesario realizar, como lo dice Nairo Ceballos, secretario de planeación del municipio de Dibulla para el período 2012-2014:

Cuando el Plan de Fortalecimiento llega al municipio, este ya se había formulado, quedando por fuera del mismo algunos aspectos que nos impedían presentar los informes de debida forma, con la Fundación lo que se hizo fue que se organizó el Plan de Desarrollo y se ajustaron las metas (Durán y Guarnizo, 2016f).

FOTO 7.

ENTREVISTA REALIZADA A LA EX ALCALDESA DE DIBULLA, SILVIA OSPINO, AL EX SECRETARIO DE PLANEACIÓN NAIRO CEBALLOS



Fuente: Foto tomada por los investigadores en trabajo de campo

Adicional al ajuste de las metas, la primera etapa del Plan por parte de la FCFI se orientó a apoyar la construcción de los instrumentos complementarios de programación y ejecución del Plan de Desarrollo Territorial, por medio de sesiones guiadas por el consultor de la Fundación al enlace para la comprensión de los formatos, compilación de la información y entendimiento de los sistemas de reporte, así como en la transferencia de los conocimientos sobre la gestión pública, dando como resultado el conocimiento global y particular del marco fiscal y la proyección de los recursos financieros disponibles en la entidad territorial, lo que concluye con el Plan Indicativo, donde se detallan las metas definidas en el Plan de Desarrollo, programas, subprogramas y

proyectos por ejecutar. En el Plan Operativo Anual de Inversiones, Poai<sup>19</sup>, el presupuesto es el cálculo de los ingresos y gastos de inversión para los proyectos; el Plan de Acción, es la programación de actividades por dependencia para ejecutar el presupuesto; y el Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC, es la programación mensual de gastos (DNP, 2012b).

FOTO 8.  
ENTREVISTA A NELSON LLANOS, EXSECRETARIO  
DE PLANEACIÓN DE MAICAO



Fuente: Foto tomada por los investigadores en trabajo de campo

Para los instrumentos complementarios, el apoyo brindado por los consultores de la FCFI partía de la identificación de los requerimientos de información para la construcción de los instrumentos, con lo que se generaba un cronograma de actividades; es decir, las sesiones en las que se avanzaría en la construcción, hasta tener cada uno de los citados instrumentos elaborados; por ejemplo, para el plan indicativo se requirieron el plan de desarrollo aprobado y el plan plurianual de inversiones. De acuerdo con lo manifestado por Nelson Llanos, secretario de planeación del municipio de Maicao para el período 2012-2105:

---

19 Poai: es el instrumento de programación anual de los gastos de inversión del presupuesto en relación con los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. *Guías para la gestión pública territorial. Instrumentos para la gestión pública territorial*, 2012a, p. 40.

El éxito de la Fundación con su programa es que tiene profesionales con alto perfil, idóneos y con experiencia en lo público, pueden traer a un profesional de Harvard, pero es importante que tengan experiencia en lo público (...) es importante dar reconocimiento a los asesores que ellos nos mandan para que continúen su proceso de formación en otras áreas, y estén cada vez mejor capacitados (Durán y Guarnizo, 2016g).

## SEGUNDA FASE

El apoyo realizado por la FCFI, se basó en la estructuración, diseño y gestión de financiación de los proyectos definidos en los planes de desarrollo, procedimientos para acceder a los recursos del Sistema General de Regalías, así como en la implementación de Sistemas de Gestión de Calidad y Modelo Estándar de Control Interno, MECI. Este apoyo es descrito en palabras del señor Eurípides Pulido, alcalde del municipio de Maicao para el período 2012-2015, de la siguiente manera:

La capacidad que tuvimos como municipio para formular proyectos y que estos fueran aprobados, es donde se ve el valor agregado que teníamos porque contamos con el apoyo de los consultores de la Fundación, quienes nos ayudaron no solo a formular los proyectos sino también a ejecutarlos, que se vieran plasmados en obras, es allí donde se ve realmente la eficiencia de la gestión que se logró (Durán y Guarnizo, 2016e).

## TERCERA FASE

El seguimiento a la ejecución de los programas y proyectos incluidos en el Plan se realizaba con la ayuda de una herramienta de control, la cual consistió en una matriz en Excel elaborada por la FCFI, donde se incluían las herramientas de planificación como presupuesto, plan indicativo, planes de acción, los proyectos y los contratos. La Fundación realizaba jornadas de alimentación de la información y la matriz mostraba los resultados en cuanto a metas, programas y sectores del plan de desarrollo. Este ejercicio era realizado de manera conjunta entre el funcionario de enlace y el consultor, en la oficina del enlace que, por lo general, se ubica en la misma Secretaría de Planeación Municipal. Dicho proceso era realizado dependiendo de las fechas de cumplimiento de reportes o de la necesidad de presentar información ante los diferentes entes nacionales o departamentales, y es mediante

el cual se refleja el cumplimiento de las metas y el porcentaje de ejecución de la administración local en su período.

#### CUARTA FASE

Los ciudadanos, al ejercer su derecho al voto, eligen no solo un mandatario sino también un programa de gobierno, que tras la elección se plasma en los planes de desarrollo. Esta situación hace necesario que los habitantes de los municipios puedan conocer los avances de cumplimiento de los planes de desarrollo, y esto se logra cuando las administraciones municipales realizan las rendiciones de cuentas, proceso que el Plan de Fortalecimiento apoyó en su cuarta etapa. Con el insumo de la información del avance de cumplimiento del plan, la Fundación ayudaba a recolectar la información del Plan, evidencias fotográficas, contratos y otros, y finalmente apoyaba la elaboración del informe para proceder a acompañar a los funcionarios municipales en la rendición de cuentas.

La FCFI presentó a las alcaldías locales y a los enlaces, la metodología para la rendición de cuentas. La administración local convocó a la sociedad civil e indagó sobre las inquietudes y requerimientos de la comunidad frente a la gestión pública, de acuerdo con los avances, los impactos y los resultados proyectados en el plan de desarrollo.

#### QUINTA FASE

Teniendo en cuenta que el período de gobierno de los alcaldes municipales tiene una duración de cuatro años, la quinta etapa apoyó las actividades de empalme entre la administración municipal que terminó período el 31 de diciembre de 2015 y la que inició el 1° de enero de 2016, así como el proceso de planeación de la administración entrante. Apoyándose en los formatos dispuestos por la Contraloría y la Procuraduría, la FCFI colaboró con el diligenciamiento de los formatos, donde se incluía la información de archivo, cumplimiento de metas, temas presupuestales. Los consultores acompañan a las dos administraciones, entrante y saliente.

Parte del trabajo realizado por los consultores de la FCFI, fue el apoyo en la elaboración de los instrumentos requeridos para la ejecución del plan de desarrollo y la recolección de la información solicitada en los aplicativos requeridos por el DNP para la realización de la evaluación de desempeño

integral, los cuales fueron elaborados, de manera conjunta, entre los enlaces municipales y los funcionarios de la Fundación, siendo el enlace la persona encargada de recaudar la información requerida por parte de las diferentes dependencias de la entidad local; este trabajo también implicó la organización de la información. Al respecto, menciona la señora Silvia Ospino, alcaldesa del municipio de Dibulla para el período 2012-2015: “había de pronto un desorden administrativo muy a la vista y luego comenzamos allí con el apoyo de la FCFI. Para mí eso fue una bendición que nos llegó en ese momento porque realmente no teníamos archivos” (Durán y Guarnizo, 2016h).

En referencia con el apoyo brindado por la FCFI, Malena Oñate, profesional especializada de la Secretaría de Planeación e Infraestructura Departamental, y quien en la actualidad consolida la información del departamento de La Guajira para la evaluación de desempeño integral de los municipios y el posterior cálculo del Índice de Desempeño Integral, describe:

La Fundación Cerrejón nos está apoyando en un proceso que venimos realizando con el DNP que se llama “Evaluación de Desempeño Integral”, a partir de la información que se recolecta de cada uno de los municipios, proceso que es realizado de manera conjunta con el equipo de la FCFI, el DNP evalúa el desempeño de los municipios. Los resultados de la evaluación se reflejan en la calificación que obtiene y esta los ubica en una determinada posición a nivel departamental y nacional. Los resultados obtenidos por cada municipio en la evaluación, de alguna manera, los obliga a mejorar su proceso para mejorar esa calificación, la Fundación apoya a los municipios en coordinación con nosotros como Gobernación (Durán y Guarnizo, 2016i).

Así como el Departamento Nacional de Planeación determina los lineamientos para el seguimiento y registro de los avances de la gestión pública, son las secretarías de planeación departamental las competentes, a nivel regional, para brindar el apoyo que los municipios requieren para el ejercicio y puesta en práctica del ciclo de la gestión pública y, sobre todo, para la elaboración de sus planes de desarrollo.

La ejecución del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal de los seis municipios, vinculó a la Gobernación de la Guajira tal como lo indica Malena Oñate:

La fundación nos ha venido apoyando [...], y para nosotros ha sido fundamental porque nosotros como gobernación tenemos una gran debilidad del recurso humano. El departamento ha realizado varios procesos de reestructuración, que han

hecho que la secretaría de Planeación deba ajustarse para seguir funcionando. El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal nos ha ayudado mucho a cubrir esa falencia que nosotros como planeación tenemos (Durán y Guarnizo, 2016i).

La experiencia con los consultores, de acuerdo con lo manifestado por Álvaro Iván Quintero Corrales, jefe de la Oficina de Control Interno de la Alcaldía de Maicao, es expuesta de la siguiente manera:

Inicialmente, no tenía conocimiento de la Fundación, pero ha sido formidable, de las mejores experiencias porque nos han apoyado, la doctora Mónica Guerra nos dio la mano, nos ayudó bastante una experiencia maravillosa, nos asesoró, nos explicaba paso a paso (Durán y Guarnizo, 2016j).

Los resultados respecto a las regalías se evidenciaron en la cantidad de proyectos estructurados y viabilizados por los Ocad para cada municipio.

