



Foto: Mauricio Olaya

02

INSTITUCIONES

Autores: María Eugenia Bonilla, Nadia Pérez Guevara, Miguel Pardo Uribe y Javier Ardila Peña.



DATOS DESTACADOS*

Desempeño administrativo

- Según el índice de desempeño institucional, el departamento de Santander cuenta con un puntaje de 75,8 para el año 2020, ubicándose así en el puesto 16 entre los 32 departamentos. Presenta, además, tendencia a subir, si se compara con el 62.9 del año 2018 y el 63.8 del año 2019.
- Según la Secretaría de Planeación de Santander (2021), el porcentaje general de aprobaciones de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) se encuentra en un punto medio alto, con un 89% durante el periodo 2012-2020. Allí se destaca el alto porcentaje de aprobaciones de asignaciones del Fondo de Ciencia Tecnología e Información (96%).
- La provincia más afectada por lesiones personales, homicidios y hurtos fue la Metropolitana (39.370, 1.711 y 61.334), seguida de Yariguíes (9.004, 717 y 13.853), Vélez (4.268, 354 y 2.465), Guanentá (3.108, 160 y 2.023), Comunera (1.735, 128 y 1.201), García Rovira (1.115, 55 y 556) y Soto Norte (361, 38 y 205)¹ (Policía Nacional de Colombia, 2021).
- Los municipios con mayor número de hurtos fueron: Bucaramanga (37.984), Barrancabermeja (11.682), Floridablanca (10.734), Piedecuesta (5.543), Girón (5.483), San Gil (1.288), Sabana de Torres (1.132), Barbosa (927), Lebrija (842) y Socorro (669) (Policía Nacional de Colombia, 2021).

Transparencia

- De acuerdo con el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (s.f.b), Santander fue el quinto departamento del país con mayor número de sanciones penales por casos de corrupción en el periodo comprendido entre el 2015 y el 2020.
- Santander ocupó el cuarto lugar en mayor número de hechos de corrupción ocurridos, reportados y sancionados a nivel nacional, según reportes de prensa en el periodo 2016-2020 (Transparencia por Colombia, 2021).
- Los municipios con mayor número de lesiones personales fueron: Bucaramanga (21.280), Barrancabermeja (6.870), Floridablanca (6.242), Piedecuesta (5.087), Girón (4.771), San Gil (1.544), Barbosa (1.457), Lebrija (1.054), Cimitarra (959) y Sabana de Torres (821) (Policía Nacional de Colombia, 2021).
- Los municipios con mayor número de homicidios fueron: Bucaramanga (905), Barrancabermeja (469), Girón (221), Floridablanca (208), Piedecuesta (199), Cimitarra (158), Sabana de Torres (101), Puerto Wilches (71), Rionegro (61) y San Gil (57) (Policía Nacional de Colombia, 2021).

Seguridad ciudadanía

Para el periodo comprendido entre 2015 y 2020, se tienen los siguientes datos:

- Los delitos de mayor impacto en el departamento fueron: hurtos (83.641), lesiones personales (58.978) y homicidios (3.167) (Policía Nacional de Colombia, 2021).
- Las lesiones personales en el departamento presentaron una variación negativa de -57% y los homicidios una de -6%. En cambio, los hurtos registraron una variación positiva de 33% (Policía Nacional de Colombia, 2021).

Participación ciudadana

- La tasa de participación electoral en el departamento de Santander en los últimos periodos electorales es más alta que la del promedio nacional. En las elecciones presidenciales realizadas desde 2010 el promedio de participación fue del 53,2%, mientras que el nacional fue del 48%.
- El promedio de participación para la elección de gobernador alcanza el 65% en el departamento. Hay que destacar el aumento en la asistencia a las urnas en los últimos periodos; en 2011 la participación fue del 63,14%, mientras que en 2019 fue del 66,5%.

1. Esta clasificación se hace conforme a la ordenanza n.º 09 de 2019 de la Asamblea de Santander, que creó las siete (7) Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) del departamento. Los municipios de Simacota, Zapatoca, Rionegro y Tona, que pertenecen a dos (2) PAP, fueron incluidos solo en una de ellas. Simacota en la PAP Comunera, Rionegro y Zapatoca en la PAP Metropolitana y Tona en la PAP Soto Norte.

- Bucaramanga es la ciudad que presenta una menor participación en la elección de gobernador y de Asamblea Departamental, 56% en promedio.
- Los votos blancos y nulos emitidos en las corporaciones públicas superan el 10%. Hay que mencionar el alto porcentaje de votos en blanco para las JAL del departamento, que en 2019 alcanzaron el 42%.
- Se evidencia una mayor participación en los municipios ubicados en el corredor central² del departamento, frente a una menor en aquellos ubicados en la periferia.



*Nota: las fuentes se incluyen a lo largo del capítulo

2. Se refiere a los municipios aledaños a la vía nacional Bogotá – Bucaramanga, denominada por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) como la troncal central del norte.

Perfil de Santander en materia de instituciones

Tema	Indicador	Valor Santander (2016)	Valor Santander (2020)	Tendencia	Ranking en Colombia	Mejor buena práctica en Colombia (valor)	Fuente
Desempeño administrativo	Gasto bruto en investigación y desarrollo (I+D) (como porcentaje del PIB)	52,9	88,51	Creciente	2 de 33	Antioquia (100)	Índice Departamental de Innovación para Colombia IDIC (2020)
	Inversión en transferencia de tecnología (por cada 100.000 unidades del PIB)	Sin registro	2,05	Creciente	7 de 33	Caldas (100)	
Transparencia	Índice de desempeño institucional	68,4	75,8	Creciente	16 de 32	Cundinamarca (98,2)	Departamento Administrativo de la Función Pública (2021)
	Índice de transparencia, acceso a la información y lucha anticorrupción	70,50	73,5	Creciente	17 de 32	Cundinamarca (98,0)	Departamento Administrativo de la Función Pública
Seguridad ciudadana	Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes	26,68	25,03	Decreciente	25 de 33	Amazonas (9,08)	Policía Nacional de Colombia (2021)
	Tasa de lesiones personales por cada 100.000 habitantes	552,30	237,89	Decreciente	10 de 33	Vichada (67,85)	
	Tasa de hurtos por cada 100.000 habitantes	457,87	608,31	Creciente	9 de 33	Vaupés (79,6)	
	Tasa de percepción de inseguridad	39	50,2	Creciente	7 de 13	Manizales (10,4)	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021)
Participación ciudadana	Tasa de participación electoral para presidente	54,26%	60,3%	Creciente (ver Gráfica 1)	5 de 32	Casanare 2018 (64,1%)	Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)
	Tasa de participación electoral para el Congreso de la República	47,38%	51%	Creciente (ver Gráfica 1)	7 de 32	Atlántico (57%)	
	Tasa de participación electoral para gobernador	63,14% (2011)	66,5% (2019)	Creciente	7 de 32	Casanare 2019 (73%)	
	Tasa de participación electoral para Asamblea	62,69% (2011)	65,94% (2019)	Creciente	7 de 32	Casanare 2019 (73%)	

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo desarrolla el primer pilar estratégico del Informe de Desarrollo de Santander. En él se realiza un diagnóstico sobre las instituciones políticas del departamento a partir del análisis de cuatro elementos: desempeño administrativo, niveles de transparencia, seguridad ciudadana y participación ciudadana. Para cada uno de estos temas se presentan algunos datos destacados que permiten entender la dinámica del departamento, un análisis de estos y, por último, unas recomendaciones de acción pública o privada para mejorar o potenciar la situación actual de Santander.

Para abordar el desempeño administrativo se parte del Índice de Desempeño Institucional (IDI), el cual permite observar la fortaleza de las instituciones del departamento. En particular, se examinan dos dimensiones. La primera está relacionada con el entorno y la capacidad competitiva, a partir del análisis del Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC) y el Índice Departamental de Competitividad (IDC). La segunda, por su parte, se detiene en el nivel de aprobación y ejecución de recursos públicos —principalmente los provenientes del Sistema General de Regalías (SGR)— destinados a la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel), como factor presente en la dinámica productiva de nuestro país y que se ha empezado a considerar determinante en el impulso de la competitividad en las regiones.

Por su parte, el apartado de transparencia basa el análisis de tres conjuntos de datos. Primero, se presentan los índices de gobierno digital y de transparencia, de acceso a la información y de lucha anticorrupción, derivados del Índice de Desempeño

Institucional. Esto tiene el fin de evidenciar posibles brechas y oportunidades de mejora, a partir de la comparación entre los resultados obtenidos por la Gobernación de Santander, los municipios de categoría 1 y 2, y los municipios de categoría 5 y 6. Posteriormente, se revisa el desempeño de la Gobernación de Santander, con respecto al Índice Nacional Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. Por último, se presentan algunas conclusiones sobre la transparencia en el uso de las regalías, tomando como referencia la información de la herramienta Mapa Regalías.

Más adelante, el apartado de seguridad ciudadana se concentra en el análisis de los delitos de homicidio, hurto y lesiones personales, al igual que en el comportamiento de algunos de estos delitos entre los años 2015 y 2020 en Santander. Además, también se identifican los municipios y las provincias del departamento más afectadas por cada uno de estos hechos delictivos, y se hace un diagnóstico sobre los subtipos de delitos asociados.

Finalmente, se trata la participación a partir del análisis de la participación política o electoral en el departamento durante la última década. Para ello, se hace especial énfasis en la abstención electoral, al igual que en los porcentajes de votos en blanco, votos nulos y tarjetas no marcadas en las elecciones a Presidencia, Congreso de la República, Gobernación, Asamblea Departamental, concejos municipales y Juntas Administradoras Locales (JAL). También se realiza un análisis más cualitativo de la participación social o cívica vista a partir de los espacios de participación ciudadana y la movilización social.



Foto: Mauricio Olaya

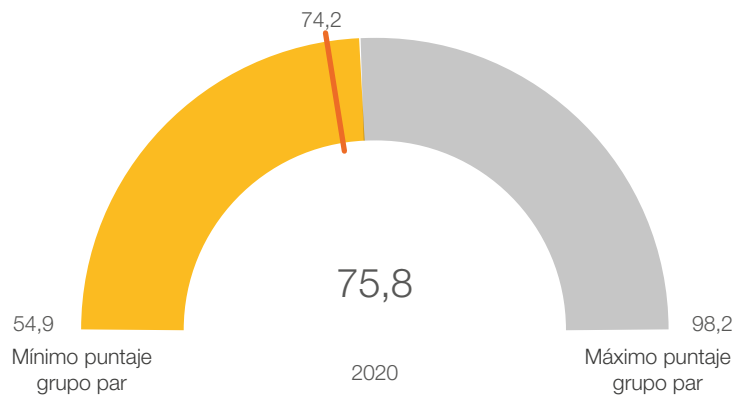
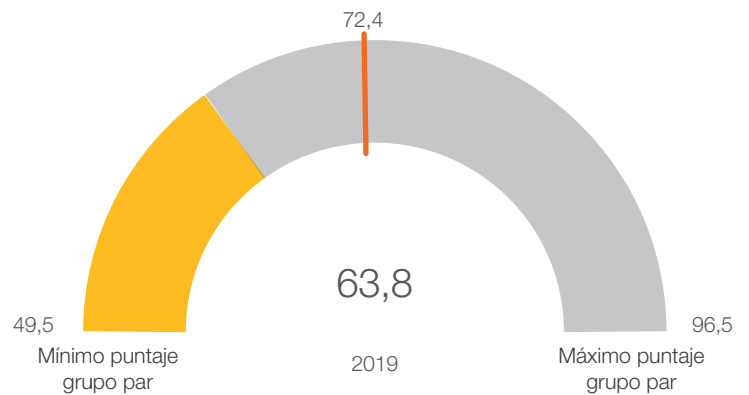
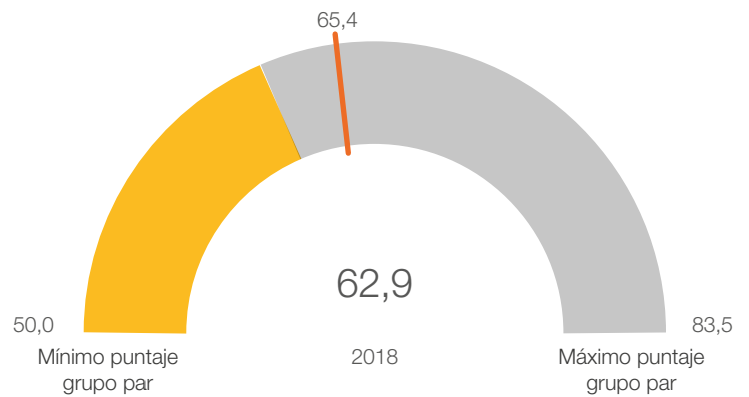
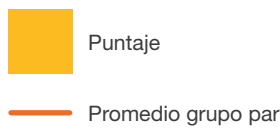


DESEMPEÑO ADMINISTRATIVO

Se puede hablar sobre el nivel de desempeño administrativo general en las entidades territoriales a partir de los resultados del Índice de Desempeño Institucional (IDI), desarrollado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). La Gráfica 1 presenta el comportamiento de Santander en el IDI. Allí se observa que entre los años 2018 y 2020 el departamento

mejoró sus resultados, mostrando un comportamiento similar entre 2018 y 2019, en un rango que no alcanzó a superar dos tercios de la medida máxima de desempeño. A su vez, se registró por debajo de la media de las gobernaciones que conforman el grupo par de instituciones, establecido por el DAFP para su medición.

Gráfica 1. Resultados del departamento de Santander – IDI, 2018-2020.



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2021).

Para este mismo indicador, se observa un aumento entre los años 2019 y 2020, al incrementarse 12 puntos porcentuales (pp), llegando a 75,8 puntos. Esto ubica al departamento 1,6 pp por encima del promedio del grupo de gobernaciones. Por lo tanto, para el 2020, para el desempeño de Santander aún falta una cuarta parte de mejora en el manejo de sus capacidades.

En cuanto a otras mediciones, en el Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC), Santander se ha ubicado en un nivel de desempeño medio-alto, llegando a ocupar el tercer puesto entre los 32 departamentos del país. Ha mostrado resultados crecientes en aspectos como el “gasto bruto en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB” y la “inversión en transferencia de tecnología (por cada 100.000 unidades del PIB)”.

Con miras a revisar la ejecución de recursos, cabe mencionar que en Colombia las entidades territoriales cuentan, básicamente, con fuentes de financiación agrupadas en ingresos corrientes, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos. Dentro de los ingresos corrientes, como ingresos no tributarios, se ubican las asignaciones del Sistema General de Regalías (SGR), con asignaciones variables para cada entidad.

Teniendo en cuenta los montos de recursos disponibles y aprobados sobre las asignaciones de capitales provenientes del SGR —desde las diferentes instancias de OCAD (Órgano Colegiado de Administración y Decisión), con espectro de decisión a nivel de municipios, departamentos, regiones y nación (DNP, 2021b)— los recursos de regalías tienen una orientación general del 92% hacia programas y proyectos de inversión, y el 8% restante, a actividades de administración y preinversión.

Según la descripción del DNP (DNP 2021a), en la distribución del SGR se encuentran básicamente dos grupos:

En asignaciones locales³, directas y departamentales⁴ para las entidades territoriales (los departamentos y municipios viabilizarán y aprobarán los proyectos financiados con estas asignaciones)[, y] ... en asignación regional⁵, Paz, CTel y ambiental (Ctel y Ambiente se asignan a través de convocatorias públicas).

Cabe mencionar que con la nueva reforma del SGR, que empezó a regir desde el presente año, se eliminaron una alta cantidad de OCAD en pro de hacer más eficiente la destinación de los recursos.

El departamento de Santander, como territorio productor de hidrocarburos y otros minerales, recibe una proporción importante de recursos de regalías. En el departamento, se ha orientado su inversión de acuerdo con la distribución implementada con el SGR, a partir del Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, con efectos hasta el año 2020⁶. De tal manera, en Santander las asignaciones SGR han alcanzado proporciones mayores al 10% de sus ingresos anuales, llegando a cifras cercanas a los COP 200.000 millones en años anteriores. Constituyen, entonces, una fuente importante de recursos, pues se invierten plenamente, a través de programas y proyectos, en el cubrimiento de un espectro amplio de necesidades de las comunidades y los sectores del departamento.

Gestión de recursos de regalías

En esta sección se observa la gestión de recursos, orientada a la revisión del nivel de logro de aprobación de los recursos disponibles, mediante programas o proyectos de desarrollo regional presentados ante una fuente de financiación con que cuenta el departamento de Santander. Cabe mencionar que dicha condición solo mide una capacidad inicial para formulación y gestión de iniciativas de inversión.

De acuerdo con las cifras entregadas por la Secretaría de Planeación Santander (2021), sobre los recursos del SGR para el periodo 2012-2020⁷, el departamento contó con un total de recursos disponibles cercanos a los COP 1,16 billones. De allí logró la aprobación de proyectos por un monto cercano a COP 1,03 billones, lo que refleja un 89% de aprobaciones, teniendo en cuenta la distribución por cada fondo o fuente de financiación que compone el Sistema General de Regalías (ver Gráfica 2).

3. Con excepción de los recursos para las comunidades étnicas, la gobernanza de estos recursos estará a cargo de cada instancia étnica.