#### 4.3. RESULTADOS

Como parte del ejercicio realizado se encontraron algunos resultados que dan muestra del trabajo realizado por la FCFI en el marco del Plan de Fortalecimiento:

##### OCATON, UN HITO HISTÓRICO EN LA APROBACIÓN DE PROYECTOS EN LA GUAJIRA.

Un resultado de la implementación del Plan, y dado que la mayor preocupación que se tenía con la entrada en vigencia del nuevo Sistema General de Regalías era la necesidad de conocer y comprender el procedimiento para acceder a los recursos provenientes de este sistema, se resume en las palabras de César Arismendi, secretario de planeación del departamento en el 2012:

El gran reto en el año 2012 era cómo comprender el inteligible proceso de gestión de las regalías, el nuevo sistema, [...] que los municipios apropiaran los aprendizajes que se les brindaba por parte de los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, de la Secretaría de Planeación y de los consultores; y hacer de eso una tarea de transmisión. En el mes de octubre de 2012 se declara “La Guajira en Proyecto”, se reúnen los secretarios de planeación de los diferentes municipios, con el apoyo del DNP y la Secretaría de Planeación Departamental, con el objetivo

de generar propuestas de proyectos en torno a las necesidades de sus municipios en donde la FCFI apoyó en temas de estructuración y formulación de proyectos (Durán y Guarnizo, 2016k).

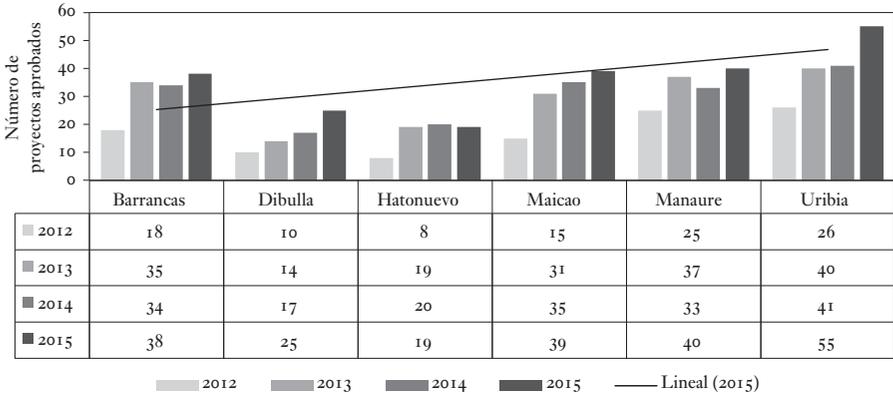
Lo anterior se realizó por medio de mesas de trabajo conjuntas entre los funcionarios de la Secretaría de Planeación Departamental, los secretarios de planeación municipal y los funcionarios enlace de cada municipio abordando temáticas acerca de la elaboración y formulación de proyectos. Dicha actividad se ejercía de manera abierta, en donde cada funcionario presentaba los proyectos formulados, basados en el plan de desarrollo que apoyaba el plan de gobierno de cada alcaldía, para ser revisado, evaluado y apoyado de manera conjunta y así alinear los proyectos de acuerdo con los requerimientos de los Ocad.

La gobernación de La Guajira, a través de la Secretaría de Planeación Departamental, y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, DNP, organizó una jornada donde sesionaron conjuntamente los Ocad departamental y los Ocad de los municipios de Barrancas, Dibulla, Hatonuevo, Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia, en este escenario las administraciones municipales pudieron presentar y lograr la aprobación masiva de proyectos previamente estructurados con el apoyo de la Fundación Cerrejón Fortalecimiento Institucional, a esta iniciativa se le conoce como “Ocaton”.

El Ocaton fue organizado por la Secretaría de Planeación Departamental, con el apoyo, en la elaboración de proyectos, de la FCFI y se realizó en una doble jornada: la primera, en donde los proyectos formulados previamente por las alcaldías municipales se presentaron a la comunidad; y el segundo día, durante el cual los Ocad departamental y los municipales funcionaron paralelamente en la viabilización de los proyectos. “En esta jornada fueron aprobados 51 proyectos, por más de \$96.000 millones” por parte de los Ocad municipal (DNP, 2012a).

Adicionalmente, fueron aprobados 33 proyectos presentados por la Gobernación, de los cuales 7 tenían como beneficiarios a los municipios de Barrancas, Dibulla, Hatonuevo, Maicao, Uribia y Manaure, para los cuales de manera previa a la jornada, la Secretaría Técnica del Ocad departamental, verificó el cumplimiento de los requisitos legales. Lo anterior generó una tendencia ascendente en la aprobación de proyectos en los municipios partícipes de esta actividad.

GRÁFICA 13.  
 HISTÓRICO PROYECTOS SGR APROBADOS  
 POR MUNICIPIO EN EL PERÍODO 2012-2015



Fuente: elaboración propia con base en el reporte ante el DNP

En la Gráfica anterior, se aprecia el constante crecimiento de los proyectos aprobados durante la implementación del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal de la FCFI, durante el período 2012 a 2015 y, en especial, la tendencia de aumento durante el 2015 frente a los proyectos aprobados y ejecutados. Por tanto, de acuerdo con el comportamiento ascendente de la curva se puede concluir que un aporte importante en el fortalecimiento de las administraciones municipales ha sido el número de proyectos aprobados en cada vigencia para cada uno de los municipios. Si bien la Ocaton fue un ejercicio que solo se presentó una vez, posteriormente cada municipio asumió su responsabilidad al respecto. El ejercicio apoyado por la FCFI para la estructuración, formulación y presentación de los proyectos, logró dotar de capacidades de autogestión y autodeterminación a las administraciones municipales para avanzar, de manera independiente, en la postulación de sus proyectos ante el SGR.

PROYECTOS APROBADOS

Dentro de los objetivos específicos del Plan, la FCFI contempla el apoyo a la formulación y presentación de proyectos con miras a la mejora de las condiciones de la población en términos de educación, acceso a la justicia y primera infancia; sin embargo, de acuerdo con el análisis sobre los pro-

yectos aprobados y registrados en el portal web del DNP, estos priorizaron otras temáticas diferentes a las citadas como objetivo de la FCFI. Situación que se da por cuanto la administración municipal tiene la total libertad de formular los proyectos de acuerdo con sus necesidades, independiente del objetivo del programa.

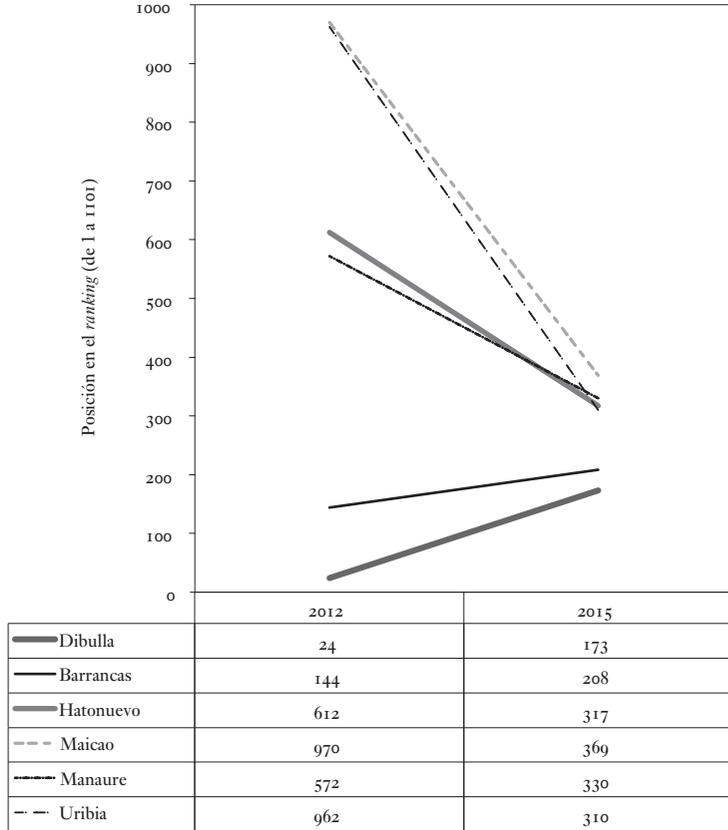
El apoyo del programa en los seis municipios durante el período 2012-2015, tuvo como resultado la aprobación de 119 proyectos por un valor de \$185.068'625.826, distribuidos en 15 sectores, de los cuales, el 8,4% de los proyectos fueron en atención a grupos vulnerables, el 17,6% de los proyectos estuvieron enfocados a la mejora de las condiciones de la educación en estos municipios; no obstante, no se presentaron proyectos de acceso a la justicia (DNP, 2016).

#### ASCENSO DE LOS MUNICIPIOS EN LAS POSICIONES DEL RANKING MUNICIPAL NACIONAL DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL (IDI)

La puntuación generada en el IDI determina la posición del municipio frente a sus pares, y en el *ranking* nacional a mayor puntaje en el resultado de la evaluación, mejor será su ubicación. Los resultados con calificaciones cercanas a 100 corresponden a los municipios de mejor desempeño y son los que obtienen las primeras casillas en el *ranking*. El posicionarse en los primeros lugares se convierte en la carta de presentación de las administraciones locales, ubicándolo como municipio modelo ante la comunidad y ante los órganos institucionales del nivel nacional, por su gestión en la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los proyectos.

Si bien el plan objeto del presente estudio de caso comprendió el período administrativo 2012 a 2016, los resultados de la sistematización respecto a la articulación del Plan con las temáticas requeridas por el DNP para este cuatrienio, evidencian una mejora significativa en la evaluación del Índice de Desempeño Integral, puesto que su posición en el *ranking* municipal a nivel nacional tuvo un ascenso en 4 de las administraciones beneficiarias del programa, como se refleja en la siguiente Gráfica:

GRÁFICA 14.  
 POSICIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN EL ÍNDICE  
 DE DESEMPEÑO INTEGRAL 2012-2015



Fuente: Elaboración propia con base en el reporte de las alcaldías ante el DNP

Las cifras presentadas en la columna del año 2012 en la Gráfica, corresponden a la posición en el *ranking* municipal nacional para el año en el cual se inició la implementación del Plan de Fortalecimiento. En la columna del año 2015 se registra la posición final de los municipios en el mismo *ranking*; en el caso de Hatonuevo, Maicao, Manaure y Uribia, presentan una variación importante en la ubicación, puesto que ascendieron en la posición frente a la evaluación del 2012, lo cual representa una mejora significativa frente a los resultados de la evaluación para el año en que inicia la implementación del Plan.