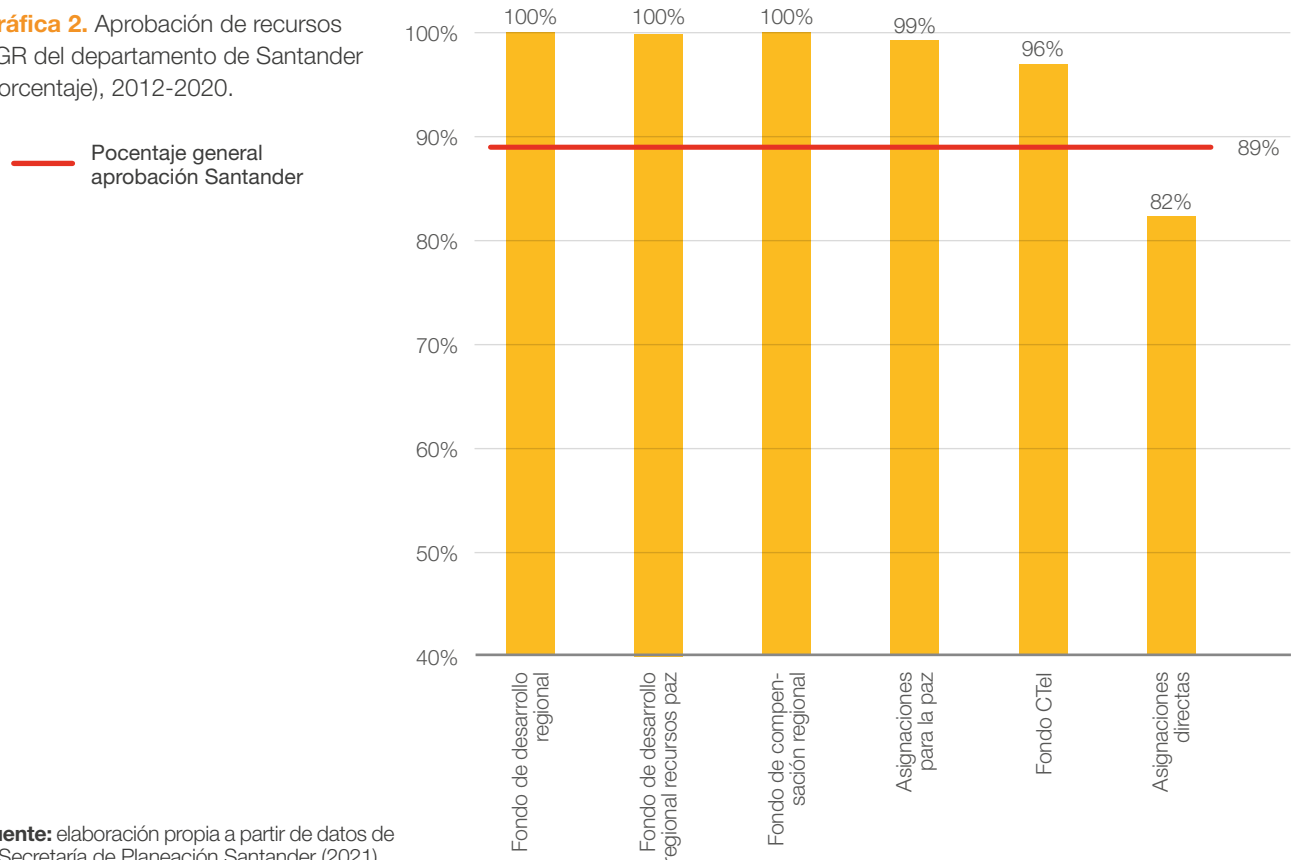
4. Asignación para la inversión regional en cabeza de los departamentos.

5. Asignación para la inversión regional en cabeza de las regiones.

6. Posteriormente, la distribución de recursos del SGR ha sido reformada mediante el Acto Legislativo 05 de 2019 y la Ley 2056 de 2020, que entraron en vigencia a partir del año 2021 (DNP, 2021a). Esta no se tendrá en cuenta para el presente estudio.

7. Incluye asignaciones directas, fondo de desarrollo regional, fondo de desarrollo regional de paz, fondo de compensación regional, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel), y asignaciones para la paz, sin incluir asignaciones por municipio ni asignaciones a corporaciones autónomas.

Gráfica 2. Aprobación de recursos SGR del departamento de Santander (porcentaje), 2012-2020.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Planeación Santander (2021).

Gracias a la información suministrada por la Secretaría de TIC de Santander, se puede apreciar la cantidad de proyectos aprobados con financiación de recursos provenientes de asignaciones CTel-SGR desde el año 2012 hasta el 31 de diciembre de 2020. Estos suman un total de 40 proyectos en ese periodo, que representan un 96% de recursos aprobados, confirmando la información presente en la Gráfica 2.

Para observar el comportamiento en la aprobación de recursos provenientes de asignaciones de CTel del SGR, es importante tener en cuenta el cambio en la asignación de los recursos implementado desde el año 2019. En ese momento se dio una transición; terminando la dinámica de presentación directa de proyectos por parte de las entidades territoriales e iniciando la dinámica actual de convocatorias libres y abiertas para la presentación de propuestas financiables con recursos CTel-SGR.

Desde que se implementó el SGR, definiendo un único Órgano Colegiado de Decisión (OCAD), que tiene como función decidir sobre los recursos del 10% destinados para el Fondo de CTel a nivel nacional, junto al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Santander presentó el panorama de presentación y aprobación de proyectos que se describe a continuación.

Durante ocho años (2012-2019), el departamento de Santander logró 17 proyectos aprobados con una asignación que sobrepasó los COP 142.000 millones, con una media presupuestal de COP 8.389 millones por proyecto. Con la dinámica practicada por el Fondo de CTel en este periodo

de tiempo, el proceso de presentación de proyectos —primero ante el Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI) y luego ante Colciencias (hoy Minciencias)—, y especialmente la revisión para cumplimiento de requisitos, tomaba tiempos indefinidos y en ocasiones muy extensos, como aquellos casos en los que el proceso duró más de cuatro años.

La anterior situación implicaba un fuerte desgaste para los formuladores de los proyectos y para Colciencias en el ejercicio de revisiones, con vicisitudes apreciables desde la definición de la tipología del proyecto según la guía sectorial hasta un nivel alto de minucia en la discusión de cuáles actividades correspondían a CTel y cuáles no. Además, se presentaban constantemente observaciones disímiles en cada revisión por parte tanto del personal de Colciencias como de la secretaria técnica del OCAD del Fondo de CTel.

Los procesos más ágiles de viabilización se lograron con proyectos como los de formación de alto nivel, que, aun así, tomaron cerca de cuatro meses para lograr su aprobación. Sin embargo, el proyecto que más tardó en ser aprobado tuvo que esperar 52 meses, según información de la Secretaría de TIC departamental, dependencia encargada de coordinar la dinámica de CTel en Santander durante ese tiempo.

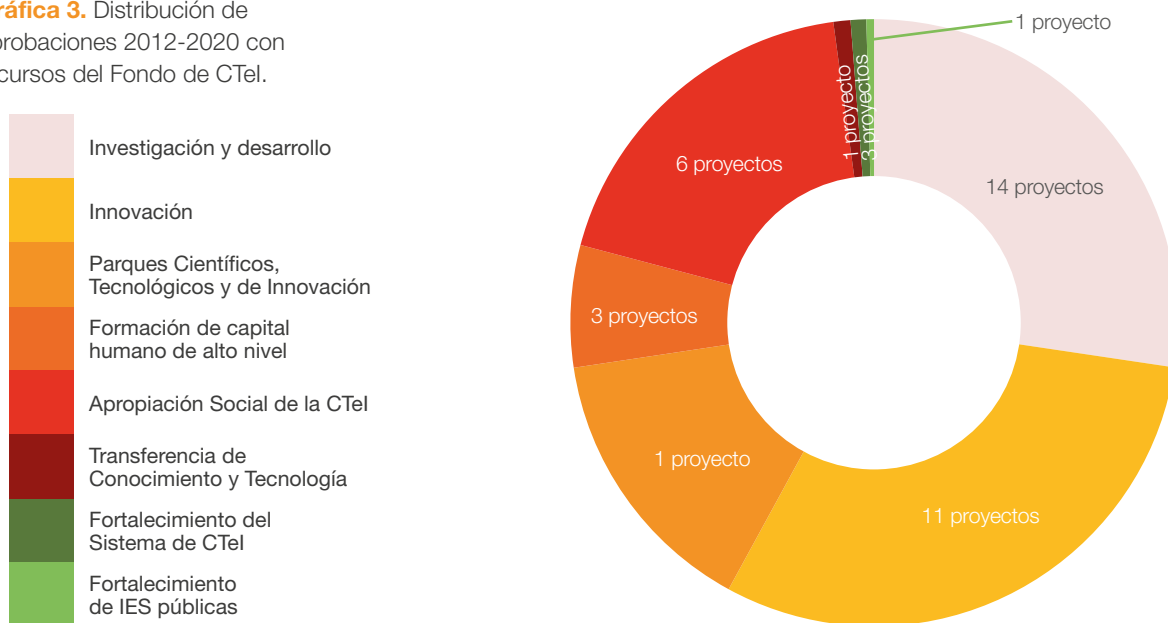
Posteriormente, desde el 2019 (año en que se manejaron paralelamente las dos dinámicas, finalizando el plazo para aprobación de los proyectos en transición e iniciando la publicación de convocatorias) todos los actores del sistema nacional de CTel pueden presentar propuestas ante convocatorias públicas,

abiertas y competitivas del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación FCTel del Sistema General de Regalías SGR. El siguiente es el número de proyectos aprobados, con los respectivos recursos provenientes de dicha fuente de financiación principal:

- En el año 2019, fueron aprobados dos proyectos presentados a la convocatoria de formación de alto nivel, que recibieron COP 2.000.000.000.
- En el año 2020, fueron aprobados 21 proyectos, que recibieron COP 31.881.198.275⁸.

Lo anterior muestra un notable aumento en la cantidad de propuestas de CTel aprobadas en un solo bienio (2019-2020). Esto se logró mediante la implementación de convocatorias públicas, abiertas y competitivas, que aumentaron la participación de actores del sistema regional de CTel mediante alianzas, incluyendo aquellos de la convocatoria especial orientada al mejoramiento de condiciones ante la pandemia por COVID-19.

Gráfica 3. Distribución de aprobaciones 2012-2020 con recursos del Fondo de CTel.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de TIC Santander (2021).

En total, a 2020 fueron COP 176.000 millones de pesos aprobados por el Fondo de CTel del SGR⁹. En cifras, para el periodo comprendido entre el año 2012 y el año 2020 —que contempla las vigencias 2012-2013, 2013-2014, 2015-2016, 2017-2018 y 2019-2020, organizadas como bianualidades para el manejo presupuestal de los recursos del SGR—, el departamento de Santander llegó a contar con una disponibilidad total acumulada de COP 183.000 millones en recursos de asignaciones del

Entre 2019 y 2020, a través de convocatorias públicas y abiertas se aprobaron 23 proyectos, seis más que en ocho años de ejercicio (2012 a 2019), durante los cuales se aplicó el modelo anterior, que asignaba los recursos mediante la presentación directa de proyectos por la entidad territorial. Por otra parte, cabe también anotar que el monto de los proyectos es mucho menor. Estos 23 proyectos representaron COP 33.881.198.275, orientados en su mayoría a convocatorias de investigación y de innovación, con una media por proyecto de COP 1.473.095.577. Según estos datos, la media de inversión del FCTel es 5,6 veces menor que en la dinámica anterior.

En cuanto a la destinación de los recursos del Fondo de CTel a sectores o tipologías de inversión, según la Secretaría TIC del departamento, los 40 proyectos aprobados en el periodo 2012-2020 presentaron la distribución en temas de CTel que se puede observar en la Gráfica 3. En específico, por cantidad de capital, el tema de innovación obtuvo COP 54.000 millones, que representan la mayor proporción (30,6%) de los recursos de las asignaciones de CTel-SGR.

Fondo de CTel del SGR para invertir en iniciativas relacionadas (Minciencias, 2020).

Lo anterior ilustra la proporción de 96% de aprobación de recursos de asignaciones para el departamento, del Fondo de CTel del SGR (Secretaría de Planeación Santander, 2021). Lo anterior permite enfocar capacidades de investigación, innovación y desarrollo tecnológico, al igual que la dinámica de relaciones interinstitucionales para la presentación de propuestas.

8. Datos suministrados por la Secretaría de TIC Santander (2021).

9. Este dato no se corresponde con las cifras publicadas por Minciencias en su portal del CTel-SGR, porque la información allí presentada se encuentra con corte a noviembre 30 de 2020.

Medición del desempeño de las entidades ejecutoras de recursos SGR

Para la medición del desempeño de las entidades ejecutoras, a través de la eficiencia de los proyectos con recursos SGR, se cuenta con el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías IGPR, una herramienta de gestión y control preventivo creada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a partir de la información registrada por las entidades ejecutoras de los proyectos y de las acciones del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.

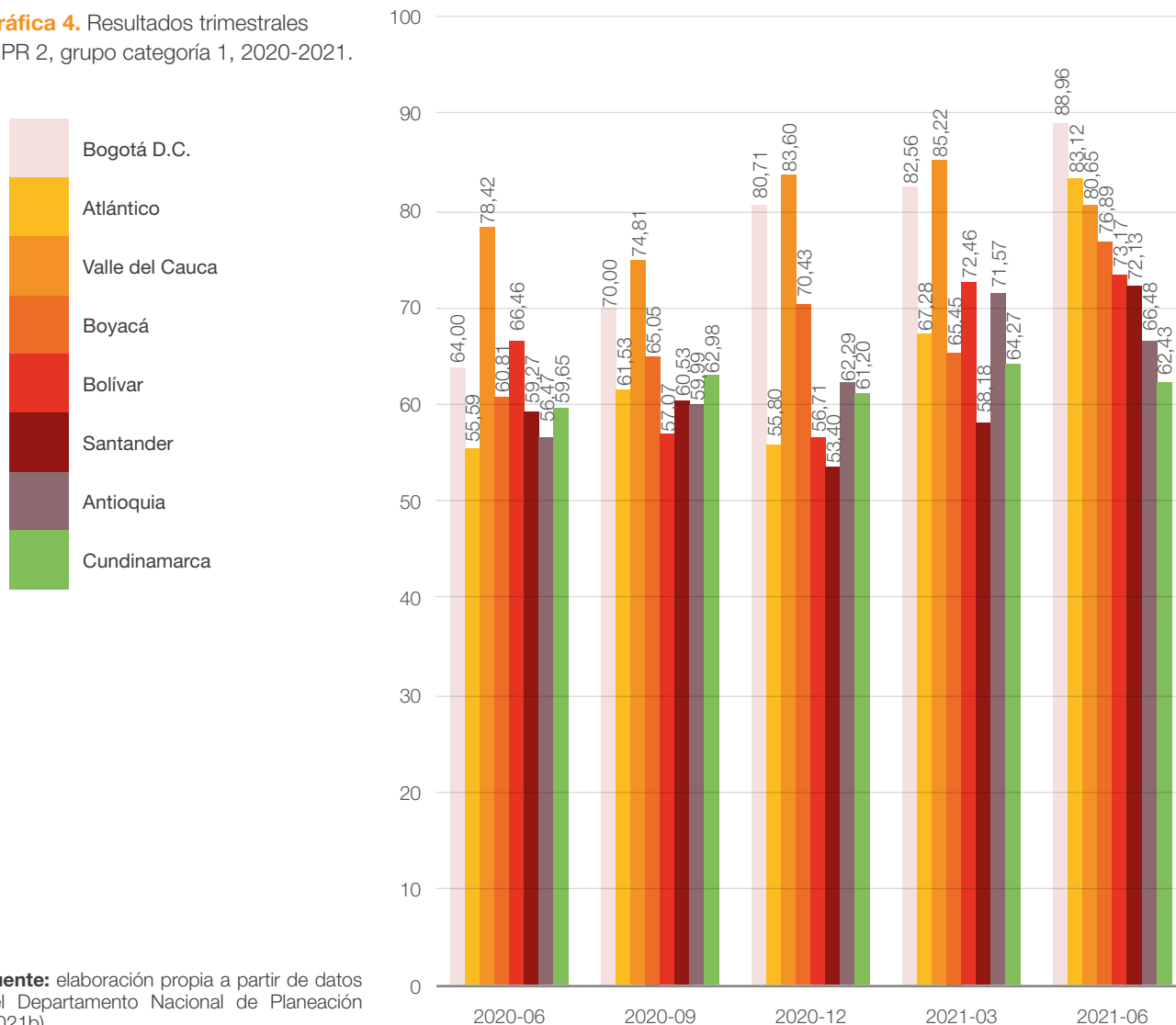
Con base en la información, publicada en el portal web del DNP, de los reportes trimestrales de IGPR versión 2, que tiene actualización y refuerzo en la medición de ejecución de proyectos y se implementa desde el segundo semestre de 2020, se compararon los resultados de los ocho territorios que conforman la categoría 1, con capacidades institucionales similares, en la cual se ubica el departamento de Santander. En esta ca-

tegoría, junto a miembros destacados como Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca y Valle del Cauca, Santander ha obtenido resultados que lo ubican en los últimos lugares durante los últimos tres trimestres del año 2020 y los dos primeros del 2021 (ver Gráfica 4).

Los resultados del año anterior muestran que el departamento (color naranja en Gráfica 4), como entidad ejecutora de proyectos SGR, ha presentado niveles de desempeño inferiores con respecto a los territorios con similares capacidades institucionales. Finalizando el año 2020 (trimestre terminado en 2020-12), se encontraba por debajo del promedio del grupo y estaba en el último lugar de la categoría, con 53,4 puntos sobre 100, el resultado más bajo registrado.

A inicios de 2021 se observa cierta mejora, con un resultado de 58,1 pp, remontando favorablemente a una medida de desempeño de 72,13 pp de 100 posibles durante el segundo trimestre del presente año 2021. Así, logró superar el promedio del grupo de 67,69 puntos, pero se mantuvo en los últimos lugares, en el puesto 6 entre 8, de su categoría.

Gráfica 4. Resultados trimestrales IGPR 2, grupo categoría 1, 2020-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento Nacional de Planeación (2021b).

Por último, durante el seguimiento realizado a la ejecución de proyectos mediante el IGRP, con mediciones en cuanto a costo, tiempo y alcance por parte del DNP, se han encontrado proyectos críticos con fuertes problemáticas en su ejecución. Por lo tanto, se presentan a continuación una serie de aspectos que pueden ser los causantes fundamentales de las situaciones negativas en la etapa de inversión de los recursos en los programas y proyectos aprobados:

- Experiencia o idoneidad insuficiente en el talento humano que participa en la formulación de las ideas del proyecto, al igual que en la estructuración de sus contenidos, especialmente entre la identificación de la problemática y la construcción de la cadena de valor.
- Estructura de los cronogramas de actividades y de sus respectivos costos sin proyecciones ni estudios de mercado suficientemente aterrizados al tiempo en el que se espera sea desarrollada la inversión, lo que ocasiona desfinanciamiento de actividades o productos completos al momento de la ejecución.
- Previsión inadecuada de curvas de incremento o cambios de precios y costos de los equipos y materiales que se pueden dar durante el tiempo que tome concluir la etapa de preinversión y desarrollar la etapa de inversión de los recursos. Esto redundará en sobrecostos importantes, por dilataciones en los tiempos de ejecución y aumento de precios para cubrir los alcances planteados, que terminan disminuyendo las fuentes de financiación para futuras alternativas de solución a otras necesidades del momento.
- Decisiones de los actores del momento orientadas al mal gasto de recursos en iniciativas suntuosas o de baja necesidad real de la población. Este es el caso ya identificado del proyecto parque del Santísimo, que viene funcionando a pérdida después de contar con una inversión mayor a COP 50.000 para su creación y puesta en marcha, mientras se desatienden necesidades básicas altamente importantes como agua potable, saneamiento básico y vías en comunidades vulnerables.