El posicionamiento o *ranking* del Índice de Desempeño Integral, está directamente relacionado con un ejercicio juicioso de seguimiento a la ejecución del Plan de Desarrollo, segmento en el cual favoreció a los municipios el contar con el apoyo del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal de la FCFI. La posición en el *ranking* municipal a nivel nacional, por parte de las administraciones, determina la eficiencia en la gestión pública de la administración municipal, y es la carta de presentación ante los entes de control, e incluso ante los electores. Esto fortalece la reputación administrativa y abre las puertas para que la empresa privada, e incluso organismos internacionales, se interesen en apoyar e invertir en el departamento por su buen desempeño, logrando así la posibilidad de generar nuevas fuentes de financiamiento e inversión para los proyectos de las alcaldías, en pro de la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

Para el DNP, el objetivo de la evaluación de desempeño integral es:

Evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación, salud y agua potable, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y la gestión administrativa y fiscal a través de la revisión de la información (DNP, 2007, p. 2).

Es importante destacar que esta evaluación se convierte en el historial de gestión de los municipios, lo que puede generar que si el municipio no está cumpliendo metas establecidas en el Plan de Desarrollo y presenta proyectos dirigidos hacia otros sectores no propuestos como metas, las entidades no obtengan una viabilidad técnica para la asignación de recursos por parte de las entidades nacionales.

De acuerdo con lo manifestado por Willy Vides, consultor sénior de la FCFI y experto en temas de gestión pública:

La obtención de un buen resultado en la evaluación de desempeño integral se refleja en un buen posicionamiento en el *ranking* municipal, lo que significa que la administración municipal está haciendo una buena gestión y que se están cumpliendo las metas propuestas en el plan de desarrollo, convirtiéndose en una carta de presentación para las evaluaciones de futuros proyectos que deban ser avalados por entidades de carácter nacional, compara la evaluación de desempeño integral con el historial crediticio de Data Crédito (Durán y Guarnizo, 2016l).

## LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE MAICAO OBTIENE CERTIFICACIÓN EN CALIDAD ISO 9001: 2008

Apoyado por la implementación del Plan de Fortalecimiento de las capacidades, el municipio de Maicao priorizó dentro de sus necesidades la certificación en calidad ISO 9001: 2008 para la Secretaría de Hacienda. La obtención de esta certificación se logró por el trabajo conjunto entre los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y la Fundación Cerrejón Fortalecimiento Institucional.

Para el proceso de implementación del sistema de gestión de calidad, bajo los requisitos de la norma de estandarización ISO 9001:2008, en la Secretaría de Hacienda del municipio de Maicao, la FCFI designó a una consultora experta en el tema de gestión de calidad, quien en conjunto con el equipo de la Secretaría de Hacienda, conformado por las áreas de contabilidad, impuestos, tesorería y presupuesto, adelantaron las acciones encaminadas a estandarizar y normalizar todos los procesos de cada una de estas áreas, haciendo que el manejo financiero del municipio sea más eficiente en términos de administración de los recursos.

La certificación se obtiene por lograr la estandarización de los procesos para el manejo financiero del municipio y ofrecer una oportuna y eficiente atención a los usuarios, al respecto el señor Elkin de Armas, secretario de hacienda del municipio de Maicao durante el período 2012-2015 y que continúa ejerciendo el cargo en la administración municipal 2016-2019, señala: “fue pasar de lo informal a lo formal, todo tiene que estar normalizado, todo está medido, nada se deja al azar [...]. Todos los funcionarios dentro de la Secretaría de Hacienda, tienen indicadores de gestión de calidad ISO 9.001:2008” (Durán y Guarnizo, 2016m).

De igual manera, Eurípides Pulido, alcalde municipal para el período 2012-2015, expresa lo que significa haber recibido la certificación: “nosotros somos hoy un municipio atractivo desde el punto de vista financiero por tener los procesos de manera ordenada, estandarizada” (Durán y Guarnizo, 2016c).

Cuando una entidad como la Secretaría de Hacienda se certifica, la credibilidad y aceptación aumentan puesto que se formalizan los procesos y procedimientos para cada una de las actividades que desarrollan, y se genera una política de seguimiento y mejoramiento continuo frente a los procesos

administrativos de la entidad. Lo anterior genera confianza en torno a la eficiencia, eficacia y efectividad de la administración municipal.

En las proyecciones hechas por la administración 2012-2015 estaba el certificar, de manera conjunta, las secretarías de Hacienda y de Planeación, no alcanzándose la certificación de la Secretaría de Planeación. Se espera que este objetivo se pueda lograr en el período 2016-2019. La Secretaría de Hacienda de Maicao es la primera entre las dependencias de esta área que se certifica en el departamento.

## 5. “UNA RUTA HACIA UN FUTURO MEJOR”

El Plan para el Fortalecimiento Institucional de Cerrejón es una estrategia para respaldar las buenas prácticas en gestión pública y garantizar el acceso de los recursos provenientes de las regalías en Colombia. De esta manera Cerrejón, a través de su FCFI, demuestra su voluntad de participar en la agenda mundial mediante la generación de alianzas que redunden en la alineación del negocio con las estrategias locales, regionales y nacionales, considerando la importancia de operar en una región próspera e integral, y de esta forma participar como uno de los artífices del cambio de la región hacia prácticas de eficiencia en el manejo y ejecución de proyectos, en un marco de transparencia y honestidad, y por supuesto en la construcción de un nuevo país, tal como lo sugiere la Organización de Naciones Unidas cuando publica:

Para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local (Naciones Unidas [ONU], 2016b).

La implementación del Plan de Fortalecimiento evidencia con sus resultados las fortalezas e impactos, dejando entrever un avance importante en la sensibilización de las administraciones para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, la materialización de los proyectos de inversión pública, y el reconocimiento a nivel nacional sobre la nueva gestión dan fe de ello.

## 5.1. IMPACTOS

A continuación, se relacionan los principales impactos encontrados como fruto de la presente investigación.

### UNA RELACIÓN GANA-GANA

El trabajo realizado en desarrollo del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública en los seis municipios, según del ex director del Sistema de Fundaciones de Cerrejón: “permitió que se pasara de tener una relación transaccional con las administraciones municipales, a una relación constructiva” (Durán y Guarnizo, 2016n). Al entregar conocimiento y apoyo en los procesos propios de la administración, se genera una relación en la que cada administración municipal ve en la FCFI y en Cerrejón un gran apoyo, donde las dos entidades buscan el desarrollo y bienestar del municipio. Las alcaldías ganan el apoyo en el desarrollo de las actividades incluidas y Cerrejón gana un mejor relacionamiento con las administraciones locales. Las alcaldías locales fortalecen su equipo técnico y de gestión para la formulación, viabilización y ejecución de proyectos, los cuales apuntan al cumplimiento del plan de acción propuesto para el desarrollo de las metas plasmadas en el Plan de Desarrollo Municipal, garantizando al municipio estar en el marco de cumplimiento de la estrategia del índice de desempeño integral del DNP.

### GENERACIÓN DE CULTURA DE LA ADMINISTRACIÓN FORMAL, ORIENTADA A RESULTADOS

Con el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal de la FCFI, las alcaldías municipales han generado un nuevo modelo administrativo enfocado a resultados. El exdirector de las fundaciones Cerrejón, citó esta estrategia como un derrotero para la compañía en donde hay un tema de cultura de proyectos dentro de las administraciones, no solo de formular proyectos, sino de la ejecución como tal (Durán, Guarnizo y Valencia, 2016n).

Como parte del cambio gestado por la entrada en vigencia del nuevo Sistema General de Regalías, los municipios deben presentar proyectos para su evaluación y posible asignación de recursos por parte del Ocad; es aquí donde cobra especial importancia el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios para formular, estructurar y presentar proyectos, ya que con

el cambio de administración municipal, a las alcaldías ingresan funcionarios nuevos, que se ven obligadas a gestionar proyectos y obtener los recursos necesarios para dar cumplimiento a los objetivos estructurados en las metas de los planes de desarrollo.

Con la implementación del Plan, los funcionarios públicos tienen la oportunidad de formalizar sus procesos de gestión frente a lo que demanda su actividad en temas de procesos, actividades, impactos y resultados, y articularse entre secretarías para generar una sinergia en pro de la eficacia en la gestión de la administración local.

#### LICENCIA SOCIAL PARA OPERAR

De acuerdo con lo expresado por Michael E. Porter y Mark R. Kramer, cuando establecen las cuatro justificaciones predominantes para la responsabilidad social corporativa, “toda empresa necesita permiso tácito o explícito de los gobiernos, comunidades y otros *stakeholders* para hacer negocios” (2006, p. 45). En esta vía, el ex director del sistema de las fundaciones Cerrejón, manifestó que:

Los programas de fortalecimiento, influyeron en la manera como la empresa veía la región y a sus gobernantes, cambiando la manera de relacionarse, abriendo un camino sostenible de relacionamiento con la compañía, afirmando que para Cerrejón lo más importante es la Licencia Social para operar (Durán y Guarnizo, 2016n).

A través de la FCFI, Cerrejón le apostó a incidir, de manera positiva, en el Departamento, decidió trabajar apoyando a las administraciones públicas, fortaleciendo sus capacidades para lograr una buena gestión de los recursos a partir de la implementación de estrategias enfocadas a mejorar de las condiciones de vida de sus habitantes. Cabe anotar que su intención no fue orientada a reemplazar al Estado, sino que tomó conciencia acerca de que la construcción de país es una labor esencial que también incluye al sector privado. Muestra de ello fue el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal, que bien podría llegar a convertirse en su punta de lanza para conseguir que los recursos de regalías tuvieran una mejor administración y así aportar al crecimiento económico del Departamento.

Gracias a lo anterior, la aceptación por parte de las administraciones locales e incluso de las comunidades hacia las actividades de Cerrejón se fortaleció, evidenciando que la eficiencia en las administraciones locales

repercutió en mejores condiciones para los habitantes de La Guajira. Asimismo, las alcaldías llegaron a entender que Cerrejón, más que una compañía, es un aliado estratégico con el que cuentan, no solo en la generación de empleo al departamento sino en el apoyo para las administraciones locales.

#### SENSIBILIZACIÓN A LAS ADMINISTRACIONES LOCALES SOBRE UNA VISIÓN COMPARTIDA DEL DEPARTAMENTO

Las alcaldías municipales son autónomas en la administración de los recursos, puesto que sus gobernantes son elegidos por voto popular de acuerdo con un programa de gobierno que se materializa mediante el plan de desarrollo. Por tanto, el Plan de Fortalecimiento generó un espacio propicio para que las administraciones locales trabajaran, de manera conjunta, en la articulación de sus planes con los del Departamento, alineándose en la conformación de mesas de trabajo para la elaboración y presentación de proyectos enfocados en las necesidades de las comunidades; muestra de ello es la aprobación masiva que se da en el marco de la Ocaton.

Esta jornada fue un precedente que dio la pauta para sensibilizar sobre la importancia de la generación de una visión compartida frente a las problemáticas comunes en el territorio, y soluciones por implementar para el fortalecimiento del tejido y el capital social de los municipios. Gracias al Plan de Fortalecimiento de la FCFI, las alcaldías municipales, e incluso la gobernación de la Guajira, pasaron de ver a Cerrejón como un enclave que explota un recurso natural no renovable, a una entidad comprometida con el desarrollo social, ambiental y económico de la Guajira; y a su vez como un aliado importante para generar una visión de Departamento, articulando a las alcaldías para una mejor gestión de los recursos. Al respecto, menciona Jorge Alberto Cerciaro Figueroa, alcalde del municipio de Barrancas para el período 2016-2019: "... Cerrejón es la empresa de minería en Colombia que aplica más RS" (Durán y Guarnizo, 2016o).

#### 5.2. APORTES DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO

A continuación, se presentan algunos de los elementos que facilitaron el éxito del Plan de Fortalecimiento y los cuales dan cuenta de la buena estrategia de responsabilidad social implementada por Cerrejón en el entorno de sus operaciones.

CREDIBILIDAD Y RESPALDO DE LAS INSTITUCIONES  
Y DE LA COMUNIDAD A CERREJÓN COMO EMPRESA  
LÍDER EN BUENAS PRÁCTICAS EMPRESARIALES

Las instituciones estatales creen y confían en Cerrejón gracias a su comportamiento serio en materia empresarial y social, a su actividad minera en la Guajira por cerca de 40 años, durante los cuales Cerrejón ha aportado más del 50% del PIB del Departamento y se ha convertido en el mayor dinamizador de la economía regional, reafirmando su visión de “ser un aliado clave para el progreso y desarrollo sostenible de La Guajira” (Carbones El Cerrejón, 2015). Dado lo anterior, las administraciones locales y regionales reciben y valoran, en la mayoría de los casos, los programas y proyectos propuestos por parte de la organización.

Un aspecto a resaltar de Cerrejón, como un referente nacional e internacional, es la implementación de estándares y la adhesión a iniciativas voluntarias como la Red del Pacto Global de Naciones Unidas desde 2005, los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos desde 2005, el Marco Ruggie, con sus 31 Principios Rectores en Materia de Empresas y Derechos Humanos, el Marco de Sostenibilidad del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), el Comité Minero Energético, las Normas de desempeño social y medio ambiental de la Corporación Financiera Internacional.

Así mismo, su apuesta por la transparencia, al hacer parte de la Iniciativa de Transparencia para la Industria Extractiva, Eiti, el compromiso con la realización de reportes de sostenibilidad bajo los lineamientos del Global Reporting Initiative, actividad que se viene realizando desde hace once años, y las certificaciones otorgadas por Icontec a las Fundaciones Cerrejón para el Agua, Fortalecimiento Institucional y Progreso, por la implementación del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2008, el 16 de julio de 2016.

Todo ello, genera ambientes de negocios y relaciones sanas y el respaldo de las instituciones, en este caso, del orden gubernamental, local y regional que han sido parte del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal.

En la Foto 9 se muestran las certificaciones en la norma ISO 9001:2008, entregadas a las Fundaciones Cerrejón para el Agua, Fortalecimiento Institucional y Progreso.

FOTO 9.

ENTREGA QUE REALIZAN DIRECTIVOS REGIONALES ICONTEC DE LAS CERTIFICACIONES EN LA NORMA ISO 9001:2008, A LAS FUNDACIONES CERREJÓN PARA EL AGUA, FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PROGRESO



Fuente: Foto tomada por los investigadores en trabajo de campo.

Nota: Derecha, Simón Bolívar, director regional de Icontec; centro, Raúl Roys, exdirector de las fundaciones

EL PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES COMO ESTRATEGIA DE RELACIONAMIENTO DE “TERCERA GENERACIÓN”

Las alcaldías de los municipios beneficiarios del plan pertenecen a un grupo de interés estratégico del ámbito político institucional, ideal para contar con un buen relacionamiento y de esta manera viabilizar la operación y sostenibilidad de la empresa; lo anterior se basa en una relación de confianza enfocada en la mejora práctica de la gestión pública en sus distintas fases. En el tema de relacionamiento, el *Manual para la práctica de las relaciones con los grupos de interés*, publicado en el 2005 por *AccountAbility, United Nations Environment Programme, Stakeholder Research Associates Canada Inc.* (2006), cita tres generaciones de relaciones empresariales de acuerdo con el grado de involucramiento a tener en cuenta (primera generación: bajo presión, segunda generación: sistemática, tercera generación: integral, y de acuerdo con la estrategia):

En la actualidad, la vanguardia de la comunidad empresarial ha empezado a valorar las contribuciones de la participación de *stakeholders* en el aprendizaje y la innovación de productos y procesos, así como en el logro de la sostenibilidad de las decisiones estratégicas dentro y fuera de las compañías. Estas relaciones con *stakeholders* de tercera generación permiten a las empresas alinear su desempeño social, ambiental y económico con su estrategia principal. Estos procesos de relación con *stakeholders* implican la suma de los recursos –*de know-how*, financieros, humanos u operativos– que contribuyen a las partes a obtener conocimientos, superar desafíos y alcanzar metas que ninguna de ellas podría lograr de forma independiente (p. 3).

El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal, puede considerarse como una estrategia de relacionamiento de tercera generación, toda vez que de acuerdo con lo manifestado por el exdirector de la FCFI Raúl Roys: “busca contribuir a la autogestión y autodeterminación de quienes gobiernan y quienes dirigen las riendas en el departamento” (Durán y Guarnizo, 2016n). Así, el plan de fortalecimiento como una forma de relacionamiento, significa una apuesta paralela en pro de la sostenibilidad de la empresa. Citando lo expuesto en 2011 por los profesores Porter & Kramer: “La noción de licencia para operar se deriva del hecho de que toda empresa necesita permiso tácito o explícito de los gobiernos, comunidades y muchos otros *stakeholders* para hacer negocios (Díaz y Castaño, 2013, p. 5). Afirman, además, que “la eficiencia en la economía y el proceso social no son opuestos. Los negocios deben reconectar el éxito de la compañía con el progreso social” (Díaz y Castaño, 2013, p. 91).

El Plan de Fortalecimiento implementado por la Fundación Cerrejón para el fortalecimiento institucional como una iniciativa para robustecer la gestión de las administraciones públicas, podría ser replicado en las demás administraciones municipales del departamento de La Guajira para así alinear, de manera efectiva, a todos los municipios y lograr consolidar la visión de departamento conjunta con las administraciones del orden local y regional. De igual manera, este plan podría ser socializado con diferentes organizaciones y convertirse en una buena práctica que otras entidades podrían llevar a cabo en las regiones donde operan y apalancar el desarrollo armónico de los departamentos, alineado a sus planes de desarrollo.

## TRANSFERENCIA DE LOS CONOCIMIENTOS A TRAVÉS DE LA METODOLOGÍA “APRENDER HACIENDO”

Son muchos los factores que se conjugan para el éxito en la implementación del Programa de Fortalecimiento, uno de ellos es la metodología con la que se abordan los temas para la comprensión, apropiación y cumplimiento de los compromisos generados entre la FCFI y las alcaldías municipales.

John Dewey, doctor en filosofía, considerado el “padre de la educación renovada”, desarrolló una estrategia denominada “método experimental”, instituida en la Universidad de Chicago en 1896, en donde los principios de la formación se basan en las capacidades de los individuos frente a las expectativas en la generación del conocimiento. Este método trabaja con base en el conocimiento y en el reconocimiento de los hechos frente a la teoría para ser asimilados por medio de la práctica, con fundamento en una educación intencional llevada a cabo por medio de un proceso evolutivo en la generación del conocimiento.

En su libro *Democracia y educación*, John Dewey cita la educación intencional como “un ambiente especialmente seleccionado, haciéndose la selección sobre la base de los materiales y métodos que promueven específicamente el desarrollo de la dirección deseada” (Dewey, 1998, p. 43). Lo anterior, determina las pautas generales para que la transferencia del conocimiento pueda realizarse de manera efectiva; así mismo, concluye Dewey, la metodología puede ser aplicada a cualquier contexto:

Se puede aprender haciendo algo que no se comprende; aun en la acción más inteligente, hacemos mucho que no pretendemos, porque no se perciben o anticipan la mayor parte de las conexiones que intentamos conscientemente. Pero aprendemos solamente porque después que se ha realizado el acto observamos resultados que no habíamos notado antes (pp. 74 -75).

Dado lo anterior, la metodología del profesor Dewey pudo haber sido utilizada por la FCFI como insumo para la estructuración e implementación del plan de fortalecimiento en sus cinco fases, puesto que primero se realizó un acercamiento de manera informal, por parte del consultor de la Fundación, con el enlace de la administración municipal para determinar sus expectativas frente a la implementación del Plan, luego se analizan los vacíos en el conocimiento de las normas y procedimientos de cara a la gestión de la administración pública, para la compilación y generación de la informa-

ción enfocada al registro de los indicadores; después, se investiga sobre qué información está disponible al interior de cada una de las dependencias, y de llegar a detectar falencias, se procede a buscar las soluciones al respecto, bien sea por fallas en la comunicación entre dependencias, o por falta de la generación de los reportes, para luego generar el cronograma que servirá de hoja de ruta en la implementación del Plan de Fortalecimiento y la transferencia de los conocimientos, siendo esta la última fase del proceso.