Foto: Mauricio Olaya



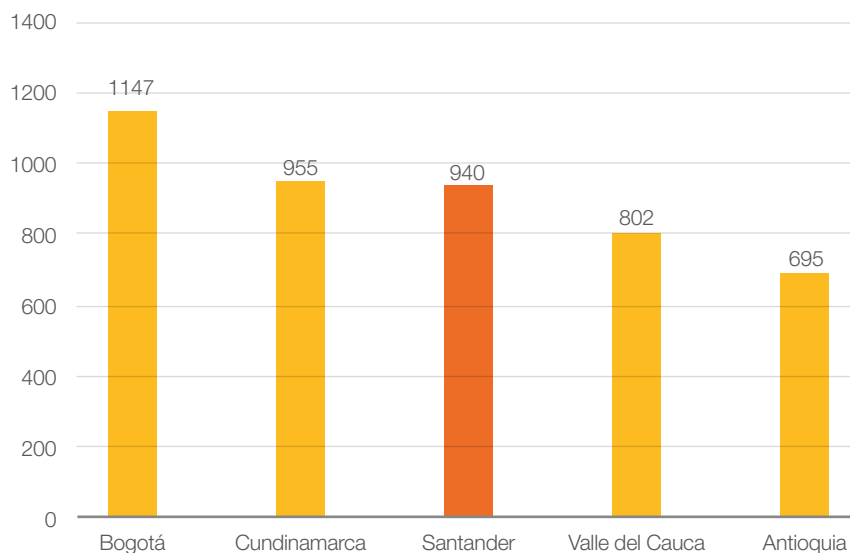
TRANSPARENCIA

La corrupción es un fenómeno que le cuesta al país COP 50 billones al año (Contraloría General de la Nación, 2018), por lo que afecta sensiblemente la inversión pública y limita el acceso a servicios sociales del Estado. Uno de los aspectos más preocupantes, tal y como lo señala Transparencia por Colombia (2019), es que los escenarios de mayores riesgos de corrupción son las alcaldías y gobernaciones, y son los sectores más afectados los de salud, educación e infraestructura.

Santander en los últimos años ha presentado unos indicadores desfavorables en materia de corrupción. Como muestra

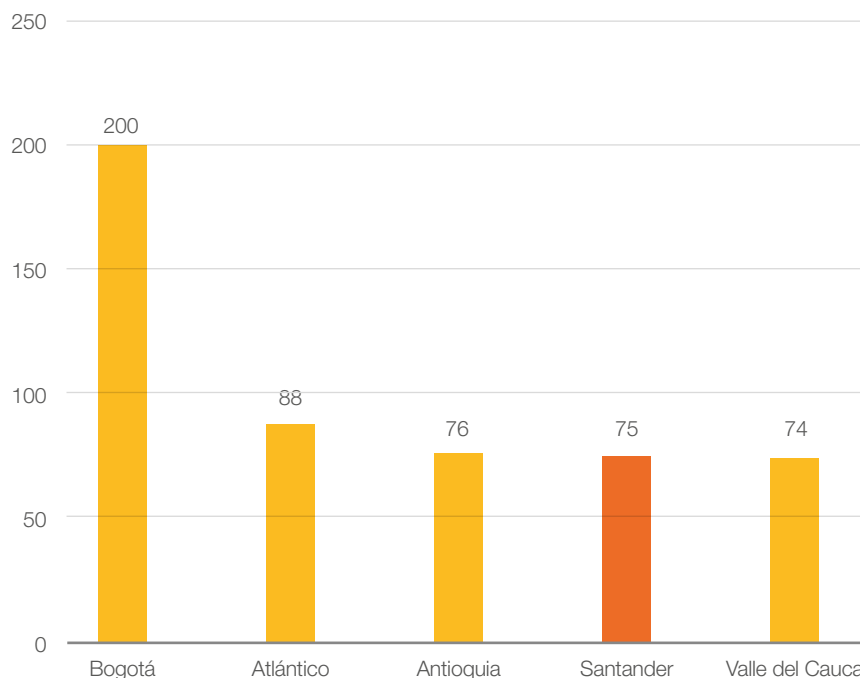
de ello, entre el 2014 y 2019, el departamento se ubicó, después de Bogotá y Cundinamarca, como la tercera entidad territorial con mayor reporte de posibles hechos de corrupción (Observatorio de transparencia y anticorrupción, 2019b) (ver Gráfica 5). Además, según lo ilustra la Gráfica 6, ocupa el cuarto lugar por hechos de corrupción ocurridos, reportados y sancionados a nivel nacional, según reportes de prensa analizados por Transparencia Internacional para el periodo 2016-2020 (Corporación Transparencia por Colombia, 2021).

Gráfica 5. Departamentos con mayor reporte de casos de posibles hechos de corrupción, 2014-2019.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de transparencia y anticorrupción (2019b).

Gráfica 6. Departamentos con mayores hechos de corrupción según reportes de prensa, 2016-2020.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Corporación Transparencia por Colombia (2021).

Como respuesta a la necesidad de articular esfuerzos en la lucha contra la corrupción, el departamento ha avanzado en la conformación de espacios como la Red Santandereana por la Transparencia, creada en el año 2019 e integrada por diversos actores regionales como la Universidad Autónoma de Bucaramanga, la Universidad Santo Tomás, la Universidad Industrial de Santander, la Universidad de Santander, la Fundación Compromiso, la Fundación Participar, la Cámara de Comercio de Bucaramanga, el Comité de Transparencia por Santander, el programa Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos, la Sociedad Santandereana de Ingenieros y Vanguardia Liberal, entre otros. El propósito de la red es avanzar en la comprensión del fenómeno de la corrupción a nivel territorial, y en la construcción de propuestas que permitan fortalecer la transparencia desde un enfoque de gobernanza.

Por su parte, el Comité de Transparencia por Santander — creado en el año 2012 y conformado por la Cámara de Comercio de Bucaramanga, Fenalco, la Sociedad Santandereana de Ingenieros, ACIEM, ANDI, CAMACOL, Fundación Participar y el programa Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos— ha seguido consolidándose como una de las redes de veeduría ciudadana más importantes de la región, aportando al seguimiento y control de los procesos precontractuales de las entidades públicas del departamento.

También, cabe destacar la inclusión en algunos de los planes de desarrollo departamental y municipal de metas y actividades encaminadas a reducir los riesgos de corrupción y a mejorar la percepción de transparencia e integridad de las instituciones públicas. Igualmente, se deben señalar los avances

en la creación y actualización de instrumentos de gestión, como los mapas de riesgos de corrupción, los planes anticorrupción y de atención al ciudadano, y los pactos por la transparencia.

Como forma de contrarrestar el enorme impacto de la corrupción en la sociedad, una buena parte de los esfuerzos a nivel internacional y nacional se vienen enfocando en fortalecer las capacidades institucionales de las entidades públicas, la promoción de la integridad de los servidores públicos y el acceso a datos abiertos. En tal sentido, Colombia cuenta con un conjunto de indicadores en materia de transparencia que permiten estimar el estado de las acciones institucionales orientadas a prevenir la corrupción, promover el acceso a la información pública, y mejorar la relación y prestación de servicios entre el gobierno y la ciudadanía. Uno de estos es el Índice de Desempeño Institucional (IDI) del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), que permite evidenciar una serie de indicadores basados en la medición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Dicho modelo funge como marco de referencia de las administraciones públicas para llevar a cabo procesos eficientes de gestión institucional¹⁰.

Por tal motivo, y a fin de dar cuenta del panorama institucional en Santander sobre temas de transparencia en la gestión pública, en el presente apartado se tomarán como referencia los resultados del año 2020; específicamente en cuanto al desempeño de la Gobernación y las alcaldías municipales en la medición de la política 6 (gobierno digital) y la política 9 (transparencia, acceso a la información y lucha anticorrupción), tomadas de la medición del desempeño institucional.



Foto: Mauricio Olaya

10. En los últimos tres años, el Índice de desempeño Institucional a nivel nacional viene mostrando un aumento positivo pasando, de 74,2 pp en el año 2018, a 79, 1 pp en el 2019 y 82,9 pp en el 2020 (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021).

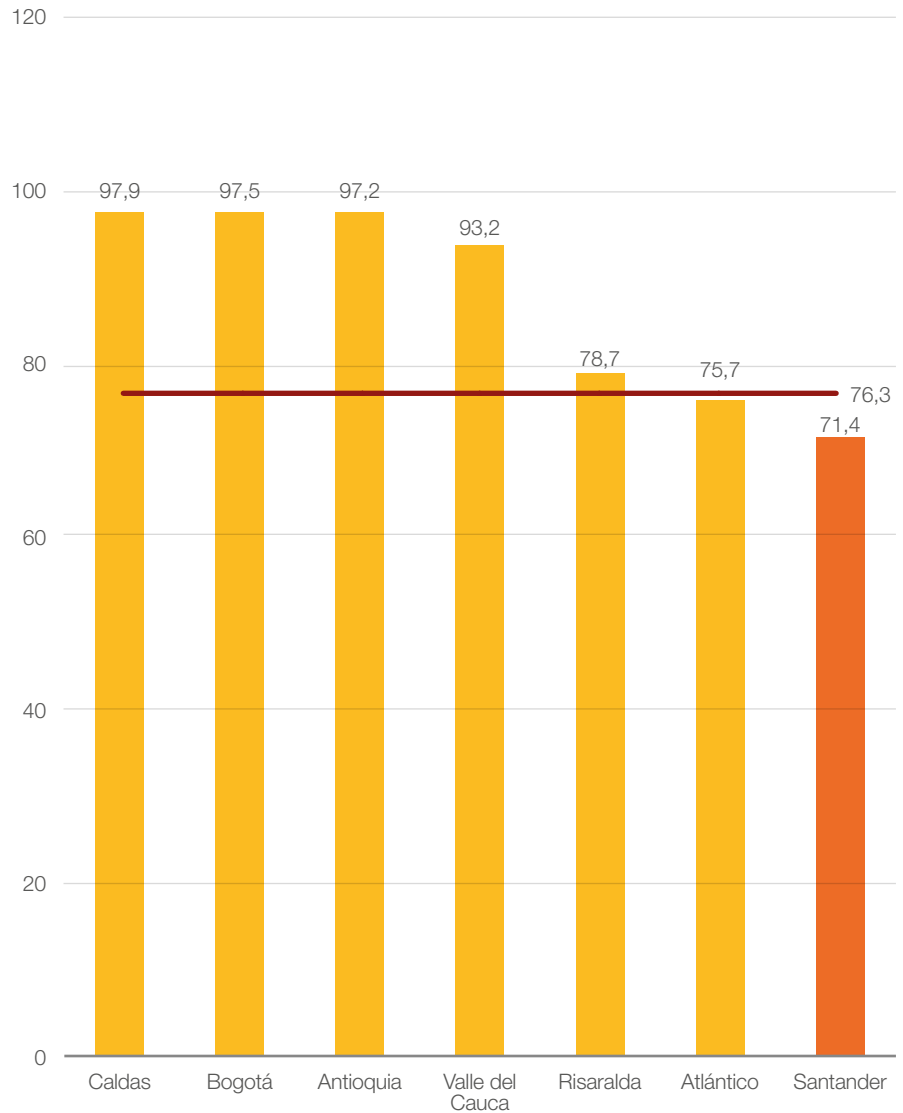
Índice de Gobierno Digital

En el marco de la medición del desempeño institucional, las entidades públicas del orden nacional y territorial son evaluadas con base en siete dimensiones y dieciocho políticas. A partir de ellas, se busca abarcar una buena cantidad de los procesos relacionados con el control interno, la integridad, la rendición

de cuentas, la participación ciudadana y la gestión del talento humano, entre muchos otros.

La política 6 del IDI se refiere a la implementación de acciones de gobierno digital. Allí se evidencia un rezago importante de la Gobernación de Santander, que la posiciona por debajo de la media nacional (ver Gráfica 7).

Gráfica 7. Índice Gobierno Digital comparativo departamental, 2020.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de la Función Pública (2021).

Ahora bien, teniendo en cuenta las variables desagregadas en las que se basa el Índice de Gobierno Digital, se puede identificar de manera detallada que el rezago de la Gobernación de Santander respecto al promedio nacional está representado por:

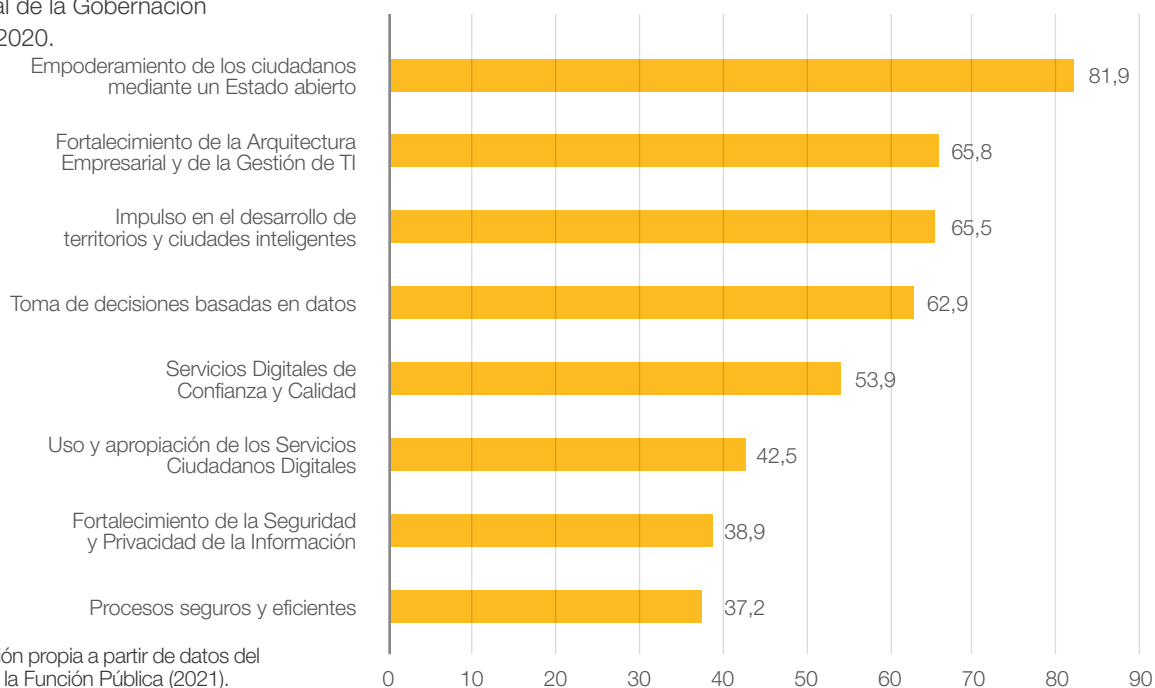
a) Bajo uso y apropiación de los servicios digitales por parte de la ciudadanía, lo cual, en el marco del MIPG, está asociado a vacíos en la definición de criterios de usabilidad que hagan fácil el uso y comprensión de las plataformas digitales por parte de cualquier ciudadano. Además, hay una ausencia de estrategias de comunicación y divulgación de los proyectos TI de la entidad, al igual que de la inclu-

sión de grupos de valor para la mejora en la prestación y racionalización de trámites y/o la solución de problemas a partir de ejercicios de innovación.

b) Posibles fallas y debilidades en el proceso de diagnóstico, formulación e implementación de la política de seguridad y privacidad de la información de la entidad.

c) Existencia de procesos poco seguros y eficientes, los cuales están relacionados con la definición y documentación de los procesos de seguridad y privacidad de la información.

Gráfica 8. Índice desagregado de Gobierno Digital de la Gobernación de Santander, 2020.

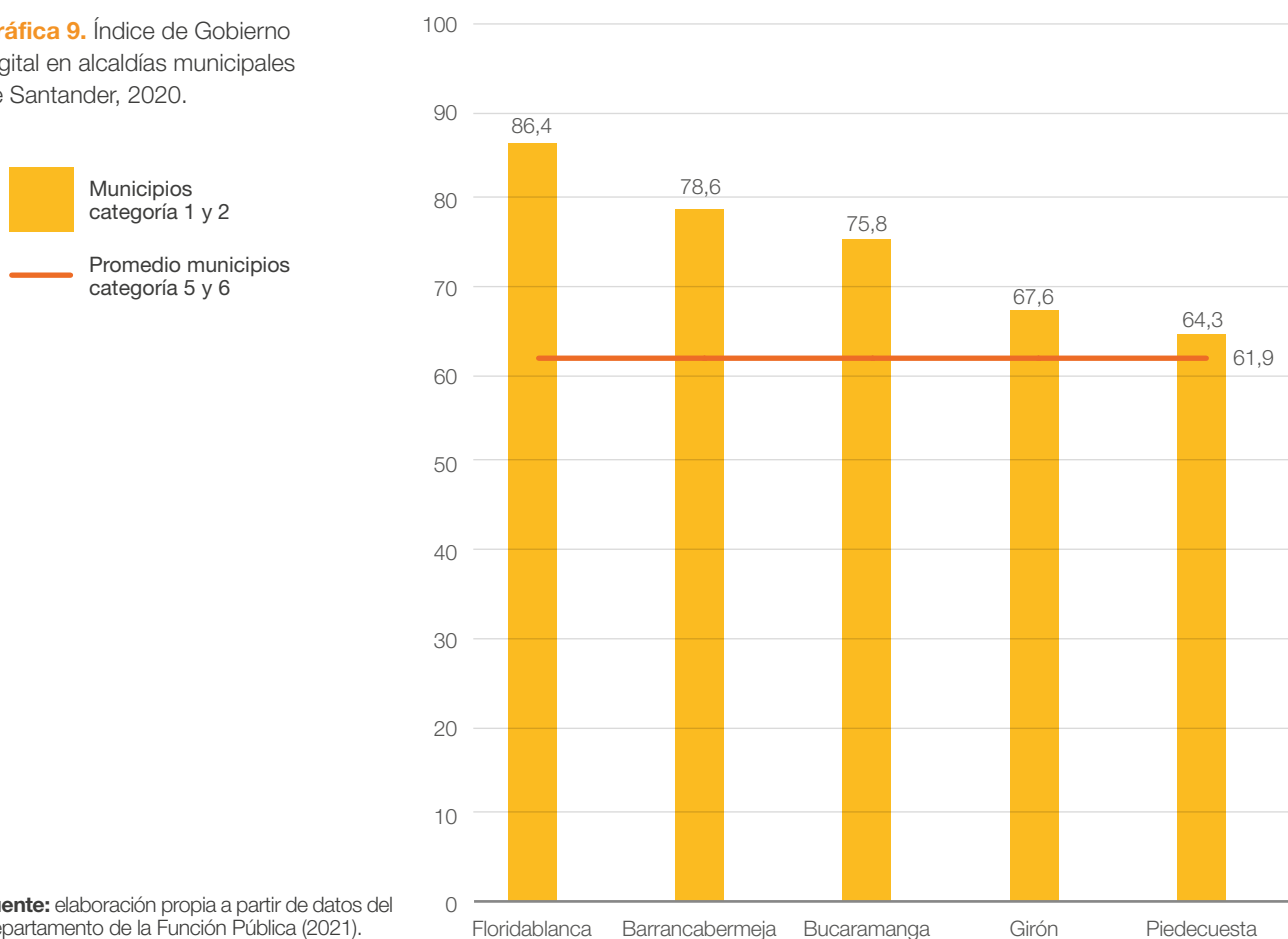


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de la Función Pública (2021).

En la Gráfica 9 se puede apreciar un comparativo del Índice de Gobierno Digital en las alcaldías de los municipios de las

categorías 1 y 2, respecto al grueso de los 82 municipios del departamento ubicados en las categorías 5 y 6.