La anterior metodología es un referente para la generación de capacidades y transferencia metodológica para diferentes entidades. El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Ilpes, la Organización de las Naciones Unidas, ONU, y la Comisión Económica para América Latina, Cepal, en su documento *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local* (2003), se enfoca en ofrecer una guía práctica y sencilla para el diseño de lineamientos estratégicos de desarrollo, aplicados a un territorio particular. Su principal ámbito de acción es el trabajo práctico que los participantes, en los cursos de Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional, de Cepal/Ilpes, deben realizar. Bajo el concepto pedagógico de “aprender haciendo”, ellos trabajan, en conjunto con los técnicos y autoridades de un gobierno local específico, en el diseño de una propuesta concreta.

En la elaboración del perfil de plan estratégico de desarrollo local se recorren todas las etapas del proceso, comenzando por el diagnóstico. Luego, se continúa con la identificación de las vocaciones del territorio, la asignación de objetivos estratégicos, la elaboración de una estrategia local de desarrollo, y la recomendación de acciones específicas, en la forma de proyectos y/o políticas que permitan implementarla para alcanzar los objetivos en función de las vocaciones detectadas.

Para elaborar cada una de las etapas del proceso de planificación enumeradas, se proponen ayudas metodológicas que son las que contribuyen a que estos componentes del Plan surjan como un todo armónico, que se va desarrollando en forma coherente y articulado en cada una de las fases del proceso de planificación.

#### ALINEACIÓN DEL PLAN CON LAS ETAPAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Teniendo en cuenta el cambio de las administraciones locales en cada cuatrienio, y la rotación de los funcionarios y servidores de las alcaldías municipi-

pales, el plan de fortalecimiento fue creado acorde con el ciclo de la gestión pública, desde la planeación y la elaboración de los planes de desarrollo, y en el ajuste de los mismos; así como en la estructuración de los proyectos para el cumplimiento de las metas, la ejecución de los proyectos, la evaluación de la ejecución del plan de desarrollo y la preparación de la rendición de cuentas, de tal manera que las actividades que debían desarrollarse en cada etapa por parte de la administración municipal fueran apoyadas por los consultores de la Fundación, fortaleciendo capacidades y logrando realizar las tareas encomendadas a las administraciones municipales para que fueran desarrolladas de manera eficiente. Lo anterior, de acuerdo con los lineamientos establecidos por las entidades del orden nacional, para el cumplimiento de los objetivos y metas incluidos en los planes de desarrollo. Si bien el plan está alineado con las cuatro etapas de la gestión pública, incluye una etapa complementaria que apoya el proceso de empalme entre las administraciones saliente y entrante.

### 5.3. OPORTUNIDADES DE MEJORA Y RECOMENDACIONES

Desde el ejercicio de investigación realizado se sugieren algunas recomendaciones en la búsqueda de robustecer el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal.

#### AUSENCIA DE DOCUMENTACIÓN DE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN

Dentro de la información suministrada por la FCFI, y en las entrevistas realizadas a los funcionarios de las alcaldías, e incluso a los funcionarios de la Fundación, no se encontraron registros sobre la documentación de los procesos, contenidos, programación y ejecución de las actividades realizadas en cada etapa del programa, ni tampoco documentos sobre la formalización en el seguimiento y evaluación frente al avance de los procesos de implementación. La FCFI genera reportes de gestión y resultados a nivel general para cada alcaldía de manera anual; sin embargo, el historial de la implementación no está siendo registrado, situación que no permite la toma de decisiones estratégicas oportunas acorde con el avance del Plan en cada municipio, ni una retroalimentación constante sobre las oportunidades de mejora en la

implementación del Plan para otros municipios, e incluso para las nuevas administraciones locales.

En este contexto, se hace necesario, a futuro, formalizar y documentar la implementación del programa, así se generaría un registro histórico como documento de consulta que permitiría que el desarrollo del Plan de Fortalecimiento Institucional se realice de manera estandarizada en los municipios donde se decida implementar, desde sus etapas iniciales que incluyen la presentación del mismo a los alcaldes, hasta su cierre. Se sugiere incluir, dentro de los reportes, las horas presenciales y de trabajo independiente de cada temática abordada por parte del consultor y enlace, así como los resultados esperados en cada fase en términos de competencias adquiridas. Para ello se sugiere utilizar la clasificación de capacidades propuesta por el profesor Walter Hillerman (2012), así: capacidades políticas y normativas, capacidades de conocimiento, capacidad de asociación y capacidad de ejecución.

#### EL ENFOQUE DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN, PRIORIZA LA GENERACIÓN DE LOS REPORTE DEL ÍNDICE DE DESARROLLO INTEGRAL, IDI, VERSUS LA GENERACIÓN DE COMPETENCIAS

Una de las actividades del Plan de Trabajo de los consultores de la Fundación es el apoyo durante el reporte del Índice de Desarrollo Integral, IDI, mecanismo de medición de la Fundación frente a la gestión de los consultores del Plan, así como indicador de gestión de las alcaldías municipales frente al DNP. Sin embargo, en algunas ocasiones la transferencia de conocimientos no se hace efectiva y ante las fechas límite del DNP para el reporte de la gestión de las administraciones municipales, en muchos casos son los consultores quienes realizan el ingreso de la información para que el mencionado reporte pueda ser generado.

En entrevistas realizadas a funcionarios de las alcaldías e incluso a funcionarios de la FCFI en su informe de ejecución en Manaure para el 2015, citan esta oportunidad de mejora:

Las actividades y el avance se centran en lo que el consultor proponga y realice para el desarrollo de los indicadores de desempeño integral (enlace y profesional de control interno, Alcaldía de Manaure en la vigencia pasada y la actual). El consultor de campo es quien en ocasiones se ha hecho responsable de dar cumplimiento a

los lineamientos establecidos por el orden nacional, mediante del procesamiento y migración de la información (FCFI, 2015a).

Si bien el éxito de la gestión de la administración se evidencia en la generación de estos reportes, no se garantiza la generación de las competencias en algunos casos por parte de los funcionarios públicos, puesto que se da prioridad a cumplir con la elaboración de los mismos y no a transmitir el conocimiento que es lo que en últimas permite fortalecer las capacidades de los funcionarios, toda vez que el consultor termina realizando las tareas requeridas.

La implementación del programa podría enfocarse más en el proceso (transferencia de los conocimientos sobre las cinco fases de fortalecimiento) que en el resultado (el reporte del IDI), para así lograr la generación de competencias en los funcionarios de las alcaldías municipales, objetivo del Plan de Fortalecimiento.

En términos de evaluación, y para una mayor efectividad en la implementación del programa, frente a la generación de las capacidades institucionales, la Fundación podría realizar una valoración de competencias al inicio y al final de cada una de las fases del Programa a los funcionarios municipales con quienes ha realizado la implementación del Plan para determinar las falencias y proponer la estrategia a implementar para la generación de las mismas.

## LA FCFI EN LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS

El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública, se apoya en la formulación y presentación de proyectos para ser revisados y aprobados por los OCAD en las diferentes temáticas, de acuerdo con las necesidades de los municipios beneficiados en el período administrativo 2012-2015. Uno de los objetivos específicos del Plan es “promover la generación de resultados de impacto social en sectores de atención a primera infancia, calidad de la educación, y acceso a la justicia en un contexto de diversidad étnica y cultural” (Carbones El Cerrejón, 2015); sin embargo, de acuerdo con la investigación realizada en los registros del DNP, y en los informes de gestión de la FCFI, el 8,4% corresponde a grupos vulnerables dentro de los que, sin hacer una lectura muy estricta, podríamos ubicar la primera infancia, el 17,6% a temas de educación y ninguno a temas de justicia.

Dado lo anterior, y en aras de potencializar los objetivos de la FCFI en materia de proyectos, en el marco del Plan de Fortalecimiento de la Gestión Pública de los municipios, cobra relevancia que la FCFI defina un porcentaje mínimo de proyectos presentados por las administraciones locales sobre primera infancia, educación y acceso a la justicia de acuerdo con las demandas del municipio, teniendo en cuenta la estructuración del plan de desarrollo durante la vigencia de gobierno.

#### CONTINUIDAD DE CONSULTORES SÉNIOR

La implementación del plan de fortalecimiento, realizada en el período administrativo del 2012 al 2015, se caracterizó por contar con consultores para apoyar a los municipios, que en su mayoría se destacaban por su alto grado de experticia y conocimiento en materia de Planes de Desarrollo y su articulación con los requerimientos del Departamento Nacional de Planeación, así como la experiencia para la presentación de proyectos a los Ocad para acceder a recursos provenientes de las regalías. En la actualidad, parte del equipo de los consultores del Programa, corresponde a consultores júnior que están en etapa de aprendizaje de los procesos administrativos del sector público, lo cual podría poner en riesgo la velocidad del proceso en cada municipio, los resultados e impactos esperados de la implementación del programa de fortalecimiento y, por ende, la generación de las competencias en los beneficiarios del programa.

Ante la situación presentada, la Fundación, en el 2016, implementó una nueva estrategia para la transferencia de conocimiento por parte de los consultores más experimentados (sénior) a los consultores que recién ingresan al Plan de Fortalecimiento (júnior) por medio de un “*semillero de consultores*”, en el que los consultores sénior son multiplicadores de su saber al interior de la Fundación para el Fortalecimiento Institucional. En consecuencia, realizan sesiones de acompañamiento por parte de los consultores más experimentados con los más jóvenes en el oficio, fortaleciendo así el equipo consultor, lo que da continuidad al nivel de conocimiento de quienes lideraron la primera implementación del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal.

Sin embargo, las acciones realizadas para la transferencia de conocimientos por parte de los consultores, no cuentan con la rigidez de un programa de capacitación por lo que la efectividad en el proceso tiende a ser más demorada

y este aprendizaje se genera de manera informal, lo anterior podría mejorarse por medio de la conformación de equipos de trabajo formalizados, en donde a los consultores júnior se les asigna un consultor sénior quien se convertiría en su “tutor”, facilitando el legado del conocimiento, de la metodología, e incluso podría acompañarlos en el inicio de cada fase de la implementación del Plan cuando estén trabajando en terreno con los enlaces municipales.

En este sentido, se recomienda estructurar y formalizar la metodología de implementación del plan de fortalecimiento en donde los consultores júnior tengan horas de trabajo presenciales con los consultores sénior, y horas de trabajo independientes, así como la generación de los contenidos a abordar en cada sesión de trabajo, e incluso los resultados esperados en cada una de las fases del Plan. Lo anterior aportaría a que la generación de capacidades en los consultores júnior sea medible, alcanzable y verificable, y a que se convierta en el material de apoyo al momento de implementar el Plan de Fortalecimiento en las alcaldías municipales.

De igual manera, se podrían formalizar equipos mixtos de consultores sénior y júnior apoyando los entes territoriales; así podrían evitarse rupturas en los procesos de acompañamiento por cambio de consultores y ampliarse el rango de acción a más municipios.

## 6. MODALIDAD DE INVERSIÓN SOCIAL

La globalización de la economía ha generado que las empresas piensen en diferentes estrategias para contribuir al desarrollo económico, ambiental y social de las comunidades en las que se desarrolla su actividad empresarial. En torno a la responsabilidad social se ha planteado una evolución que ostenta un recorrido por diferentes fases, planteadas por Juan Guillermo Correa Jaramillo (2007) en el documento *Evolución histórica de los conceptos de responsabilidad social empresarial y balance social*, la cual se expone a continuación:

Fase primera: se cristaliza en la primera mitad del siglo XX; en ella surge espontáneamente la participación voluntaria por parte de las organizaciones en la comunidad, y por ello estas comienzan a aceptar la existencia de la responsabilidad de participar en el bienestar de la sociedad, a partir de la realización de actividades filantrópicas puntuales. Fase segunda: se ubica en la segunda mitad del siglo XX, ya que la comunidad en general comienza a tomar conciencia sobre la capacidad del sector privado para influir y solucionar los problemas sociales, al reconocer los

daños y riesgos que con su actividad ocasionaba en el entorno. Esto generó una presión para que el Estado interviniese imponiendo normas con el fin de gestar protección a los intereses públicos y a los recursos naturales.

Fase tercera: en la década de 1960, muchas organizaciones, instituciones y el gobierno, intentan encontrar un método para hacer frente al cambio social y se caracteriza por una mezcla de obligaciones que emanan de las normas del gobierno y de la sensibilidad de las empresas (p. 90).

Con las complejidades del mundo actual, las empresas han evidenciado la necesidad de desarrollar sus actividades en un entorno estable y donde exista desarrollo. No ajeno a esta situación, Cerrejón crea una estrategia de responsabilidad social de la que es eje central el sistema de fundaciones de la compañía, conformado por las Fundaciones para el Agua, Fortalecimiento Institucional, para el Progreso y Guajira Indígena, a través de las cuales se desarrollan programas y actividades enfocadas a la mejora de las condiciones de los habitantes del departamento.

En la actualidad, como prácticas inmersas en la responsabilidad social, se establecen diferentes formas en que las empresas pueden contribuir con el desarrollo sostenible de las comunidades, la inversión social es una de las posibles estrategias que se adoptan. El documento *Principios para la inversión social: experiencias de los participantes del Pacto Mundial en América Latina y el Caribe*, define la inversión social como: “la práctica de hacer contribuciones voluntarias, financieras y no financieras, que ayudan a las comunidades locales y a las sociedades más amplias, frente a sus necesidades de desarrollo” (Craalc, 2012, p. 9). En dicho estudio se presenta un esquema al que denominan continuo organizacional, que clasifican las distintas formas en las que las empresas pueden contribuir al desarrollo social, a partir de la inversión social.

La inversión en comunidades es una contribución financiera o no financiera que sin estar alineada con el *core* del negocio, se dirige a las comunidades ubicadas en el área de influencia (Pérez y Romero, 2016). En este sentido, el Plan de Fortalecimiento se enmarca dentro del concepto de la inversión en comunidades por cuanto hace parte de la estrategia de responsabilidad social de Cerrejón, aun cuando la actividad que desarrolló no se alinea con la actividad misional de la empresa; es un aporte en especie a un grupo de interés externo que son las entidades de gobierno de los municipios donde se desarrolla la operación. Al no estar alineado con el *core* del negocio de

Cerrejón, que es la extracción y la explotación de Carbón, la empresa no recibe dividendos económicos directos con la implementación del Plan, pero sí recibe beneficios como el cambio en la forma de relacionarse con las administraciones locales, y de una u otra forma garantiza que la administración de los recursos que reciben las administraciones municipales provenientes de las regalías, se inviertan, de manera eficiente, de acuerdo con el plan de desarrollo de cada alcaldía local.

De acuerdo con Leisinger (2011) en Craalc (2012, p. 19), la inversión social no está motivada por las expectativas de rentabilidad económica a corto plazo; lo que buscan este tipo de inversiones es “sentar las bases para el desarrollo de los mercados actuales y crear las condiciones necesarias para la expansión del mercado futuro”. Acorde con lo anterior, la implementación del Plan de Fortalecimiento no está basada en expectativas de rentabilidad económica inmediata sino que busca allanar el camino que le permita a la empresa continuar con el mercado, mejorar el relacionamiento con los gobiernos locales y, además, busca contribuir con el desarrollo de los municipios participantes en el Plan, por medio del mejoramiento de las capacidades de los funcionarios y de los servidores de las alcaldías.

De acuerdo con Romero (2016, p. 45), la inversión en comunidades corresponde a programas que las organizaciones emprenden con el fin de mejorar las condiciones de vida y el bienestar de las comunidades. Con el Plan de Fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y de los servidores públicos, se busca dar un manejo más eficiente a los recursos públicos y con esto ayudar en la mejora de la calidad de vida de los habitantes del territorio.

En la inversión social en comunidades se pueden entregar recursos financieros o no financieros, con el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal se destinan unos recursos para la implementación del mismo, los cuales se materializan con la puesta a disposición de consultores que desarrollan un plan de trabajo con los funcionarios de cada una de las administraciones municipales.

El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública desarrollado por la FCFI en los seis municipios de La Guajira busca generar no solo capacidades de conocimiento, en especial en el manejo del nuevo Sistema General de Regalías, capacidad para generar alianzas dentro de la visión de departamento, sino también, capacidades para definir programas que se han de incluir en los planes de desarrollo y elaborar proyectos para la consecución de los recursos a través de los cuales se ejecutarán dichos programas.

## 7. CONTRIBUCIÓN DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL A LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ

En medio de décadas de conflicto, la esperanza de la paz llega a Colombia tras la realización de los diálogos que se adelantaban con la guerrilla de las Farc en La Habana y que se concretaron con la firma del acuerdo entre el gobierno nacional y el grupo insurgente, hecho histórico que se llevó a cabo el 26 de septiembre de 2016. Esta situación se complementa con las ideas de cambio que en el mundo se generan y que llevan a las empresas a replantear el papel que juegan en las comunidades donde desarrollan su operación. Acorde con esta situación, la Fundación Ideas para la Paz creó una propuesta en la que las empresas pueden participar en la construcción de la paz y el mantenimiento de la misma, con la puesta en marcha de proyectos que integren seis dimensiones: fortalecimiento de capacidades locales, transparencia y anticorrupción, gestión responsable, ampliación de la ciudadanía, emprendimiento para la paz y reconciliación y nuevas narrativas.

Aunque es cierto que las empresas por sí solas no pueden fortalecer las instituciones locales, también es verdad que sí pueden colaborar con este propósito por medio del establecimiento de alianzas o convenios con las entidades territoriales del sector público o privado, coadyuvando en un proceso de fortalecimiento que genere las capacidades necesarias para una eficiente ejercicio de la gestión pública y administración de los recursos por parte de las entidades territoriales.

Cerrejón, consciente de las deficiencias en las capacidades de las administraciones locales en temas de gestión pública, de la falta de manejo eficiente de los recursos provenientes de regalías y de la falta de conocimiento en el nuevo Sistema General de Regalías, decide, como aspecto misional de la Fundación Fortalecimiento Institucional, desarrollar el Plan de Fortalecimiento Institucional con el objetivo de fortalecer las capacidades de las administraciones municipales de Barrancas, Dibulla, Hatonuevo, Maicao, Manaure y Uribia, y lo hace de manera concertada con los mandatarios locales que aceptaron su ofrecimiento.

Acorde con esta dimensión denominada Transparencia y Anticorrupción, el Plan de Fortalecimiento busca, con su implementación, fortalecer las capacidades de la gestión pública en los funcionarios de las alcaldías de los seis municipios, en las fases de planeación con el apoyo al diseño y gestión

de la financiación de los proyectos priorizados en los planes de desarrollo, la ejecución de los mismos, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el mandatario, la preparación para la rendición de cuentas; con ello, busca una eficiente administración de los recursos públicos y coadyuvar para que los ciudadanos estén informados del avance de cumplimiento del Plan.

Es innegable que al fortalecer los procesos de planeación, en particular con la realización de diagnósticos participativos e inclusivos se fortalece la participación y se amplía la democracia. Si bien es cierto que el Plan inició su implementación en mayo de 2012, cuando ya estaban elaborados los planes de desarrollo municipal, en su quinta etapa contempla el apoyo a los procesos de planeación de las nuevas administraciones locales; es decir, las que ingresaban en enero de 2016.

Al fortalecer instituciones como las alcaldías municipales en temas de gestión pública, estas adquieren las competencias para el manejo adecuado de los recursos públicos; sin embargo, no se fortalece, de manera directa, el tema de emprendimiento referido a proyectos de negocio, toda vez que el plan apoya el fortalecimiento de capacidades en torno a la gestión pública que desarrollan los funcionarios y servidores públicos de las administraciones municipales.

Es indiscutible que la explotación de carbón que genera Cerrejón produce impactos en los grupos de interés de los municipios en los que se desarrolla la operación minera, dentro de los cuales se encuentra la generación de unos recursos importantes para los municipios del área de influencia de la operación minera de Cerrejón, para lo cual la preocupación por fortalecer las capacidades de gestión pública en los funcionarios y servidores públicos de esos municipios beneficiarios del Plan de Fortalecimiento, se adecúa a una acción de mitigación de este impacto, más aún cuando con el cambio en la forma y procedimiento para acceder a este tipo de recursos cambia de manera drástica, lo que coincide con el cambio de administradores locales.