Gráfica 9. Índice de Gobierno Digital en alcaldías municipales de Santander, 2020.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de la Función Pública (2021).

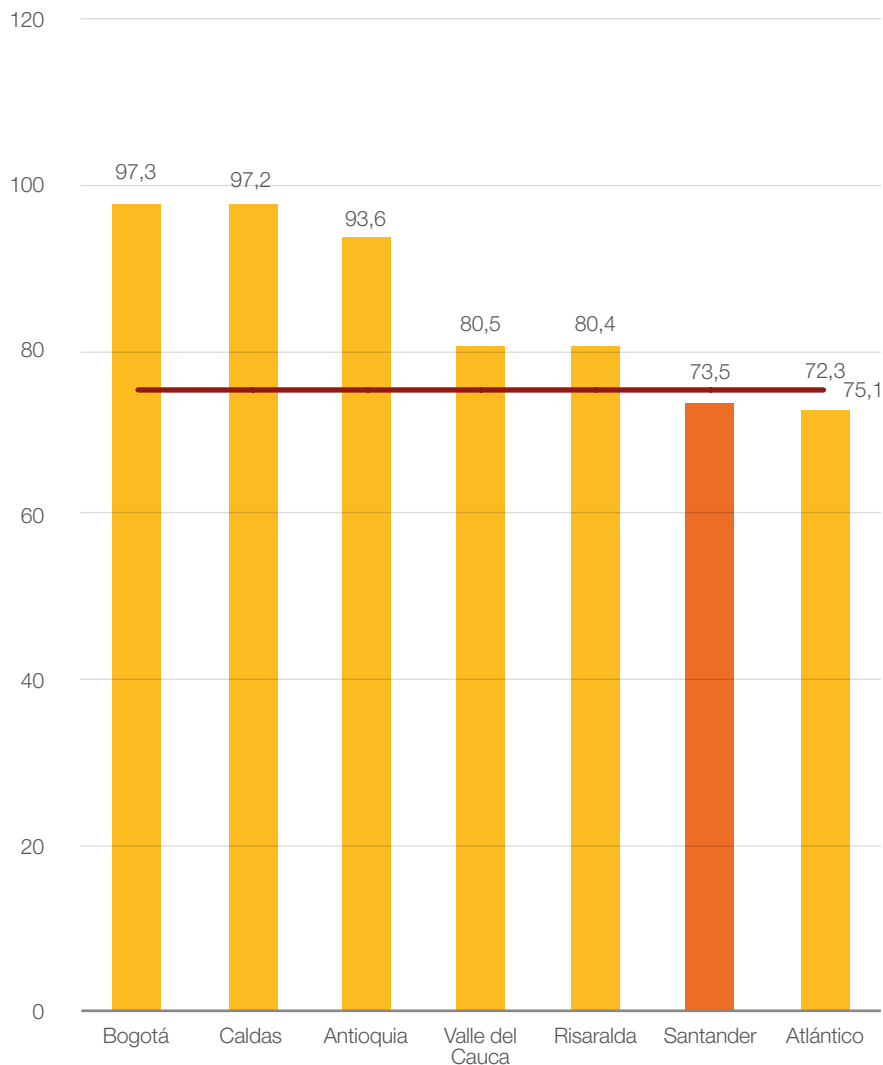
Si bien los datos de las alcaldías municipales son bastante disímiles y se pueden encontrar casos en los que alcaldías de categoría 5 y 6 obtienen calificaciones muy superiores al promedio, e incluso logran sobrepasar a municipios de categoría 1 y 2, como es el caso de Albania (93,6) y Gambita (90,5), de manera general los municipios de categorías 5 y 6 presentan mayores dificultades para implementar acciones de gobierno digital. Esto es cierto sobre todo en relación con las acciones de impulso al desarrollo de territorios y ciudades inteligentes, al igual que respecto a las estrategias del Gobierno nacional que promueven la colaboración, el conocimiento para la toma de decisiones y la solución de retos, y problemáticas sociales a través del aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Estas últimas han tenido buenos resultados en casos empíricos, como la focalización de población para el programa

ingreso solidario y en el análisis cuantitativo y la predicción del delito (MinTIC, 2020).

Transparencia acceso a la información y lucha anticorrupción

Respecto a la medición de transparencia, acceso a la información y lucha anticorrupción, la Gobernación de Santander se ubica por debajo del puntaje promedio de las gobernaciones del país, estimado en 75,1%. Sin embargo, en relación con los puntajes obtenidos en el 2018 (67,1%) y el 2019 (69,4%), la Gráfica 10 muestra que el departamento registró un aumento, con un puntaje de 72,3%.

Gráfica 10. Índice de transparencia, acceso a la información y lucha anticorrupción. Comparativo departamental, 2020.

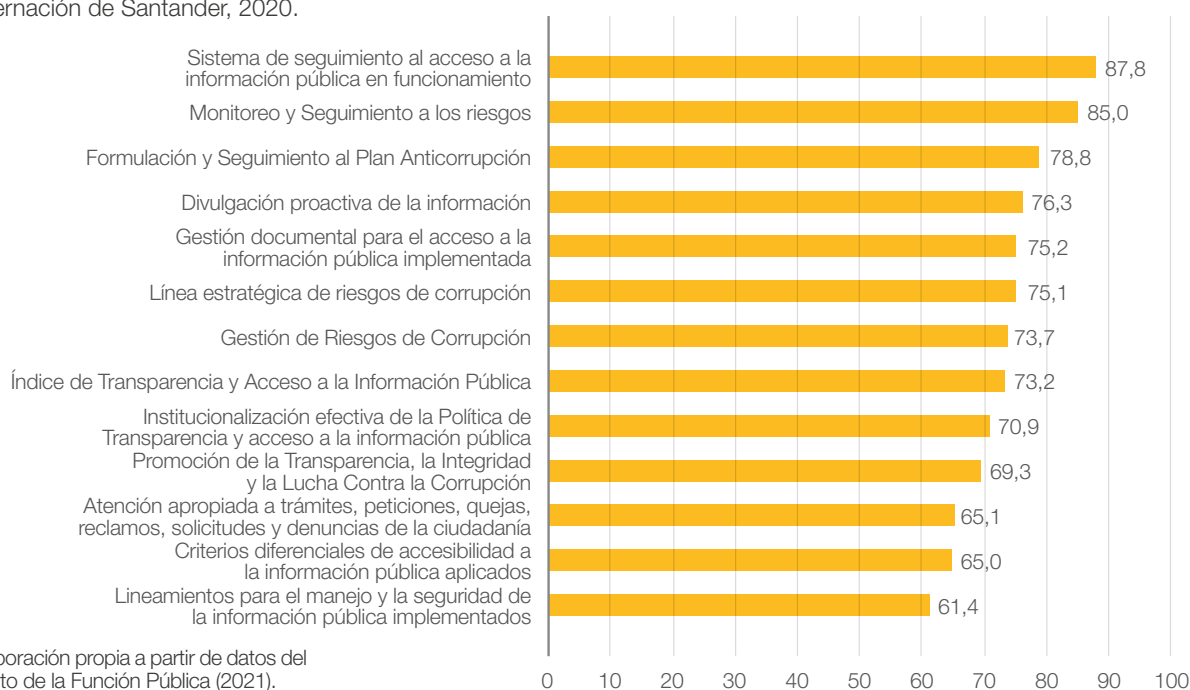


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de la Función Pública (2021).

Por otro lado, al analizar las variables desagregadas de la medición de transparencia, acceso a la información y lucha anticorrupción, resulta importante revisar algunos indicadores rezagados, como aquellos relacionados con la atención apropiada a trámites, peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias

por parte de la ciudadanía (especialmente con el fin de detectar posibles fallas en la implementación y el monitoreo de los canales de atención de denuncias), así como la adecuada reducción de pasos, costos y requisitos necesarios para la realización de trámites y procedimientos administrativos (ver Gráfica 11).

Gráfica 11. Índice desagregado transparencia, acceso a la información y lucha anticorrupción de la Gobernación de Santander, 2020.

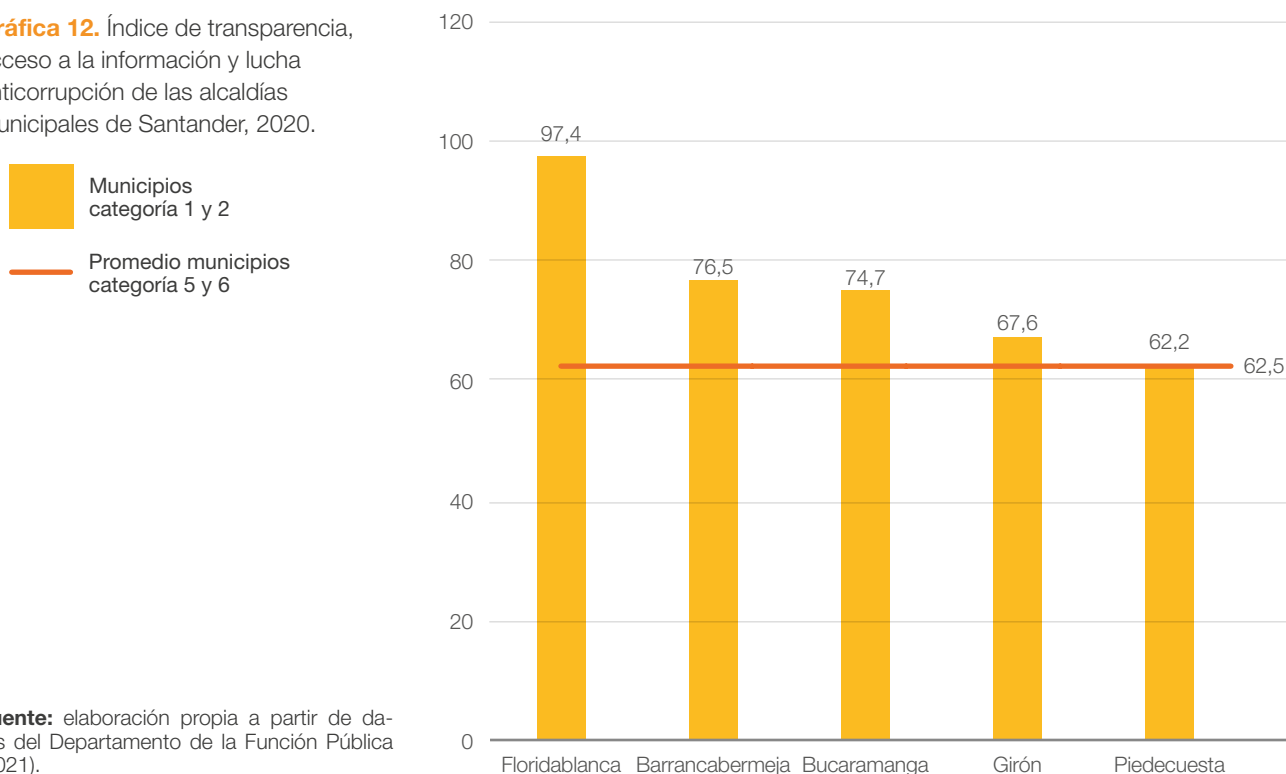


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de la Función Pública (2021).

Finalmente, en cuanto a los resultados de las alcaldías municipales en la medición de transparencia, acceso a la información y lucha anticorrupción, se confirma que hay un menor desempeño general de los municipios de categorías 5 y 6 respecto a los municipios de categoría 1 y 2. Por otra parte, al tener en cuenta las variables desagregadas, los resultados

muestran que el mayor rezago de las alcaldías municipales está relacionado, al igual que con los resultados vistos para la Gobernación de Santander, con la atención apropiada a trámites, peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias de la ciudadanía y con los criterios diferenciales de accesibilidad a la información pública.

Gráfica 12. Índice de transparencia, acceso a la información y lucha anticorrupción de las alcaldías municipales de Santander, 2020.



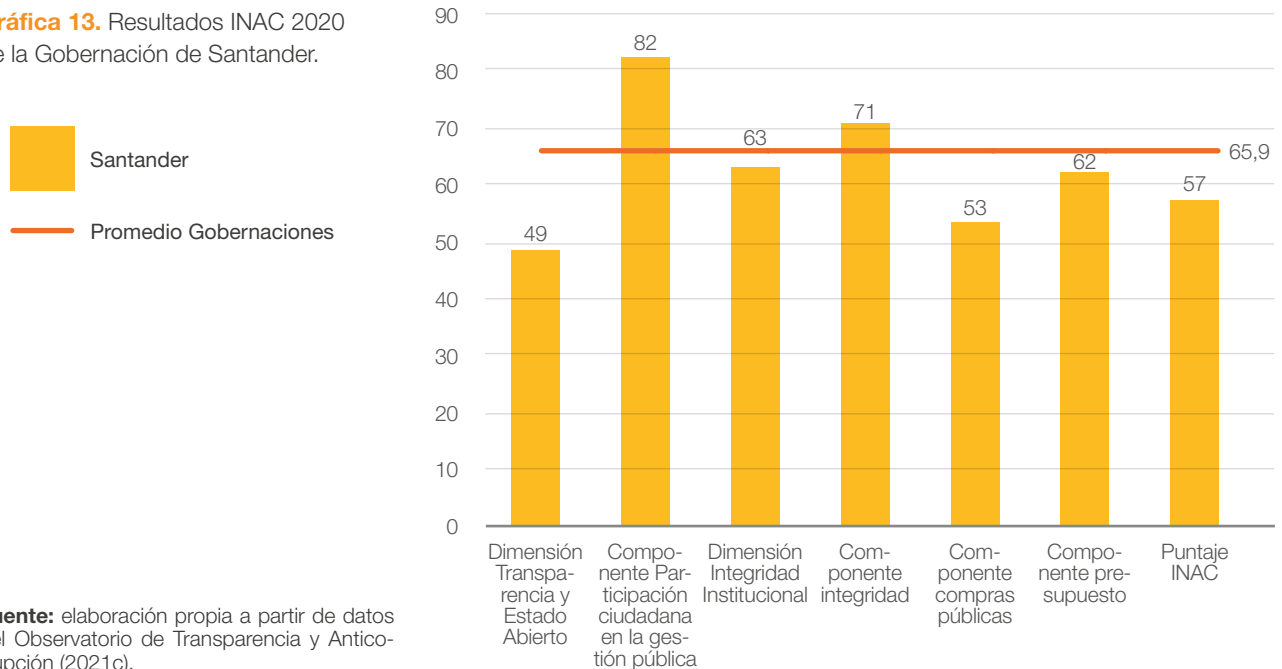
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de la Función Pública (2021).

Índice Nacional Anticorrupción (INAC)

Vale la pena mencionar los resultados del Índice Nacional Anticorrupción (INAC) 2020, publicado por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2021c) (ver Gráfica 13). Allí se evidencia un muy bajo resultado obtenido por la Gobernación de Santander en la dimensión transparencia y estado abierto (49 puntos, mientras el promedio de gobernaciones a nivel nacional es 68), que se debe al no reporte de información por

parte de la entidad territorial sobre el nivel de implementación de las disposiciones de ley 1712 de 2014 de transparencia y acceso a la información pública. Por otra parte, se observa un nivel de cumplimiento alto en los avances de implementación en la estrategia de rendición de cuentas (82 puntos). Mientras que en lo relacionado con el componente de compras públicas la Gobernación obtiene un puntaje de 53, por debajo del promedio nacional de 57 puntos. Este indicador refleja un rezago en la utilización del Sistema Electrónico de Compra Pública (SECOP) II y la Tienda Virtual del Estado en sus procesos de compra.

Gráfica 13. Resultados INAC 2020 de la Gobernación de Santander.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2021c).

Transparencia en el uso de las regalías

En cuanto al perfil departamental en la destinación de los recursos de regalías —y tomando como referencia los datos que proporciona el DNP, a través de la herramienta Mapa Regalías (2021a)—, en el consolidado de los años 2015 a 2020, Santander recibió el 3,36% de los recursos de regalías que se transfieren desde el Gobierno central a las regiones, ubicándose en el puesto 11° de los departamentos que reciben mayores recursos. En el mismo periodo, fueron aprobados 956 proyectos por valor de COP 1,7 billones del SGR. En específico, las principales inversiones del departamento fueron: primero, transporte, con 43,9% del presupuesto (promedio nacional del 35,7%); segundo, educación, con el 16,2% (promedio nacional del 10%); tercero, ciencia, tecnología e innovación, con el 8,4% (promedio nacional del 2,8%); y cuarto, el sector vivienda, ciudad y territorio, con 7,5% (promedio nacional del 14,2%).

Por otra parte, entre los años 2020 y 2021 se presentaron 62 reportes a órganos de control y a la Fiscalía General de la

Nación por presuntas irregularidades relacionadas con posibles incumplimientos contractuales, presupuestales, de contabilidad pública o de la normatividad en la utilización de los recursos de regalías (SGR, 2021b). Este es un dato relevante, dado que uno de los escenarios de mayor riesgo de corrupción a nivel subnacional lo constituyen los procesos de contratación con recursos del Sistema General de Regalías.

Entre las buenas prácticas a destacar, se evidencia que en cuanto a la inversión de los recursos asignados al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel) del SGR, desde el año 2019 se implementó el sistema de presentación de propuestas de proyectos a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas. Allí todos los actores del Sistema Nacional de CTel —sean de carácter público o privado— pueden presentar propuestas para ser calificadas técnicamente por pares de Minciencias, y tienen la opción de ingresar a la lista elegibles por departamento y optar por asignaciones de recursos para su proyecto por parte del OCAD. Gracias a esta modalidad de convocatoria, el departamento de Santander logró que entre 2019 y 2020 se aprobaran 23 proyectos, una cifra mayor a los 17 proyectos aprobados en el periodo de 2012 a 2017.



SEGURIDAD CIUDADANA

La violencia urbana y el conflicto armado han sido los fenómenos determinantes de la seguridad en Colombia, incluido el departamento de Santander. Estos fenómenos no se desarrollan homogéneamente en el territorio, y los factores estructurales no son similares en cada uno de los municipios, ni en sus zonas rurales y urbanas. Además, también se registran asimetrías en términos de género, condición socioeconómica y grupo étnico.

La seguridad es un tema de gran relevancia para la ciudadanía, no solo porque afecta su percepción sobre el desempeño institucional y sus exigencias sobre la apuesta política gubernamental, sino también porque determina la garantía al acceso a un conjunto más amplio de capacidades, derechos y libertades, en el marco del Estado Social de Derecho (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Así mismo, es un condicionante para la competitividad, en la medida en que los comportamientos predatorios frente a los bienes públicos y privados desincentivan la inversión y afectan las condiciones de competencia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2007).

En particular, Santander no es un departamento que, en comparación a nivel nacional, se encuentre dentro de los más priorizados en materia de seguridad, ni por razones asociadas al conflicto armado ni por registrar los índices más preocupantes en material de seguridad ciudadana. No obstante, por su ubicación geográfica y su potencial económico, asociado a actividades de explotación mineroenergética, se ha constituido como una zona estratégica para los grupos armados y la delincuencia organizada, con una distribución más asimétrica por ciudades y provincias (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014).

Por su parte, en materia de seguridad ciudadana, los indicadores no presentan una tendencia homogénea de deterioro durante los últimos años. Más bien, se pueden observar comportamientos cíclicos, no siempre consecuentes con las particularidades de la percepción ciudadana, que, según las encuestas de opinión, tienen una elevada preocupación por este asunto. En realidad, predominan los porcentajes de ciudadanos que se sienten constantemente inseguros en sus ciudades y barrios, lo cual tiene un efecto real en la manera como las personas se desarrollan y se relacionan con su entorno (Bonilla, 2014a, 2014b). Este

fenómeno es mucho más urbano y presenta una elevada concentración en los municipios con mayor actividad económica del departamento.

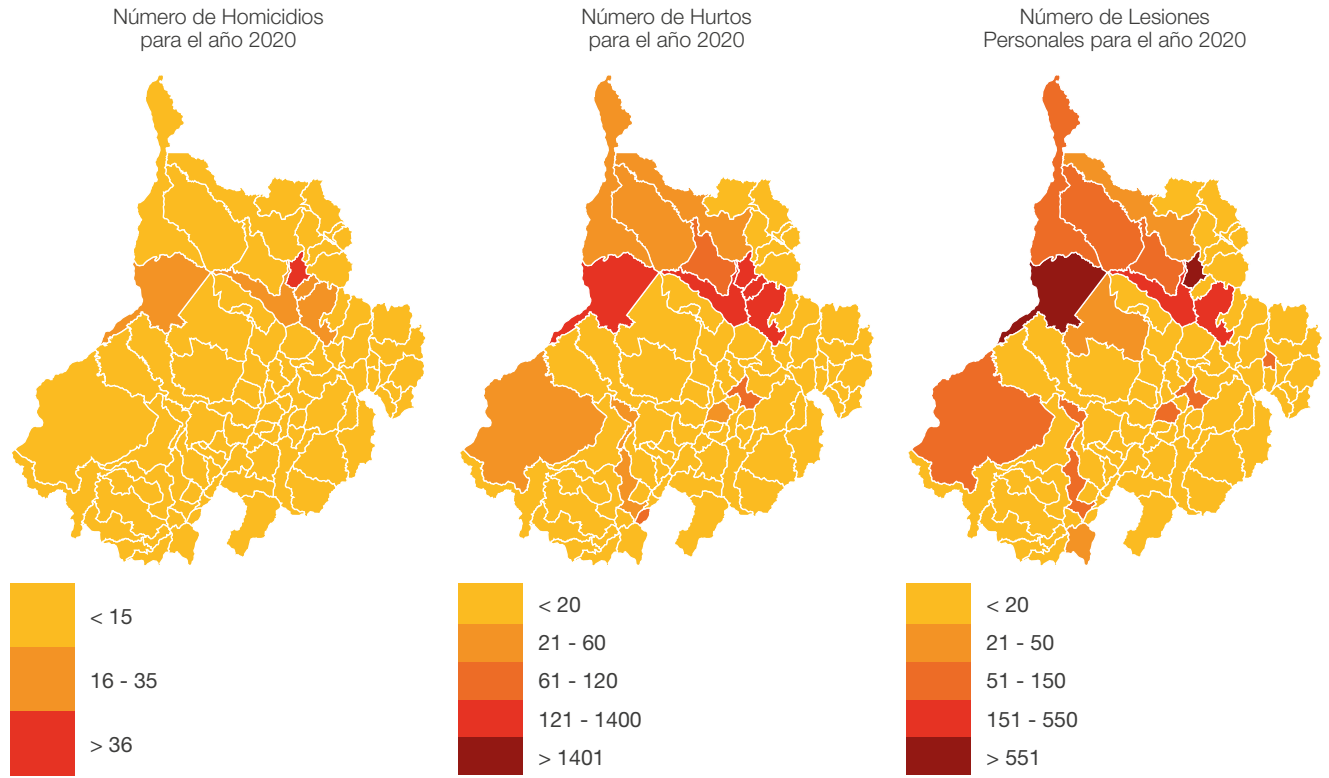
Santander, para hacer frente a los retos en materia de seguridad, cuenta actualmente con la Quinta Brigada de la Segunda División del Ejército Nacional, cuya sede se encuentra en Bucaramanga y está integrada por nueve batallones (dos de infantería, dos de artillería, uno de ingenieros, uno de apoyo y servicios para el combate, uno de plan energético y vial, uno de selva, uno de instrucción, entrenamiento y reentrenamiento, y un grupo Gaula Santander). Por su parte, la Policía Nacional hace presencia a través del Departamento de Policía de Santander, integrado, entre otras unidades, por un Comando Operativo de Seguridad Ciudadana, con los siguientes siete distritos: San Gil, Socorro, Barbosa, Málaga, Vélez, San Vicente, Matanza y Charalá. Así mismo, destaca la presencia de la Policía Metropolitana de Bucaramanga.

En varios municipios del departamento se han venido implementado diversas estrategias, como el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, las Casas para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Además, son evidentes las apuestas sobre seguridad durante en los procesos de planeación del desarrollo a nivel territorial, con diagnósticos, definición de líneas estratégicas y de metas en relación con temas de prevención y control, seguridad ciudadana, promoción de la convivencia, seguridad vial, seguridad turística, seguridad en el entorno escolar y fortalecimiento institucional de los organismos de seguridad.

La Gráfica 14 evidencia que delitos como homicidios, hurtos y lesiones personales tienen una clara incidencia en los grandes centros urbanos del departamento, principalmente en Bucaramanga, que es el municipio con mayor número de casos, junto con Piedecuesta, Floridablanca, Girón y Barranquermeja. Sin embargo, no se pueden ignorar las afectaciones por hurtos y lesiones personales en otros municipios como Cimitarra, Puerto Wilches, Sabana de Torres, Lebrija, Vélez, San Gil, Socorro y Málaga.

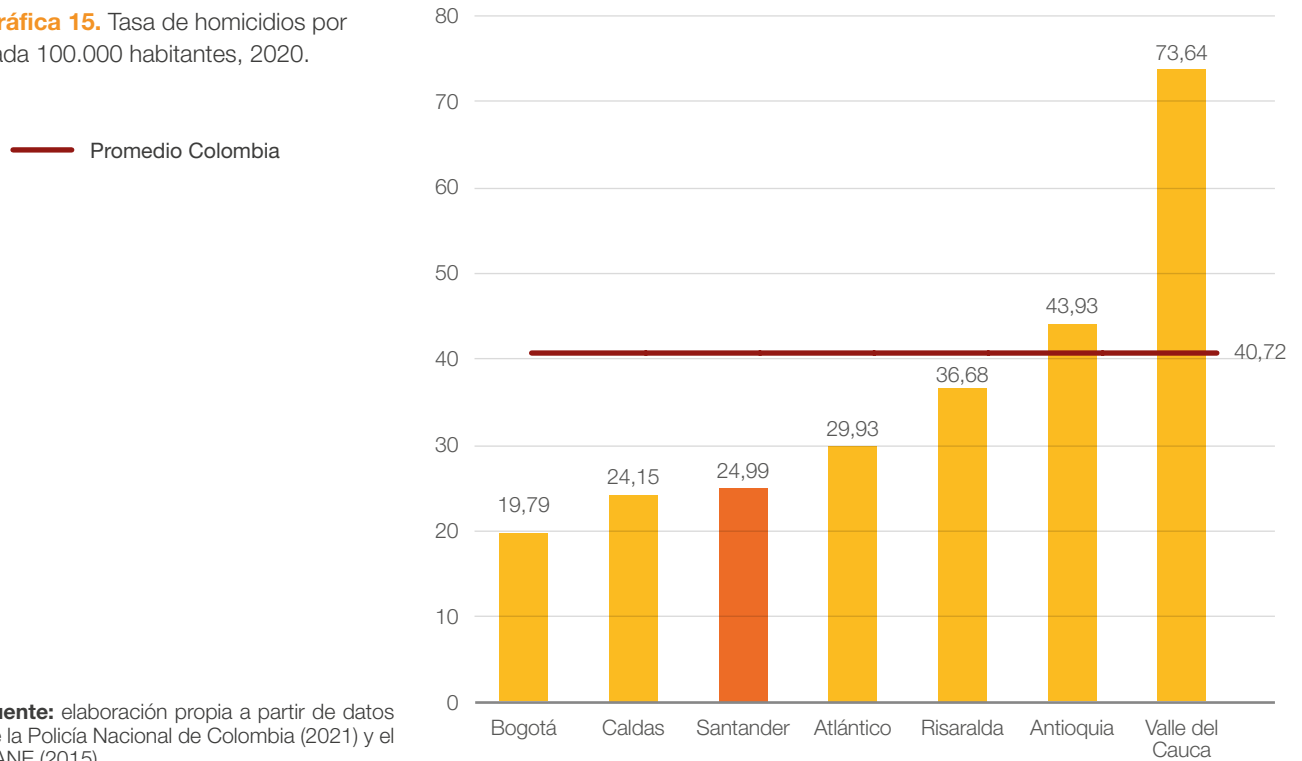
En relación con la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, para el año 2020, Santander muestra buenos indicadores en relación con otros departamentos del mismo nivel, y se ubica por debajo del promedio nacional (ver Gráfica 15).

Gráfica 14. Número de homicidios, hurtos y lesiones personales en Santander, 2020.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Policía Nacional de Colombia (2021).

Gráfica 15. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, 2020.

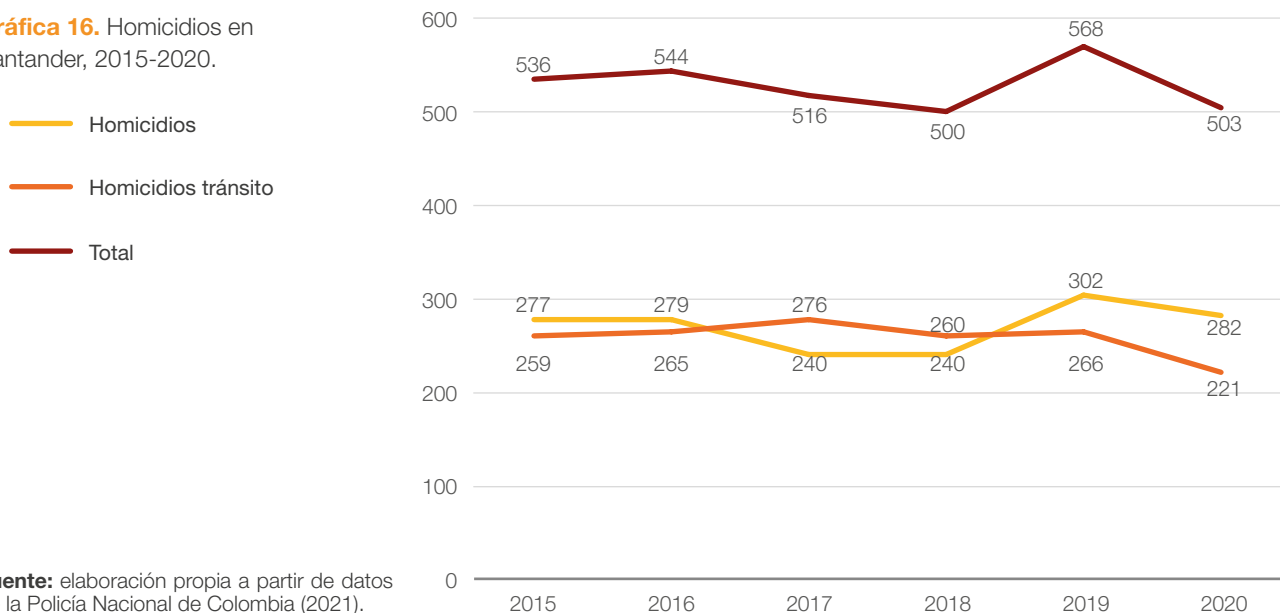


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Policía Nacional de Colombia (2021) y el DANE (2015).

Un análisis más detallado del comportamiento del número de homicidios, según tipificación y en una serie histórica entre el 2015 y el 2020, nos muestra la significativa incidencia de los

homicidios por accidentes de tránsito, que durante los años 2017 y 2018 fueron la principal causa de muerte violenta en el departamento.

Gráfica 16. Homicidios en Santander, 2015-2020.

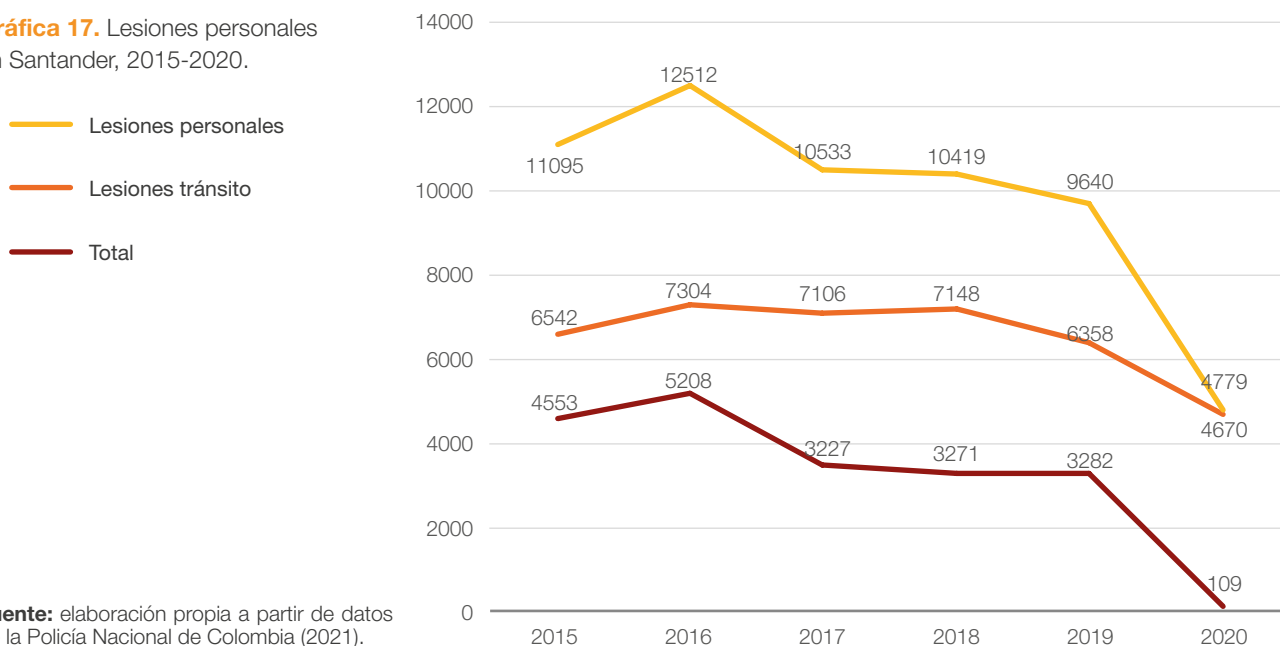


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Policía Nacional de Colombia (2021).

Uno de los de los datos que más llama la atención en el reporte de homicidios es que, según el informe de calidad de vida 2021 de Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos, las cifras de homicidios de jóvenes entre 15 y 24 años de edad presentan un preocupante incremento. Por ejemplo, el municipio de Floridablanca aumentó su tasa de 10 puntos en el 2019 a 36,4 puntos en el 2020; Piedecuesta tuvo un incremento del 10 a 22,1; y Bucaramanga, del 36,1 al 39,4. Si bien lo anterior no es concluyente para realizar análisis sobre dinámicas de conflictividad juvenil, sí es importante hacer un seguimiento exhaustivo al comportamiento de esta cifra en próximas mediciones.

Por su parte, las lesiones personales vienen mostrando una tendencia a la disminución de casos, con una reducción importante en el año 2017 que se mantuvo constante durante 2018 y 2019 (ver Gráfica 17). Es así que para el año 2020, las lesiones personales tuvieron una disminución del 57% respecto al 2015. De hecho, entre los tres tipos de delitos analizados en el presente informe, las lesiones personales fue el que tuvo una mayor reducción durante la pandemia, lo que puede estar relacionado con la implementación de los aislamientos preventivos.

Gráfica 17. Lesiones personales en Santander, 2015-2020.

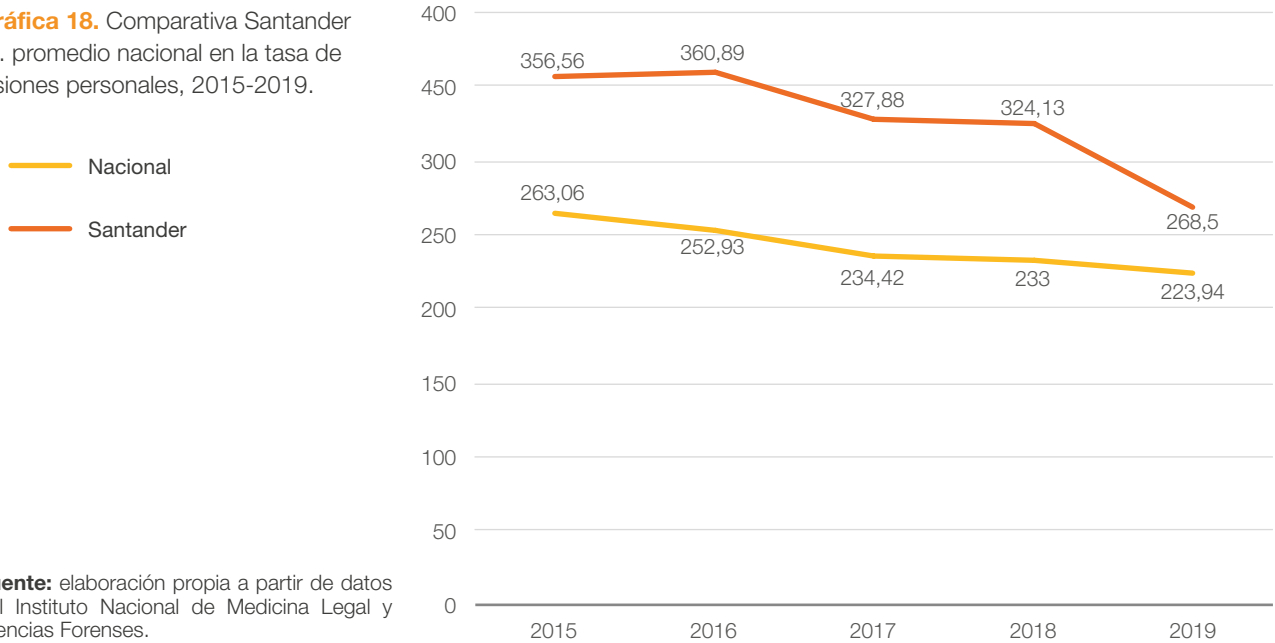


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Policía Nacional de Colombia (2021).

Si bien la reducción del número de casos de lesiones personales es un dato alentador, a nivel nacional Santander sigue siendo uno de los departamentos con mayores tasas de este

delito por cada 100.000 habitantes, muy por encima de tasa nacional, como se puede apreciar en la Gráfica 18.