El apoyo que brinda la Fundación a las administraciones locales en la etapa de planeación, promueve espacios de diálogo con la comunidad, aunque no necesariamente sea con población en conflicto. Al respecto, manifiesta el ex director del Sistema de Fundaciones, que el tema de la paz no es un tema de La Habana, sino que se va a desarrollar en cada una de las regiones y expresa que,

En la medida en que los gobiernos locales entiendan que sus empresas que están con mejores capacidades a veces técnicas para ciertas cosas, pueden aportarle mucho más al desarrollo de las regiones en ese sentido, porque los intereses hacen que se generen mitos, se generen rupturas en los diálogos, en cuanto a que se hacen suposiciones, creo que detrás de eso está el interés sobre lo económico y estas regiones mientras no tengan una sostenibilidad económica van a estar sujetas a muchas tensiones sociales, sobre todo la Guajira que tiene tantas necesidades, el programa le apunta a la paz si me preguntan si esto aporta a la paz, definitivamente apunta porque vamos a tener gobernantes capaces de proponer o implementar sus visiones de desarrollo y hacerlas realidad en el departamento, aprovechar mucho más las inversiones que se están generando y por supuesto redundar en mejores condiciones de vida para sus habitantes (...) (Durán y Guarnizo, 2016n).

Entonces, aun cuando el programa no cumple con todas las dimensiones planteadas por la Fundación Ideas para la Paz, el enfoque hacia el fortalecimiento de las instituciones permite un manejo más efectivo de los recursos, la realización de procesos de planeación más incluyentes y que, por tanto, contribuyen al cierre de las brechas existentes en los municipios, lo que genera una convivencia más armónica y pacífica al interior de los municipios.

Cerrejón, por medio de la implementación del Plan de fortalecimiento que desarrolla la FCFI, ayuda a las alcaldías municipales a fortalecerse y a prepararse para contemplar acciones para cubrir las necesidades que se generan en los municipios en la etapa del posconflicto, con el reintegro a sus territorios de víctimas de la violencia, así como también con el retorno de combatientes a sus lugares de origen.

## CONCLUSIONES

Compañías como el Cerrejón han entendido que pueden desempeñar un papel relevante en el desarrollo de las regiones donde operan; por lo tanto, han creado diferentes figuras como instrumentos de intervención para aportar al desarrollo social. El Plan de Fortalecimiento es un ejemplo del cambio de visión que han tenido las empresas en torno a la responsabilidad social y a la forma en que se realizan las inversiones sociales. Si bien este programa no apunta, de manera directa, a la satisfacción de necesidades materiales de las comunidades, sí busca que las instituciones tengan las capacidades necesarias para gestionar el desarrollo sostenible dentro de su territorio.

Durante los 40 años de operaciones, Cerrejón ha aportado, en términos económicos, al producto interno bruto del departamento de La Guajira; paralelamente, en años recientes, ha generado iniciativas que buscan el desarrollo institucional no solo de su área de influencia sino de la totalidad del departamento por medio de estrategias que si bien no están alineadas con el *core* del negocio, impactan positivamente en la forma en que las comunidades ven a Cerrejón, ya no como una empresa que extrae el carbón, sino como una compañía que también ayuda al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, y genera conciencia sobre una visión compartida de departamento.

El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública es una estrategia efectiva de relacionamiento que ha contribuido a la implementación de mejores prácticas administrativas en La Guajira, generando impactos positivos que redundan en una mayor credibilidad de la comunidad frente a las instituciones y de cara al Estado. Aunque en principio el Plan se estructura como un plan de medios y no de resultados, el número de proyectos aprobados por los Ocad, el posicionamiento de cada municipio en la evaluación de desempeño integral nacional, así como la certificación de calidad lograda por la Secretaría de Hacienda del municipio de Maicao, evidencian los resultados obtenidos con la implementación del programa. Estos avances son una apuesta importante en la generación de capacidades de autogestión y auto determinación por parte de las instituciones públicas.

El modelo del Plan de Fortalecimiento es una herramienta que se articula con las diferentes etapas de la gestión pública y, en este sentido, con las directrices y requerimientos del Departamento Nacional de Planeación para los municipios, que puede ser replicada. No obstante, la implementación del Plan depende de la voluntad política de los gobernantes locales y del respaldo que le impriman al convenio; y además, es necesario que entre las alcaldías municipales exista una sinergia liderada por la gobernación para lograr esa visión compartida de departamento. Del mismo modo, el estudio de caso demuestra que el desarrollo del Plan se potencializa con la participación de los enlaces, pues ellos son elementos fundamentales en la transmisión del conocimiento y son el eje de la materialización de la ejecución del plan y son los responsables, junto con el equipo de la Fundación, de abordar cada una de las temáticas concertadas y programadas.

Si bien la implementación del Plan de Fortalecimiento aporta de manera real al fortalecimiento de las capacidades en la gestión pública de los

municipios, lo cual se evidencia con los resultados obtenidos por estos, es conveniente realizar un proceso de documentación riguroso, sobre todo en lo referente a las actividades desarrolladas con cada uno de los municipios, pues se encontró un vacío en cuanto a las actividades desarrolladas en cada una de las etapas y la documentación de estas puede servir de memoria para futuras administraciones.

De igual manera, es necesario formalizar los procesos de transferencia de conocimientos de los consultores sénior hacia los consultores júnior, e incluso hacia los enlaces, para realizar un seguimiento constante sobre la implementación del plan y garantizar la generación de competencias no solo en los funcionarios públicos sino en el equipo de consultores nuevos que entran a apoyar el proceso.

De acuerdo con lo manifestado por los funcionarios entrevistados, el éxito de la implementación del Plan obedece, en buena parte, a la experiencia en gestión pública de los consultores, lo que hace pertinente que se siga contando con profesionales sénior, con experiencia en el manejo de lo público.

El Plan de Fortalecimiento de las capacidades municipales no resuelve, de manera directa, las problemáticas propias del departamento, pero sí es una herramienta de apoyo a la gestión pública municipal, que implementada desde el inicio de los períodos de los alcaldes se vuelve más efectiva, ya que apoyando la elaboración de los planes de desarrollo y la elaboración de metas y programas, se pueden direccionar los esfuerzos y recursos hacia los sectores con más necesidades básicas insatisfechas de los municipios y del departamento.

El Plan de Fortalecimiento como tal no pretende reemplazar al Estado, es una estrategia de sensibilización para la construcción de un mejor municipio, de un mejor departamento y, por qué no, de un mejor país. Por ello es necesario verificar la generación de las competencias en los funcionarios, para garantizar que la implementación cumpla con los objetivos propuestos en esta estrategia de inversión en comunidades.

La posición del municipio en el *ranking* nacional es la mejor carta de presentación de las administraciones locales frente a los electores e incluso frente al gobierno nacional que puede ser visto como un índice de buena reputación frente a las posibles nuevas formas de financiamiento para el cumplimiento del plan de desarrollo de cada alcaldía.

La implementación del Plan de Fortalecimiento debe ser una estrategia de medios y no de resultados, en donde lo importante tiene que estar enfocado

a la generación de las competencias en los funcionarios y no a la generación de los reportes para el Índice de Desempeño Integral.

La articulación entre las secretarías de cada alcaldía, es fundamental para la generación de la información que alimenta los reportes de administración municipal, la FCFI ha aportado en este tema, evidenciando los resultados gracias a la implementación del Plan, los cuales se materializan en la inversión pública frente a las necesidades de los municipios.

La búsqueda de la certificación de calidad es un ejercicio que se realiza de manera paralela en cada administración; sin embargo, solo se ha generado un registro al respecto, se sugiere reforzar este procedimiento para la formalización de los procesos y la organización de la información en todas las secretarías adscritas en cada alcaldía municipal; lo anterior, redundará en la mejor gestión que garantizaría la eficiencia en el seguimiento, evaluación y detección de oportunidades de mejora frente a las administraciones públicas.

#### GLOSARIO

Enlace. Funcionario encargado por la administración municipal para la implementación del Plan de Fortalecimiento.

FCFI: Fundación Carrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira.

FNR: Fondo Nacional de Regalías.

IDI: Índice de Desempeño Integral.

NBI: Necesidades básicas insatisfechas.

Ocad: Órgano Colegiado de Administración y Decisión.

Ocaton: Jornada masiva de presentación de proyectos en el departamento de La Guajira, realizada en octubre de 2012.

PD: Plan de Desarrollo.

RS: Responsabilidad Social.

SGR: Sistema General de Regalías.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCOUNTABILITY*. (2006). De las palabras a la acción. El compromiso con los *stakeholders*. *Manual para la práctica de las relaciones con grupos de interés*. (Manual). Canadá: United Nations Environment Programme. Obtenido de: <http://www.foretica.org/wp-content/uploads/2016/01/204.pdf>
- ALATORRE, G. (1995). Fortalecimiento institucional. Ficha 1. ¿Qué es? ¿A quién le sirve y para qué? Obtenido de: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/premierdph/fiche-premierdph-1869.html>
- BEDOYA, J. E. & UGARTE, Á. (2012). *Experiencias prácticas de fortalecimiento institucional* (Colección para el Desarrollo n.º 10). Madrid: Fundación Humanismo y Democracia. Obtenido de: <http://www.hmasd.org/hmasd/10Eloyweb.pdf>
- BSI GROUP. (2011). Sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo OHSAS 18001 [Institucional]. Obtenido de: <https://www.bsigroup.com/es-ES/Seguridad-y-Salud-en-el-Trabajo-OHSAS-18001/>
- BUCHANAN, J. M. (1979). Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications, Inaugural lecture, Institute for Advanced Studies (Viena), *IHS Journal, Zeitschrift des Instituts für Höhere Studien*, vol. 3, pp. 112-113.
- CARBONES DEL CERREJÓN. (2008). Informe de sostenibilidad. Riohacha: Cerrejón. Obtenido de: [http://www.cerrejon.com/site/Portals/0/Documents/pdf/informes\\_sostenibilidad/INFORME\\_SOSTENIBILIDAD12008.pdf](http://www.cerrejon.com/site/Portals/0/Documents/pdf/informes_sostenibilidad/INFORME_SOSTENIBILIDAD12008.pdf)
- CARBONES DEL CERREJÓN. (2013). Sistema de Fundaciones Cerrejón. Obtenido de: <http://www.cerrejon.com/site/desarrollo-sostenible-•-responsabilidad-social-rse/sistema-de-fundaciones.aspx>
- CARBONES DEL CERREJÓN. (2015). Informe de sostenibilidad. Cerrejón. Obtenido de: [http://www.cerrejon.com/site/Portals/0/Documents/pdf/Informe%20sost\\_2015\\_ce.pdf](http://www.cerrejon.com/site/Portals/0/Documents/pdf/Informe%20sost_2015_ce.pdf)
- CARBONES DEL CERREJÓN. (2016). Nuestra empresa. Historia [Institucional]. Obtenido de: <https://www.cerrejon.com/index.php/nuestra-empresa/>
- CENTRO REGIONAL DE APOYO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CRAALC. (2012). Principios para la inversión social: experiencias de los participantes del Pacto Mundial en América Latina y el Caribe. Bogotá: Centro Regional de Apoyo para América

Latina y el Caribe. Obtenido de: [http://s149096.gridserver.com/eventos/inversion-social/sites/default/files/principios\\_para\\_la\\_inversion\\_social.pdf](http://s149096.gridserver.com/eventos/inversion-social/sites/default/files/principios_para_la_inversion_social.pdf)

CONGRESO DE COLOMBIA (1994/07/15). Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. [Ley 152 de 1994]. D.O: 41.450.