Gráfica 18. Comparativa Santander vs. promedio nacional en la tasa de lesiones personales, 2015-2019.

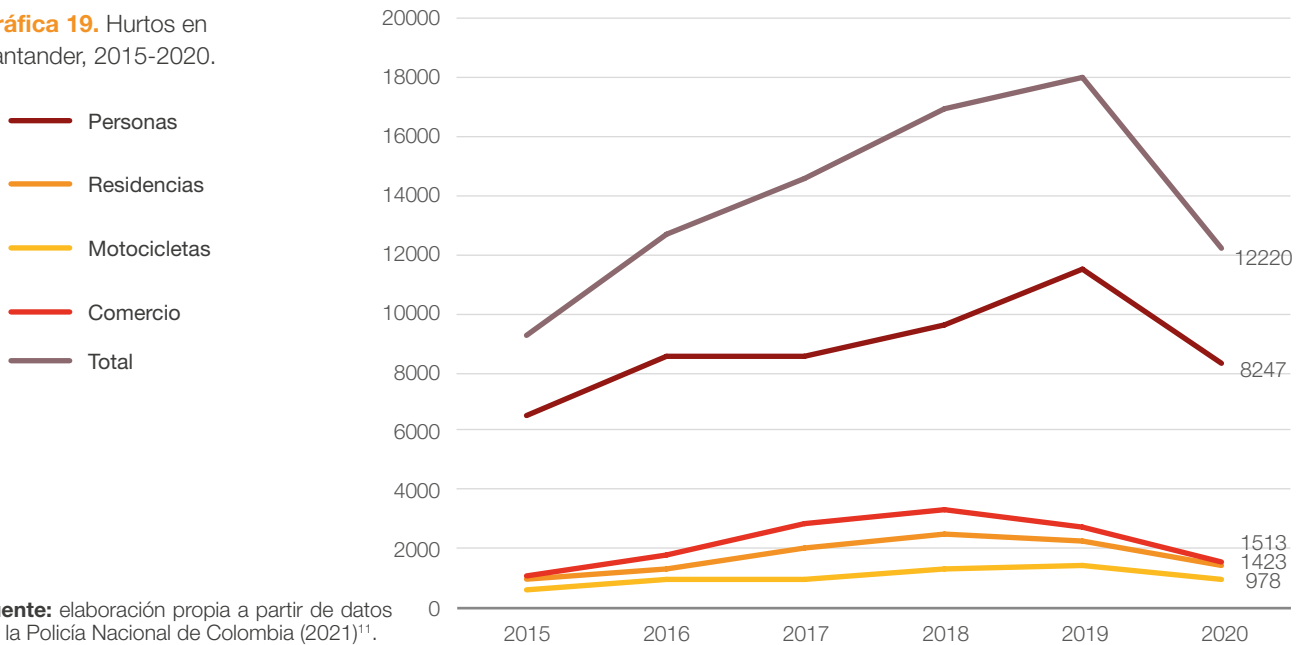


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Por otra parte, las cifras relacionadas con la ocurrencia de hurtos en el departamento son las más preocupantes. Tal como lo muestra la Gráfica 19, estos han tenido un comportamiento ascendente bastante notorio; llegaron a su pico más alto en el año 2019, cuando el número de hurtos alcanzó un incremento del 97% respecto al año 2015. Dicha tendencia fue revertida

en el año 2020, que fue un año atípico debido a los efectos la pandemia por COVID-19 y a la serie de medidas asociadas al confinamiento y la restricción de la movilidad. En tal sentido, resulta importante hacer un seguimiento exhaustivo a este delito para el año 2021, con el fin de confirmar un posible repunte de casos basado en su comportamiento en los últimos cinco años.

Gráfica 19. Hurtos en Santander, 2015-2020.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Policía Nacional de Colombia (2021)¹¹.

11. En la gráfica no se incluyen las cifras de hurto de automotores y a entidades financieras, dado que tienen un impacto marginal, pero sí son tenidas en cuenta en el total de hurtos.



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación es un pilar fundamental de cualquier democracia; se espera que a mayor participación, mayor será la representación, más fuerte será el control a quienes detentan el poder y, por ende, habrá mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones públicas. La democracia a nivel subnacional, entendida desde una perspectiva departamental, toma relevancia si lo que se espera es fortalecer la democracia colombiana. Por tanto, unos niveles aceptables de participación pueden propender a un mejoramiento de la calidad de la democracia en la región y en el país. Para hacer este análisis, se identifican dos dimensiones de la participación: por un lado, la participación político electoral, medida a través de las tasas de participación-abstención de los ciudadanos en la elección de cargos y para los mecanismos de participación; por otro lado, la participación cívica, social o comunitaria, vista a través del comportamiento ciudadano frente a las organizaciones o espacios dispuestos para la participación, al igual que su comportamiento frente a la movilización social.

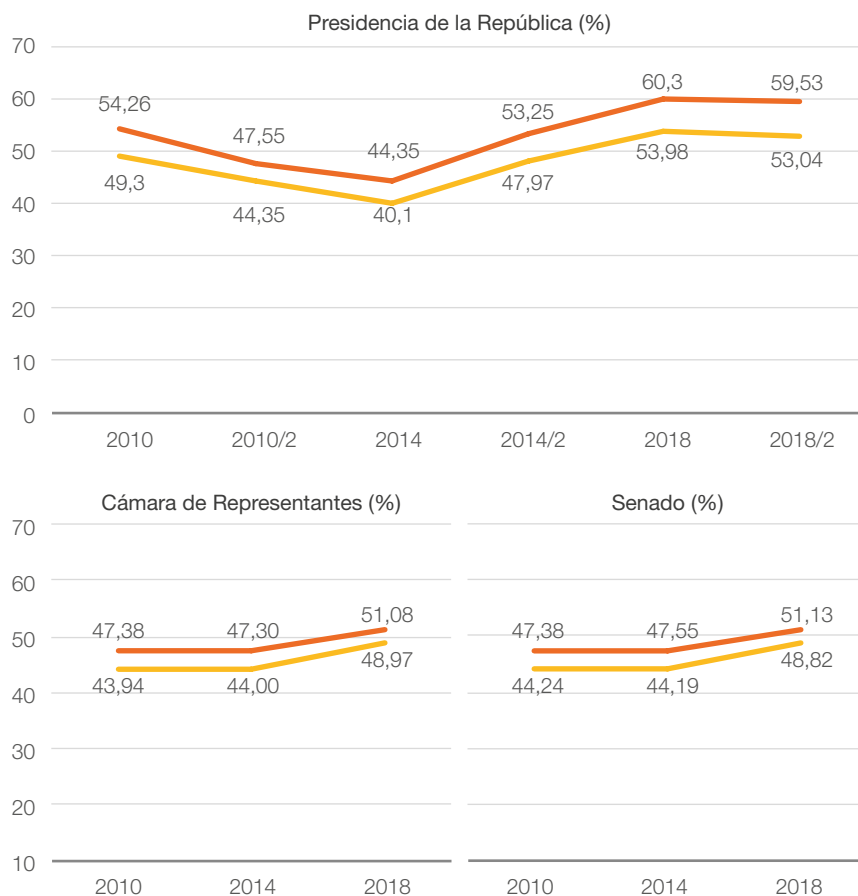
Tasa de participación electoral

El análisis electoral en el departamento de Santander se realizará en dos direcciones. La primera se detiene en los niveles de participación en las elecciones a cargos de elección popular durante los últimos diez años, contrastados con la participación nacional, haciendo énfasis en el tipo de cargo a elegir y en la proporción de votos en blanco, votos nulos y tarjetas no marcadas. La segunda, por su parte, se enfoca en la variación en la participación dentro del departamento. Luego, para finalizar, se analizará la participación en los mecanismos de participación ciudadana.

A pesar de seguir la dinámica colombiana en la que se participa más en las elecciones del ámbito regional, el departamento de Santander se ha caracterizado por tener niveles de participación electoral aceptables en comparación con el promedio nacional, según señalan los datos de los últimos diez años. Tal y como se muestra en la Gráfica 20, en la mayoría de los casos los santandereanos suelen votar más que el resto de los colombianos. En promedio, los superan por más de 5 ppm en las elecciones de presidente y más de 3 pp en las elecciones del Congreso de la República.

Gráfica 20. Participación electoral en las elecciones nacionales de Santander (porcentaje), 2010-2018.

— Santander
— Colombia



Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La anterior gráfica también sugiere un aumento paulatino de los niveles de participación en el departamento; destacan los niveles más altos en las elecciones de 2018, cuando la primera vuelta presidencial alcanzó el 60%. Además, al igual que en la tendencia nacional, se aprecia que los santandereanos tienden a participar más en las elecciones del ejecutivo nacional que en las elecciones a corporaciones públicas.

Por otra parte, como ya se mencionó, en las elecciones regionales los ciudadanos tienen una participación más activa en los procesos electorales. Los santandereanos no son la excepción y, al igual que en el ámbito nacional, sus niveles se encuentran por encima de la media nacional. El promedio de participación en la elección de gobernadores es del 65%, mientras en Colombia es del 60% durante la última década. Allí, cabe destacar disminución de la abstención del 37% en 2011 y del 33% en 2019. La misma tendencia se observa en la Asamblea Departamental, las alcaldías y los concejos municipales. Por su parte, en la elección de las Juntas Administradoras Locales (JAL), elegidas en cuatro municipios del departamento¹², se presenta una dinámica interesante; en Bucaramanga, que es donde se elige el mayor número de ediles, la participación ha sido del 55%, mientras en Oiba, municipio en el que solo existe una JAL, la participación es del 92%.

Es necesario llamar la atención sobre un aspecto que va más allá de la tasa de participación, y es la dinámica presentada en la emisión de votos en blanco, votos nulos y tarjetas no marcadas. Los números para estos casos en Santander son altos, si se los compara con el promedio nacional, especialmente en las elecciones regionales (ver Gráfica 21 y Gráfica 22). En especial, destaca el alto número de votos en blanco y nulos en la Cámara de Representantes y en la Asamblea Departamental (Gráfica 21). En el primer caso, a pesar de que han venido disminuyendo, los votos nulos siguen representando más del 12%, mientras que el voto

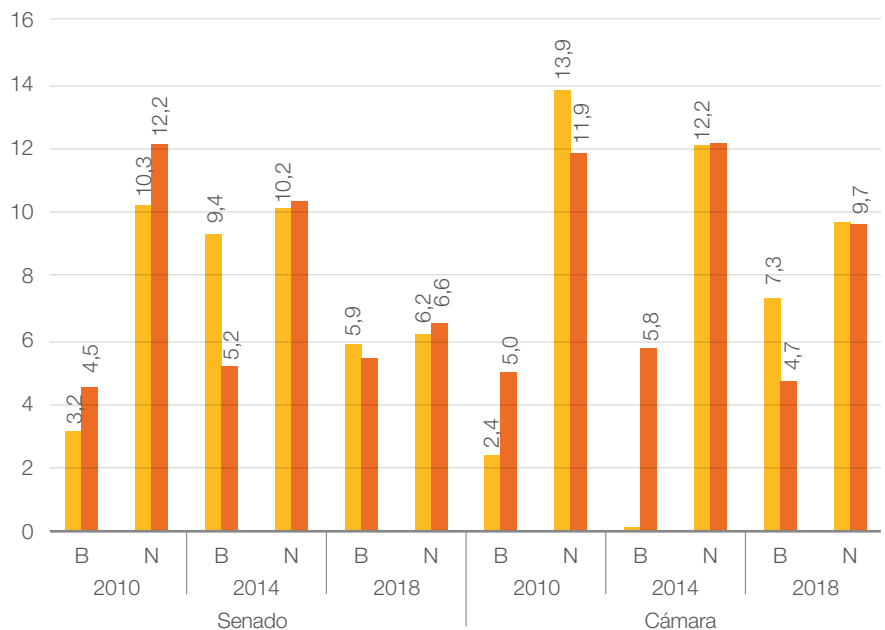
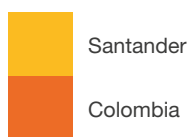
en blanco, por el contrario, aumentó un 5%, pasando del 2,2% en 2010 al 7,3% en 2018. De lo anterior, vale la pena indicar que la suma de los votos en blanco, nulos y no marcados (estos últimos representan apenas el 3,3%) para la Cámara promedian el 21% de los votos de los santandereanos en los últimos años, doblando el mínimo requerido por una lista para obtener representación. Por ejemplo, en 2018 la última lista a la Cámara por Santander que obtuvo representación alcanzó los 65.789 votos (9,34%), mientras que el número de votos en blanco fue 51.615; de votos nulos, 78.699 (9,75%); y hubo 24.766 tarjetas no marcadas (3,07%).

En el caso de las corporaciones públicas, no se encuentra mucha diferencia en el comportamiento del voto en blanco y los votos nulos en Santander, con respecto al resto del país. Hubo, sin embargo, un elevado porcentaje de votos en blanco emitidos a las JAL, que alcanzó su promedio más alto en 2019 con el 42% (ver Gráfica 22).

Es necesario destacar el caso de la Asamblea Departamental y la dinámica intradepartamental, más si se tiene en cuenta que las votaciones para la gobernación presentan una alta participación. En este caso los votos en blanco alcanzaron su nivel más alto en 2015, con 161.237 votos (17,8%), superando la votación obtenida por la lista más votada en el departamento, que obtuvo 127.649 votos (14%), y seguida por las tarjetas no marcadas, que fueron 101.303 (11%). Lo mismo sucedió en 2019, cuando el voto en blanco obtuvo 165.531 votos (16,86%) y las tarjetas no marcadas, 120.131 (11,75%). Por su parte, el partido Cambio Radical, con su lista ganadora, obtuvo 133.880 votos (el 11,60%).

Del mismo modo, en las JAL también se evidencia un aumento importante de los votos en blanco y un promedio alto de votos nulos y tarjetas no marcadas (14%). En el año de 2011, el voto en blanco fue del 19,24%; en 2015, del 35,4%, y en 2019 alcanzó el 42%. De todas formas, estos valores se mantienen por debajo del nivel nacional.

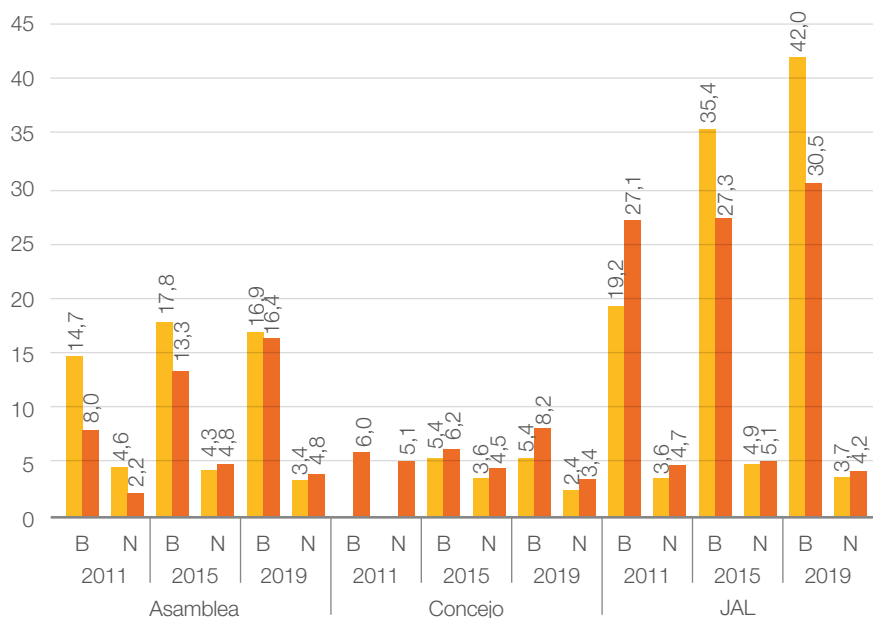
Gráfica 21. Votos blancos y nulos para Senado y Cámara (porcentaje), 2010-2018.



Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

12. Bucaramanga, Floridablanca, Barrancabermeja y Oiba.

Gráfica 22. Votos blancos y nulos para Asamblea, Concejos y JAL (porcentaje), 2011-2019.



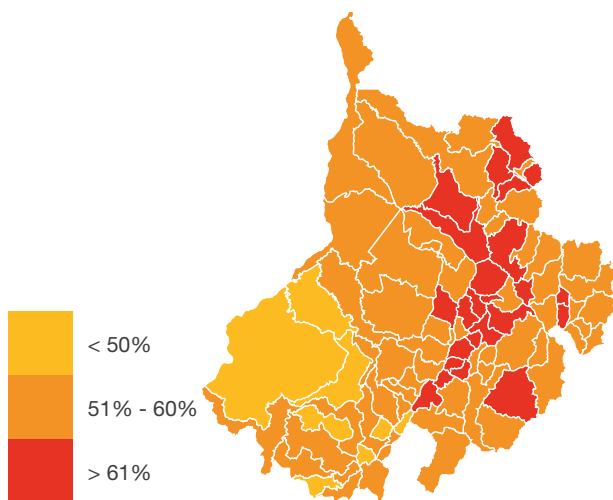
Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Es importante mencionar que la participación electoral en Santander se encuentra por encima del promedio nacional; sin embargo, es necesario detenerse sobre algunas variaciones en la participación dentro del departamento. En el caso de las elecciones presidenciales, destaca la alta participación en municipios como Floridablanca, Piedecuesta y Vetás, que superan el 65% de participación en todos los periodos. Mientras tanto, municipios como Chipatá siempre aparecen dentro de los municipios con menor participación, con un prome-

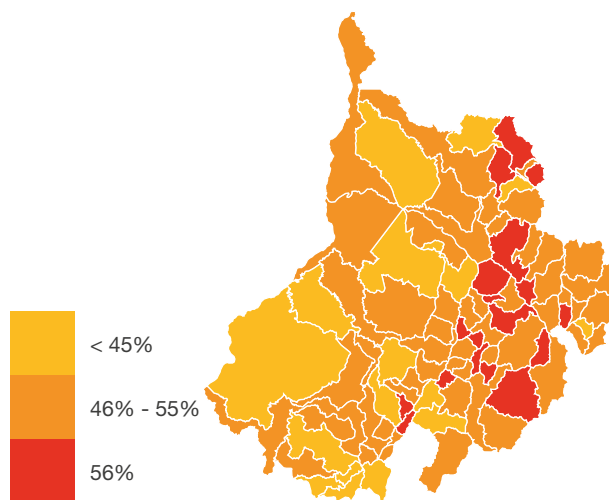
dio del 35%. En el caso de la Cámara de Representantes y el Senado, la mayor participación electoral se encuentra en Charta, que promedia un 67,6% tanto en Cámara como en el Senado. El caso contrario sucede en Zapatoca, que promedia la mayor abstención en el departamento, promediando el 60%, y en otros municipios como San Vicente, Santa Helena, Puerto Parra, Suaita, Albania, Sucre y Florián, ubicados en el corredor centro occidental del departamento, que alcanzan el 58% (ver Gráfica 23).