CONGRESO DE COLOMBIA (2011/06/10). Ley de Víctimas. [Ley 1448 de 2011]. D.O: 48.096

CONGRESO DE COLOMBIA (2012/05/17). Sistema General de Regalías. [Ley 1530 de 2012]. D.O: 48.433

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. [Const.]. (1991). Artículo 339 [Título XII]. 2da. Ed. Legis.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. [Const.]. (1991). Artículo 360 [Título XII]. 2da. Ed. Legis.

CORREA, J. G. (2007). Evolución histórica de los conceptos de responsabilidad social empresarial y balance social. *Semest. Econ.*, 10(20).

DANE. (2015). La Guajira: Pobreza monetaria 2014. Bogotá: Dane. Obtenido de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/Guajira\\_Pobreza\\_2014.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Guajira_Pobreza_2014.pdf)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP, & CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. (2005). *Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal*. Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aMetod\\_desem\\_mpal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. (2007). Actualización de la *Cartilla de regalías en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. (2012a). Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados. Marco fiscal de mediano plazo, Plan indicativo, Plan operativo anual de inversiones, Presupuesto, Plan de acción y Programa anual mensualizado de caja (*Guías para la gestión pública territorial*, n.º 11). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Instrumentos%20gestión%20resultados.pdf>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. (2012b). Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015 (*Guías para*

*la gestión pública territorial*, n.º 4). Obtenido de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo\\_DNP\\_web.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo_DNP_web.pdf)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. (2016). *Antiguo Sistema de Regalías*. Obtenido de: <https://www.sgr.gov.co/QuiénesSomos/AntiguoSistema.aspx>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. (2017). *Guía de validación jurídica de la distribución del sistema general de regalías -SGR- entre fondos y beneficiarios*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DEWEY J. (1998). *Democracia y educación*. 3ª. ed., Madrid: Ediciones Morata.

DÍAZ, N. & CASTAÑO, C. A. (2013). El calor compartido como Nueva Estrategia de Desarrollo Empresarial. Daena. *International Journal of Good Conscience*, 8(2), 82-100.

DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016b). Entrevista realizada a Luz Nidia Pedreros Obregón, coordinadora de la Fundación, el 6 de junio de 2016.

DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016c). Entrevista realizada a Eurípides Pulido, alcalde del municipio de Maicao para el período 2012-2015, el 11 de junio de 2016.

DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016d). Entrevista realizada a Luz Nidia Pedreros, coordinadora de la Línea de Fortalecimiento Institucional, el 14 de junio de 2016.

DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016e). Entrevista realizada a Víctor Obregón, enlace del municipio de Maicao, el 11 de junio de 2016.

DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016f). Entrevista realizada a Nairo Ceballos, secretario de planeación del municipio de Dibulla para el período 2012-2014, el 12 de junio de 2016.

DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016g). Entrevista realizada a Nelson Llanos, secretario de planeación del municipio de Maicao para el período 2012-2015, el 11 de junio de 2016.

DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016h). Entrevista realizada a Silvia Ospino, alcaldesa del municipio de Dibulla para el período 2012-2015, el 12 de junio de 2016.

DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016i). Entrevista realizada a Malena Oñate, profesional especializada de la Secretaría de Planeación e Infraestructura Departamental, el 12 de junio de 2016.

DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016j). Entrevista realizada a Álvaro Iván Quintero Corrales, jefe de la Oficina de Control Interno de la Alcaldía de Maicao, el 11 de junio de 2016.

- DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016k). Entrevista realizada a César Arismendi, secretario de planeación del departamento en el 2012, el 14 de junio de 2016.
- DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016l). Entrevista realizada a Willy Vides, consultor sénior de la FCFI, el 15 de junio de 2016.
- DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016m). Entrevista realizada a Elkin de Armas, secretario de hacienda del municipio de Maicao durante el período 2012-2015, el 11 de junio de 2016.
- DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016n). Entrevista realizada a Raúl Roys, exdirector de la Fundación para el Fortalecimiento Institucional de Cerrejón, el 11 de junio de 2016.
- DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2016o). Entrevista realizada a Jorge Alberto Cerciaro Figueroa, alcalde del municipio de Barrancas para el período 2016-2019, el 11 de junio de 2016.
- DURÁN, R. y GUARNIZO, A. (2017). Entrevista realizada a Raúl Roys, exdirector de la Fundación para el Fortalecimiento Institucional de Cerrejón, el 10 de marzo de 2017.
- EL TIEMPO*. (2017/02/24). Envían a prisión al gobernador de La Guajira, Wilmer González B. Obtenido de: <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/envian-a-prision-al-gobernador-de-la-guajira-wilmer-gonzalez-brito-60195>
- FAO. (2010) ¿Qué es la certificación SA8000? [Institucional]. Obtenido de: <http://www.fao.org/docrep/007/ad818s/ad818s06.htm>
- FCFI. (2015a). Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional. Informe final de las acciones implementadas en el marco del convenio marco de cooperación suscrito entre la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional y el municipio de Barrancas junio 2015. Documento suministrado por FCFI.
- FCFI. (2015b). Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional. Informe final de las acciones implementadas en el marco del convenio marco de cooperación suscrito entre la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional y el municipio de Barrancas diciembre de 2015. Documento suministrado por la FCFI.
- FCFI. (2016). Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional. Informe final municipios. Proyecto 2: Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal en seis municipios de La Guajira. Documento suministrado por FCFI.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, FIP. (2011). *La Guajira en su laberinto. Transformaciones y desafíos de la violencia* (Informes FIP n.º 12). Bogotá: Fundación Ideas Para La Paz. Obtenido de: <http://archive.ideaspaz.org/images/guajirafinalagosto.pdf>

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, FIP. (2016). *La oportunidad de la paz. Una propuesta de transformación*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Obtenido de: [https://www.academia.edu/26811159/La\\_Oportunidad\\_de\\_la\\_paz](https://www.academia.edu/26811159/La_Oportunidad_de_la_paz).

GARCÍA, I. M. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

GOBERNACIÓN DE LA GUAJIRA & SECRETARÍA DEPARTAMENTAL DE SALUD. (2012). Análisis de situación de salud (ASIS) del departamento de La Guajira. Obtenido de: <https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/mapa/Analisis-de-Situacion-Salud-LaGuajira-2011.pdf>

HILLERMAN, W. (2012). Fortalecimiento institucional... y desarrollo de capacidades. Obtenido de: <http://www.entremundos.org/databases/New%20Training%20Manuals/Fortalecimiento%20Institucional%20-%20opt%201.pdf>

ILPES. (2003). El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Ilpes, Organización de las Naciones Unidas, ONU, la Comisión Económica para América Latina, Cepal. *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Obtenido de: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/13867/sgp42.pdf>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, MEN. (2009). Fuentes de recursos. Sistema general de participaciones - educación. Tipologías y asignación de recursos. Obtenido de: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-198471\\_archivo\\_pdf10.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-198471_archivo_pdf10.pdf)

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, MHFP. Planes de Desarrollo Regional. Gobierno de España. Obtenido de: <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcpp0006/pri/ro1/Paginas/PlanDesarrolloRegional.aspx>

NACIONES UNIDAS, ONU. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Obtenido de: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

NACIONES UNIDAS, ONU. (2016a). Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible [Institucional]. Obtenido de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

- NACIONES UNIDAS, ONU. (2016b). Objetivos de desarrollo sostenible [Institucional].  
Obtenido de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- NORTH, D. (1994). ¿Qué queremos decir cuando hablamos de racionalidad?, *Revista de Estudios Públicos* (53).
- NUSSBAUM, M. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, OIM. (2016). Fortalecimiento Institucional para las Víctimas - Descripción [Institucional]. Obtenido de: <http://www.oim.org.co/fortalecimiento-institucional-para-las-v%C3%ADctimas-descripción>
- PÉREZ, O. (2016). *Metodología para la elaboración de estudios de caso cualitativos en responsabilidad social empresarial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PORTER, M. & KRAMER, M. R. (2006). Estrategia y sociedad. *Harvard Business Review*. 84 (12), 42-56.
- PROCOLOMBIA. (2017). Exportaciones Inversiones Marca País. Plan Nacional de Desarrollo. Obtenido de: <http://www.procolombia.co/2010-2014/plan-nacional-de-desarrollo>
- ROMERO, M. C. (2016). “Responsabilidad social”. En O. PÉREZ. (2016). *Metodología para la elaboración de estudios de caso en responsabilidad social* (pp. 33-49). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ROMERO, M. C. y PÉREZ, O. (2016). “Responsabilidad social”. En: PÉREZ HOYOS, O. I. (2016). *Metodología para la elaboración de estudios de caso en responsabilidad social*. Sección II. 2. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.
- SEMANA. (2016/11/06). Con González, La Guajira quedó en manos de una casta tradicional. Obtenido de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/nuevo-gobernador-de-la-guajira-pertenece-a-una-casta-politica-tradicional/504593>
- TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. (2014). Índice de Transparencia de las Entidades Públicas [Institucional]. Obtenido de: <http://indicedetransparencia.org.co>

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. (2017). Índice de Transparencia de las Entidades Públicas [Institucional]. Obtenido de: <http://indicedetransparencia.org.co/2015-2016/ITD/Gobernaciones>.

Usaid. (2016). United States Agency for International Development [Institutional]. Obtenido de: <https://co.usembassy.gov/embassy/bogota/sections-offices/usaid/>