Gráfica 23. Participación electoral en Santander para Presidencia y Congreso (porcentaje), 2018.

Número de Participación en las Elecciones de Presidente 2018



Participación Electoral Senado 2018



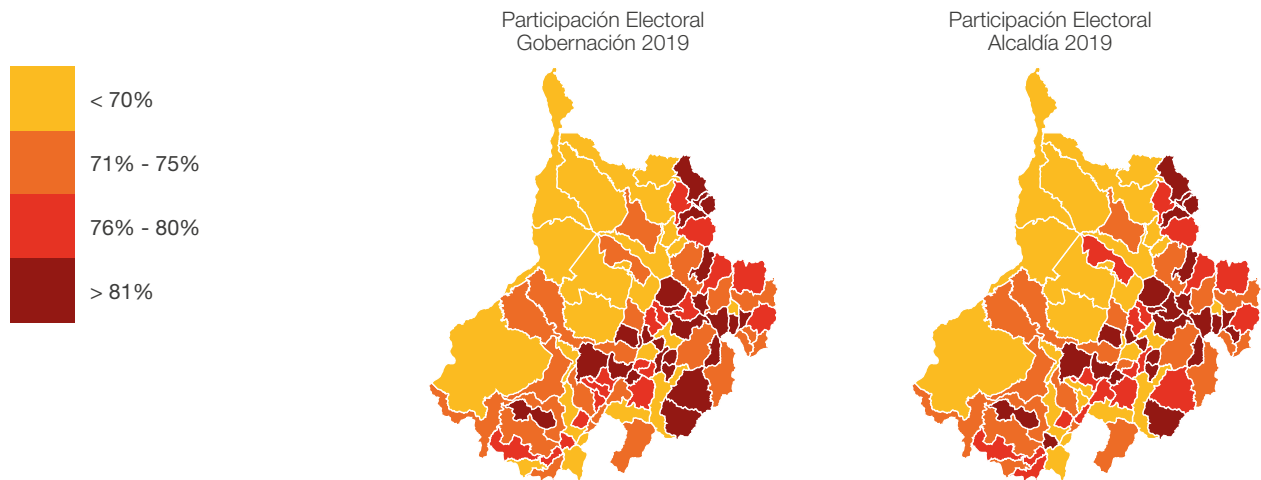
Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Bucaramanga es la ciudad que presenta la menor participación en la elección de gobernador y Asamblea de Santander. La capital se ubicó en el primer lugar de abstención de los 87 municipios en 2011, 2015 y 2019, y en promedio la abstención fue del 44%, mientras que en el departamento y en el país fue de aproximadamente el 39%. Por su parte, en municipios pequeños como Páramo, Jordán, Cabrera y Santa Bárbara, en los que el censo electoral no supera los 3.000 votantes, la participación para la elección de gobernador supera el 85% (ver Gráfica 24).

Según la Gráfica 25, en las alcaldías y los concejos se presenta la misma dinámica. La participación más alta se encuentra en los municipios de Jordán, Páramo, Santa Bárbara y Cabrera, alcanzando el 88%, y la más baja está en la Bucaramanga, a lo que se le suma ser el municipio con mayor porcentaje de votos en blanco en el concejo municipal (10%).

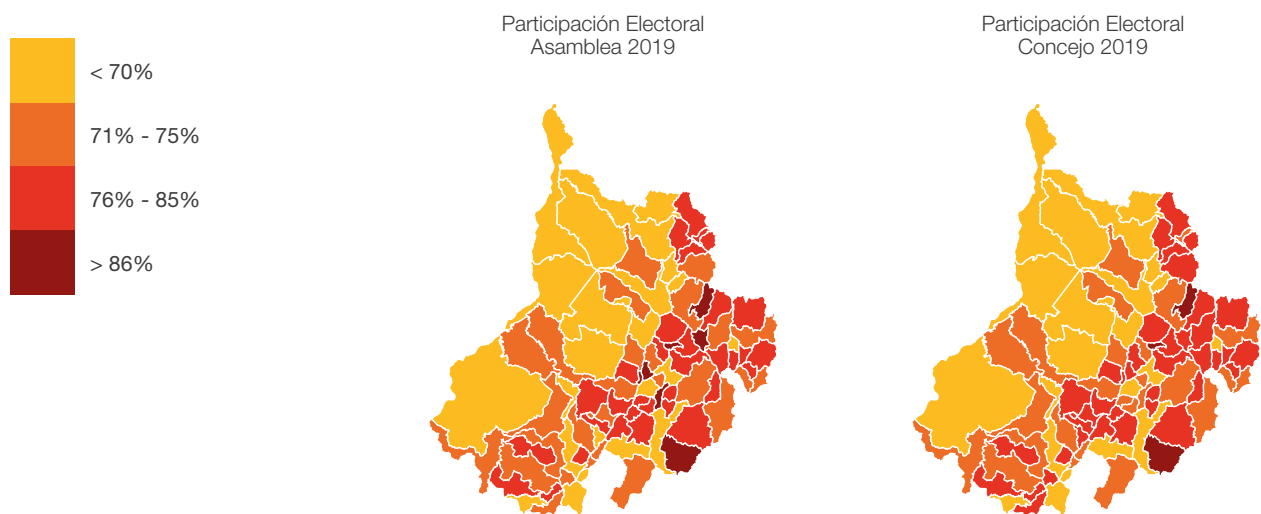
En términos generales, se observa que la mayor participación está concentrada en municipios más pequeños, al igual que en la zona ubicada sobre el corredor central y el oriente del departamento, con la excepción de la ciudad de Bucaramanga.

Gráfica 24. Participación electoral en Santander para gobernación y alcaldía (porcentaje), 2019.



Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Gráfica 25. Participación electoral en Asamblea y concejos municipales (porcentaje), 2019.



Fuente: elaboración con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Los resultados muestran que los santandereanos le otorgan mayor importancia a la elección de cargos en el ejecutivo, sobre todo aquellos de índole departamental. Esto se puede explicar por el mayor reconocimiento e identificación que tienen los ciudadanos con los políticos que aspiran a estos cargos, gracias a su carácter personalista. Pero también por la existencia de redes clientelares, que permiten intercambiar votos y lealtades políticas de manera más directa en las provincias y municipios. Estos mecanismos provienen desde el Frente Nacional, cuando las élites locales fungían como intermediadores entre el poder central y local; sin embargo, la descentralización ubicó a dichas élites como los primeros dueños del poder en el ámbito municipal y departamental.

Esto sugiere, también, la necesidad de reforzar dentro de la ciudadanía la importancia que, en el marco de las democracias, poseen las corporaciones públicas. Estas juegan un papel fundamental, pues representan los intereses de las alternativas políticas existentes y son contrapeso de las mayorías y del ejecutivo, ejerciendo oposición y control político.

Finalmente, es necesario detenerse en el cambio de la dinámica electoral en la capital del departamento. Allí, con el pasar de los años, se han disminuido los niveles de participación electoral, lo cual tuvo efecto especial; dicha disminución significó el desplazamiento de la política tradicional de la ciudad hacia nuevas alternativas, al igual que ocurrió en ciudades como Bogotá y Cali (Pérez y Bonilla, 2020).

En otro orden de ideas, es pertinente analizar la participación de los santandereanos en los mecanismos de participación ciudadana realizados en los últimos años, como el Plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, realizado en 2016, y la Consulta Popular anticorrupción votada en 2018. Como se sabe, estos proyectos no fueron aprobados, pero sus resultados permiten hacer una radiografía del uso de estos mecanismos, que le plantean otro tipo de incentivos a los ciudadanos.

El denominado Plebiscito por la Paz significaba un paso sustancial para Colombia, al apostar por una salida negociada a un conflicto del que Santander no fue ajeno en más de 40 años. En estas votaciones, como lo han planteado varios analistas, si bien el NO se impuso sobre el SI en términos absolutos, con una diferencia apenas de 53.000 votos (0,42%), las diferencias en los resultados (que variaron en cada región) vislumbraron, en algunos casos, el clásico conflicto centro-periferia.

En primer lugar, comparados con los de las elecciones nacionales (presidente y Congreso), los niveles de participación fueron bastante bajos, apenas el 35,3% de los colombianos participaron del plebiscito. Particularmente, en Santander, al igual que en otras elecciones, la también baja tasa de participación se situó por encima del promedio nacional, alcanzando el 39,9%. Sin embargo, hubo una amplia diferencia entre el NO y el SÍ, del 11,44%; de los 87 municipios en 46 ganó el NO y en 41, el SÍ.

En los municipios de Cepitá, El Guacamayo, Páramo, Floridablanca, Piedecuesta, Los Santos, Contratación, Matanza, San José de Miranda, Barrancabermeja, Bucaramanga, Cerrito y Carcasí se presentó la mayor tasa de participación, que alcanzó el 45%, destacándose la victoria del NO en los municipios más cercanos a Bucaramanga. Por su parte, el municipio de Aguada fue el que menos participación registró, apenas el 23% de los 1.524 ciudadanos habilitados para votar lo hicieron. Por otra parte, llama la atención que la mayoría de los municipios en los que ganó el SÍ se encuentran ubicados en las provincias de Guanentá, Comunera y Vélez —ubicadas en el corredor suroccidental del departamento—, con excepción de Barrancabermeja, en donde el SÍ fue mayoritario. Este resultado es comprensible, pues es una zona en donde la movilización política y social ha marcado el proceso político de esta región.

Por su lado, en la consulta anticorrupción el porcentaje de participación bajó; el 26 de agosto de 2018 solo el 33% de los santandereanos hicieron uso de ese mecanismo. En este caso, a diferencia del Plebiscito por la Paz, la participación más alta (mayor al 40%) se concentró en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), al igual que en la mayoría de los municipios de la provincia de Guanentá¹³. De esta consulta no resulta relevante analizar los resultados por pregunta o por municipio, debido a que el SÍ obtuvo más del 97% de los votos en todas las preguntas y en todos los municipios del departamento¹⁴.

Participación social, cívica y comunitaria

Analizar la participación social, cívica y comunitaria en Santander implica hacer un análisis con un enfoque más cualitativo, ante la dificultad de encontrar datos que permitan documentar de manera precisa sus niveles o intensidades, mucho más cuando este tipo de participación es producto de procesos sociales e históricos bastante complejos que abarcan desde la organización comunitaria hasta la protesta social. Partiendo de la base de que la participación tiene como objetivo influir de alguna manera en las decisiones de los gobernantes y el desarrollo de sus agendas, es necesario abordar al menos dos tipos o modalidades de participación: la convencional y la no convencional. La primera se refiere a la participación en organizaciones institucionalizadas informal o formalmente, mientras que la segunda se refiere a la participación en los movimientos sociales y de protesta.

En el primer tipo se encuentra la participación en organizaciones cívicas y espacios de deliberación ciudadana, al igual que en reuniones de grupos políticos, comunitarios y sociales. Para este caso, se presentan niveles muy bajos en Santander.

13. Pinchote, San Gil, Piedecuesta, Páramo, Charalá, Coromoro, Valle de San José, Curití, El Guacamayo y Barichara.

14. Las preguntas estaban relacionadas con la reducción del salario a congresistas, cárcel a los corruptos e inhabilidades para contratar con el Estado, contratación transparente obligatoria, presupuestos con participación, rendición de cuentas de los congresistas, publicación de ingresos y rentas de los congresistas, y limitación de periodos en corporaciones.

Según el Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, los santandereanos manifiestan que su asistencia a reuniones de grupos comunitarios en fue de: 20,9% en 2012, 29,2% en 2014, 34,8% en 2016 y 27,7% en 2018; mientras que la asistencia a reuniones de los movimientos o partidos políticos pasó del 8,3% en 2012 al 22,2% en 2014, al 18,1% en 2016 y al 20,5% en 2018¹⁵. Estas cifras, a pesar de ser bajas, se encuentran por encima del promedio del país.

El estudio sobre el capital social realizado por Sudarsky y Díaz (2020) no dista mucho de los resultados encontrados por el barómetro de las Américas. Santander se encuentra dentro de los departamentos con índices más bajos de participación cívica del país¹⁶: solo el 6,33% de los santandereanos manifiestan pertenecer a organizaciones de voluntarios, mientras que en la Orinoquía el promedio es del 16,04% y el nacional es de 10,49%. Destaca que, contraria a la dinámica departamental y nacional, la capital del departamento ha presentado un aumento en la participación cívica: “organizaciones como las deportivas, culturales, educativas y juntas de acción comunal, registraron importantes crecimientos tanto en membresía activa como no activa” (Sudarsky y García Díaz, 2019, p. 2)

En cuanto a los mecanismos de participación, Santander es el departamento que más conocimiento tiene sobre ellos (47,15%), doblando el porcentaje promedio nacional, que está en 25,18%. A pesar de ello, se presenta un muy bajo conocimiento en mecanismos participativos de planeación, como los presupuestos participativos, los consejos de desarrollo social y las veedurías ciudadanas.

Estas últimas son un mecanismo dispuesto para que los ciudadanos y las organizaciones comunitarias ejerzan vigilancia sobre las autoridades, por tanto, son otro indicador importante para analizar la participación. Según el Registro Único Empresarial y Social (RUES), entidad encargada de hacer su registro, a 2020 Colombia cuenta con 6.320 veedurías ciudadanas conformadas, de las cuales 302 se encuentran en Santander¹⁷, 1 por cada 66.051 habitantes. Mientras tanto, el departamento de Antioquia concentra el mayor número de veedurías (1.572), 1 por cada 3.800 habitantes. A nivel departamental, se observa una concentración de las veedurías del departamento en los municipios del AMB y Barrancabermeja, destacándose el aumento de veedurías en los últimos tres años en Confines y Florián. Sin embargo, en total solo 11 de los 87 municipios han conformado una veeduría ciudadana¹⁸.

Por otro lado, Colombia cuenta en la actualidad con 5.026 JAC constituidas¹⁹, de las cuales 225 se encuentran en el departamento de Santander. Estas, por su naturaleza —ser un espacio de organización social y comunitaria— tienen mayor distribución en el territorio y funcionan en más municipios del departamento; 27 de los 87 municipios cuentan hoy con al menos una Junta de Acción Comunal constituida.

Los datos sobre participación cívica arrojados en 2018, tanto a nivel nacional como departamental, se relacionan o pueden considerarse como un preludio del ciclo de movilizaciones y protestas desatadas en los últimos años, todas estas en el marco del Paro Nacional que inició el 21 de noviembre de 2019, y que se ha mantenido con intermitencia —en gran parte por la crisis sanitaria de la COVID-19— hasta el año 2021, cuando en el mes de abril inició una nueva ola de manifestaciones. Estas protestas tienen dos particularidades, además de la prolongación en el tiempo. Primero, lo que se pensaba que era una respuesta a dos medidas puntuales del Gobierno nacional (reforma a la educación y reforma tributaria) terminó en un descontento generalizado no solo hacia el gobierno, sino en general hacia el país. Segundo, la protesta se descentralizó; Bogotá dejó de ser el epicentro de la protesta y varias ciudades, incluida Bucaramanga, han sido las protagonistas de la movilización. Un símbolo de ello fue que la caravana de la Minga Indígena, que siempre llegaba a Bogotá, esta vez hizo un recorrido por varias ciudades, incluida la capital de Santander.

Como ya se mencionó estas manifestaciones no surgieron de la nada. Según Invamer, en diciembre de 2018, un año antes del inicio del Paro Nacional, el 54% de los bumanguenses sentía que la ciudad iba por mal camino. Este porcentaje aumentó en el año de 2019 al 65% y descendió, como es usual con el inicio del nuevo gobierno municipal, al 43%. Sin embargo, encontró su punto más alto (el 78%) en mayo de 2021, mes de pleno auge de la protesta (Invamer, 2021). Al igual que en todo el país, los protagonistas de las movilizaciones desde 2019 han sido los jóvenes, que se han organizado de diferentes maneras que van desde las manifestaciones culturales y pedagógicas hasta la conformación de la Primera Línea de Bucaramanga, conformada por 200 jóvenes de distinta clase social y de todos los municipios del AMB (Vanguardia, 2021).

Al margen del Paro Nacional, es necesario mencionar el papel de las organizaciones y los movimientos sociales en el departamento, especialmente en Barrancabermeja y el Magdalena Medio. Allí la lucha ha sido histórica²⁰ por parte de sectores obreros, campesinos, étnicos y de mujeres, entre otras cosas por la distribución de la tierra y la lucha por el agua (Díaz Fajardo, 2013). Pero, con la incursión paramilitar de la década de los noventa, esta eclipsó la organización y movilización social del departamento (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2021).

La participación social, y en particular la movilización social y ciudadana, tal vez es la que alberga el mayor reto para el departamento, pues, a diferencia de la participación política, escapa de las medidas institucionales para encausarla o para buscar mecanismos de disminución del descontento social, y la consecuente confrontación. Estos aspectos, además, convergen con otros fenómenos que afectan al departamento, como la violencia, la pobreza y la desigualdad.

15. Cálculos propios obtenidos de LAPOP (2018).

16. La participación cívica tiene en cuenta aspectos como la pertenencia activa y no activa a organizaciones voluntarias seculares (organizaciones deportivas, culturales, juntas de acción comunal, organizaciones de mujeres, ecológicas, cooperativas, entre otras), la participación en actividades cívicas y en actividades locales (en su localidad, comuna o barrio), y si realiza o no algún tipo de trabajo voluntario.

17. Ver anexo 1.

18. Cálculos propios obtenidos de base de datos del Registro Único Empresarial y Social (RUES).

19. Datos obtenidos de la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Ministerio del Interior.

20. Lo que no quiere decir que la organización social se hubiera paralizado.

RECOMENDACIONES

Recomendaciones para el desempeño administrativo

Acción pública

Focalizar con mayor precisión la destinación de los recursos de CTel-SGR en las demandas territoriales asociadas a las convocatorias, de manera que desde el **Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (CO-DECTI)** — como principal actor del ejercicio de política pública de CTel en las regiones —, junto con la administración departamental en sus **secretarías de planeación y de TIC**, se orienten las demandas territoriales en estrecha consonancia con metas del Plan Departamental de Desarrollo.

Lo anterior debe hacerse con metas de producto que directa y claramente se orienten a fortalecer una delimitada cantidad de sectores productivos en el departamento, desde el ejercicio aplicado de la investigación y la innovación. En este sentido, las propuestas de programas y proyectos presentadas a las convocatorias deben estar dirigidas a cubrir necesidades concretas y actuales; deben tener proyección a futuros muy cercanos; y deben girar en torno a demandas territoriales orientadas a un máximo de cinco cadenas productivas o sectores específicos (por ejemplo, un cultivo que contemple eslabones de su cadena de valor en productos, procesos, y servicios derivados y/o asociados, sin extenderse a un amplio sector como el agropecuario).

Acción privada

Revisar permanentemente el nivel real de necesidades y tendencias de los sectores productivos, para plantear estrategias que busquen satisfacción directa dentro de un tejido que favorezca la competitividad de la región.

La revisión planteada debe ser un insumo constante, coordinado con los espacios gremiales y dirigido a los estamentos de ejercicio de política pública y a las acciones que promueven la CTel y la competitividad. Así, se busca que ilustren un panorama actualizado de posibles inversiones de recursos de CTel del SGR en programas y proyectos destinados a soportar cuidadosamente el futuro del desarrollo sostenible de la región.

De tal manera, las personas naturales y jurídicas de naturaleza privada deben propender porque cada vez más personas y organizaciones del **sector productivo y gremial** conozcan las dinámicas de CTel y competitividad. Además, que estas se integren de alguna manera, como actores fundamentales que han de proponer ideas e iniciativas. A su vez, deben velar porque los representantes de instancias públicas y la aca-

demia orienten las inversiones de CTel-SGR hacia soluciones consecuentes con las expectativas de mejoramiento de calidad de vida de los habitantes de la región, que pueden estar plasmadas en, al menos, un reporte anual de soluciones propuestas para la región.

Coordinación público-privada

Integrar esfuerzos y recursos para formular propuestas y ejecutar programas y proyectos con objetivos y espacios de trabajo conjuntos, de manera coordinada con entes como el **Comité Universidad Empresa Estado**, la **Comisión Regional de Competitividad**, las **Instituciones de Educación Superior y aquellas organizaciones productivas que tengan claridad sobre las necesidades reales y actuales presentes en el desarrollo socioeconómico del departamento**. Igualmente, se debe trabajar con otras **organizaciones o dependencias que promuevan la investigación, innovación, desarrollo y competitividad**, con la certeza de que puedan convocar de manera imparcial a instituciones públicas y privadas, empresas, personas naturales, organizaciones de investigación y desarrollo e IES, para que realicen un ejercicio consciente de análisis de las situaciones actuales y las prospectivas financiables con recursos de asignaciones CTel-SGR.

Un aspecto fundamental para lograr lo anterior es promover la formación y el entrenamiento de talento humano para la formulación y estructuración de proyectos. Esto tiene dos objetivos. Por una parte, que planteen alternativas de solución que respondan a necesidades claras, prioritarias y actuales del departamento. Por otra, que tengan capacidades y competencias suficientes para la estructuración de propuestas, con principios de planeación acertadamente aplicados para evitar problemas, retrasos y sobrecostos en la ejecución de los programas y proyectos; además, con un cuidado especial para que sea realmente sostenible la inversión, sin detrimentos patrimoniales, en su etapa de operación y funcionamiento en años posteriores.

Dicho ejercicio debe corresponder directa y claramente con el contenido de planes estratégicos, instrumentos de agenda y resultados de indicadores en CTel y competitividad vigentes. Debe haber un acuerdo de voluntades que anteponga los aportes al desarrollo regional ante los intereses propios, aunando los esfuerzos mediante alianzas consecuentes, eficientes y efectivas; promoviendo dinámicas de trabajo integrado, que reconozcan las capacidades y prospecciones de los sectores productivos y sus cadenas de valor; buscando atender necesidades actuales y reales de la población, reflejadas en iniciativas concretas presentadas ante las posibles fuentes de financiación.

Recomendaciones para transparencia

Acción pública

Incluir en los planes de desarrollo departamental y municipal metas estratégicas orientadas a reducir los riesgos de corrupción y a incluir la implementación de acciones con enfoque de gobierno abierto. Estas deben propender por procesos efectivos de rendición de cuentas; divulgación de información y participación ciudadana para el control social; integración de las TIC en los procesos de modernización de la gestión pública; e implementación de estrategias pedagógicas y de cultura política para la promoción de la transparencia. Esto es importante para lograr construir una visión estratégica y a largo plazo que vaya más allá del cumplimiento de indicadores como el IDI, INAC y IGPR, entre otros.

La Gobernación de Santander debe fortalecer las capacidades institucionales de los municipios de categoría 5 y 6, para mejorar la gestión en temas de gobierno abierto, transparencia, acceso a la información y lucha anticorrupción.

Incluir los lineamientos del documento CONPES de “política de transparencia, integridad, legalidad, corresponsabilidad e innovación: hacia un Estado Abierto” en todas las iniciativas de formulación de políticas públicas de transparencia a nivel local por parte de **alcaldías y Gobernación.**

Promover el uso y la apropiación de los servicios digitales por parte de la ciudadanía, con base en procesos de caracterización de los usuarios y en la promoción de estrategias de comunicación y divulgación de los proyectos de TIC de la **Gobernación de Santander.**

Implementar programas para la atención incluyente de personas en condición de discapacidad, grupos étnicos, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, y población en situación de externa vulnerabilidad. En general, promover la inclusión y el reconocimiento mediante la adopción del enfoque diferencial en los procesos participativos y de atención ciudadana de la **Gobernación de Santander.**

Fortalecer el proceso de planeación de la política de privacidad y seguridad de la información en la Gobernación de Santander, previniendo fallas en el proceso de diagnóstico, formulación e implementación.

Definir y documentar los procesos de privacidad y seguridad de la información en la Gobernación de Santander, para que garanticen la eficiencia de las acciones de gobierno digital.

Promover acciones de impulso en el desarrollo de territorios y ciudades inteligentes para los municipios categoría 5 y 6 del departamento de Santander.

Garantizar en la Gobernación de Santander y las alcaldías municipales una adecuada atención de trámites, peticiones, quejas reclamos, solicitudes y denuncias por parte de la ciudadanía, mediante el seguimiento a los canales de denuncia y la reducción de pasos, costos y requisitos necesarios para la realización de trámites y procedimientos administrativos.

Aplicar criterios diferenciales de accesibilidad en la Gobernación de Santander y en las alcaldías municipales, mediante la atención preferente e incluyente con enfoque diferencial.

Avanzar en la implementación y el uso de herramientas SECOP II, Tienda Virtual y modalidades competitivas de contratación pública en la Gobernación de Santander, con el fin de promover la transparencia en los procesos de compras públicas.

Ampliar el acceso a la información a través del fortalecimiento de los sistemas de información, con el fin de promover la publicación de información relacionada con los proyectos, la financiación, los procesos y las decisiones del Sistema General de Regalías, como insumo básico para el ejercicio de control social y veeduría ciudadana.

Implementar y mejorar las estrategias de capacitación ciudadana para el manejo de herramientas y sistemas de información, como Mapa Regalías, y en general sobre la forma en que funciona el SGR. Tanto la Gobernación de Santander como las alcaldías municipales tienen una labor importante en involucrar a las comunidades que pueden verse afectadas por las decisiones y/o proyectos con esta fuente de recursos.

Fortalecer los OCAD (Órgano Colegiado de Decisión) regionales y especiales, como espacios de participación, deliberación y escrutinio de las decisiones relacionadas con los proyectos de regalías. Al respecto, Transparencia por Colombia (2020) propone retomar la metodología de auditorías ciudadanas y, en general, impulsar el componente de participación ciudadana dispuesto en la ley 2056 del 2020.

Coordinación público-privada

Coordinar acciones entre actores gubernamentales e iniciativas como la Red Santandereana por la Transparencia y las redes de veeduría ciudadana, con el fin de promover un enfoque de gobernanza que permita la colaboración y cocreación en el diseño e implementación de políticas públicas innovadoras.

Recomendaciones para seguridad ciudadana

Acción pública

Contener y mitigar los facilitadores del delito desde una perspectiva integral, preventiva y de salud pública. Existen detonantes de desenlaces violentos en la resolución de conflictos sociales; controlar la disponibilidad, venta, porte y uso de armas, así como reducir y atender el consumo de drogas y alcohol, puede tener efectos positivos en la reducción de actos violentos tanto en espacios privados como públicos. Pero será así siempre que estas medidas se complementen con campañas preventivas y mayor presencia policial en zonas priorizadas a través de la georreferenciación del delito, teniendo claro que el consumo en sí no es un problema de seguridad, sino de salud pública. También se requieren programas preventivos que respondan a los factores estructurales generadores de violencia (sociales, educativos, familiares, económicos, psicológicos, etc.), por lo que es necesario contar con recursos financieros y humanos suficientes que permitan garantizar intervenciones psicosociales para su ejecución.

Coordinación público-privada

Atender de manera integral los múltiples factores socioeconómicos asociados a la inseguridad ciudadana, con foco en los grupos en situación de vulnerabilidad. La mitigación de los factores subyacentes a la inseguridad ciudadana requiere políticas, programas y proyectos integrales que partan del reconocimiento de la multicausalidad del fenómeno, y que soporten sus apuestas de intervención en respuestas multisectoriales enfocadas en los grupos más vulnerables. Lo anterior exige un esfuerzo coordinado de la Gobernación; las alcaldías municipales; las secretarías del interior, desarrollo social, salud y educación; la academia; las organizaciones de la sociedad civil; el sector empresarial; y la cooperación internacional. Desde allí es posible ampliar la cobertura de los programas sociales; garantizar el acceso, la permanencia y la calidad de la educación; incrementar las oportunidades laborales; reducir la violencia intrafamiliar; y mejorar las condiciones de vida de las personas más pobres, estigmatizadas y violentadas. Esto es posible mediante programas específicos y especializados que reduzcan las brechas sociales entre grupos y zonas que concentran factores de mayor vulnerabilidad y priorización, tanto en el departamento como al interior de cada municipio.

Garantizar el carácter democrático, participativo y diferenciado en la provisión de seguridad. Es necesario que las políticas, planes y programas de intervención se construyan a partir de instituciones y formas de convivencia democráticas, que garanticen acciones supeditadas al respeto del marco político y constitucional que lo regula, sin tolerar abusos de poder, actos de corrupción, ni violación de derechos humanos. La apuesta de seguridad debe aspirar no solo a ser efectiva, sino también legítima y legal. Para ello se necesita una dirección política por

parte de las autoridades civiles que oriente a la policía hacia una actuación democrática — así como el control de la ciudadanía, los organismos de derechos humanos y la academia —, para auditar el desempeño policial a través de medidas de control, vigilancia y rendición de cuentas efectivas. Además, la Gobernación, las alcaldías municipales, las secretarías del interior, los cuerpos de seguridad, la academia, los organismos de control, la red de veedores y los representantes de la sociedad civil deben participar activamente en el diseño, implementación, monitoreo, evaluación y veeduría de las apuestas gubernamentales en material de seguridad. Esto permitirá construir puentes de confianza y de colaboración para la formulación y apropiación de las políticas, programas y proyectos. Además, las acciones que se implementen deben ofrecer respuestas diferenciadas a las amenazas, considerando que cada municipio, comuna y barrio tienen su propia dinámica de inseguridad.

Mejorar los sistemas de información y las apuestas de investigación en materia de seguridad ciudadana. Es una prioridad mejorar la información y ampliar las investigaciones sobre la seguridad ciudadana en el departamento. Se recomienda la articulación entre policía, Medicina Legal, Fiscalía, ICBF, sistema penitenciario, observatorios de seguridad, academia y centros de investigación y pensamiento, con el fin de que se implementen metodologías que aseguren la calidad de los datos y los resultados. Es necesario que el sistema sea abierto y accesible, y que proporcione insumos para la planeación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, para que este se establezca como una plataforma propicia para la transparencia y la rendición de cuentas. La generación de información y de análisis debe trascender al escenario departamental y municipal, además de extenderse a unidades de observación más pequeñas como comunas y barrios, con el fin de poder comprender las particularidades del delito y focalizar de forma más eficiente los recursos, así como comprender los factores sociales y demográficos que impulsan su crecimiento. Democratizar la seguridad ciudadana mediante la inclusión de los actores no estatales en el diagnóstico, la definición, la evaluación y la veeduría permite un análisis más objetivo y propicia la transparencia y la rendición de cuentas.

Asegurar una adecuada coordinación regional para diseñar una agenda compartida sobre seguridad ciudadana. Fortalecer los mecanismos de coordinación entre los diferentes sectores (gobierno, sector privado, sociedad civil, academia y cooperantes) y niveles (nacional, departamental y municipal) resulta indispensable para optimizar recursos, evitar la duplicidad y contraposición de esfuerzos, fortalecer las capacidades institucionales, promover la apropiación local de las políticas de seguridad ciudadana (mediante esquemas de cooperación descentralizados) y evitar que un problema de seguridad controlado en un municipio donde se ha incrementado la efectividad migre hacia otro donde el control sea menor. Para ello, los diálogos entre actores pueden dar lugar a la construcción de un acuerdo departamental de seguridad ciudadana que opere como política pública de mediano plazo — con acciones, indicadores y mecanismos de seguimiento — que trascienda los periodos de gobierno.

Recomendaciones para participación ciudadana

Acción pública

La Gobernación de Santander y las alcaldías, en alianza con la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, en el marco de sus áreas misionales, pueden fortalecer programas para la promoción de la participación ciudadana.

Además de programas para el desarrollo de competencias democráticas y sobre el procedimiento de votación, así como de análisis y seguimiento de las instituciones democráticas y los mecanismos de participación ciudadana.

Construir estrategias de comunicación efectiva para informar sobre la importancia y las funciones de la Asambleas y los concejos, al igual que sobre su trabajo e importancia como institución representativa y de control político.

Propiciar y consolidar espacios de deliberación ciudadana no necesariamente formales o institucionalizados. La Gobernación de Santander y las alcaldías deben escuchar y canalizar las demandas ciudadanas. Un buen ejemplo de estos espacios es el ejercicio de *Pido la palabra* adelantado en Bucaramanga.

Todas estas recomendaciones deben promover la coordinación y descentralización de acciones, para llegar a todos los municipios del departamento.

Acción privada

Dentro de sus programas de responsabilidad social empresarial, el sector privado debe incluir o fortalecer, según el caso, la promoción de valores democráticos y de competencias ciudadanas.

El sector privado debe fortalecer el acompañamiento — a través de recursos financieros, asistencia técnica y acompañamiento a las organizaciones de la sociedad civil y su organización — a la creación de escuelas democráticas, observatorios de la participación en el departamento u otras iniciativas.

Coordinación público-privada

Materializar iniciativas relacionadas con la pedagogía electoral y la importancia de las corporaciones públicas, en materia de representación de intereses y control político. Además, promover nuevos liderazgos y formas de organización social y comunitaria.

Promover los discursos democráticos y la participación ciudadana en el departamento a partir de campañas de información en medios de comunicación y redes sociales, entre otros.

Organizar y promocionar espacios interinstitucionales e intersectoriales de agencia y diálogo que canalicen las demandas ciudadanas. Esto puede hacerse con el apoyo de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil, como la Misión de Observación Electoral, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria y Transparencia por Colombia.

Síntesis de recomendaciones

Tema	Recomendación	Meta esperada	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Desempeño administrativo	Focalizar con mayor precisión la destinación de los recursos de CTel-SGR en las demandas territoriales asociadas a las convocatorias.	Que haya hasta cinco cadenas productivas focalizadas en las demandas territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Planeación Secretaría de TIC 	Acción pública
	Revisar permanentemente el nivel real de necesidades y tendencias de los sectores productivos, con el fin de plantear estrategias para la satisfacción directa de estas, dentro de un tejido que favorezca la competitividad de la región.	Generar un reporte anual de soluciones propuestas para la región.	<ul style="list-style-type: none"> Sector productivo y gremios 	Acción privada

Tema	Recomendación	Meta esperada	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Desempeño administrativo	Integrar esfuerzos y recursos para generar propuestas y ejecutar programas y proyectos con objetivos y espacios de trabajo conjuntos.	Que exista un listado de iniciativas y alianzas para presentar ante las convocatorias con recursos CTel SGR.	<ul style="list-style-type: none"> Comité Universidad Empresa Estado Comisión Regional de Competitividad Instituciones de Educación Superior Organizaciones o dependencias que promuevan la investigación, innovación, desarrollo y competitividad 	Coordinación público-privada
Transparencia	Incluir en los Planes de Desarrollo Municipal el enfoque de gobierno abierto.	Que el 100% de los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental 2024-2027 incluyan estrategias con enfoque de gobierno abierto.	<ul style="list-style-type: none"> Alcaldías municipales Gobernación de Santander 	Acción pública
	Coordinar acciones entre actores gubernamentales para generar iniciativas, como la Red Santandereana por la Transparencia y las redes de veeduría ciudadana.	Que los actores gubernamentales y la Red Santandereana por la Transparencia colaboren en la creación y/o fortalecimiento de al menos una iniciativa de gobernanza.	<ul style="list-style-type: none"> Red Santandereana por la Transparencia Alcaldías municipales Gobernación de Santander 	Coordinación público-privada
	Incluir los lineamientos del documento CONPES de “política de transparencia, integridad, legalidad, corresponsabilidad e innovación: hacia un Estado Abierto”.	Que el 100% de las alcaldías municipales del departamento y la Gobernación de Santander conozcan e implementan los lineamientos del CONPES sobre “política de transparencia, integridad, legalidad, corresponsabilidad e innovación: hacia un Estado Abierto”.	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República Alcaldías municipales Gobernación de Santander 	Acción pública
	Implementar procesos eficientes de desempeño institucional, para el fortalecimiento de la política de gobierno digital en la Gobernación de Santander.	Mejorar los resultados del Índice de Gobierno Digital de la Gobernación de Santander, para que esté por encima del promedio nacional.	<ul style="list-style-type: none"> Gobernación de Santander 	Acción pública
	Implementar procesos eficientes de desempeño institucional, para el fortalecimiento de la política de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción en la Gobernación de Santander.	Mejorar los resultados del índice de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción de la Gobernación de Santander, para que esté por encima del promedio nacional.	<ul style="list-style-type: none"> Gobernación de Santander 	Acción pública

Tema	Recomendación	Meta esperada	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Transparencia	Promover acciones de impulso en el desarrollo de territorios y ciudades inteligentes para los municipios categoría 5 y 6 del departamento de Santander.	Que el 100% de los municipios del departamento de Santander cuenten con una estrategia de "territorio inteligente" definida en el Plan de Desarrollo 2021-2027.	<ul style="list-style-type: none"> Alcaldías municipales Gobernación de Santander Secretaría de Transparencia Red Santandereana por la Transparencia, Organizaciones de la Sociedad Civil 	Coordinación público-privada
	Fortalecer las capacidades institucionales de los municipios de categoría 5 y 6 del departamento de Santander, para mejorarlos resultados del Índice de Desempeño Institucional.	Incrementar los resultados del Índice de Desempeño Institucional de los municipios de categoría 5 y 6, para que estén por encima del promedio del grupo par.	<ul style="list-style-type: none"> Alcaldías municipales Gobernación de Santander Departamento de la Función Pública 	Acción pública
	Avanzar en la implementación y uso de herramientas SECOP II, Tienda Virtual, bolsa mercantil y modalidades competitivas de contratación pública en la Gobernación de Santander.	Que el 100% de los procesos de contratación pública en la Gobernación de Santander se realicen a través de tienda virtual, bolsa mercantil y modalidades competitivas de contratación, de acuerdo con las características de los procesos.	<ul style="list-style-type: none"> Gobernación de Santander 	Acción pública
Seguridad ciudadana	Contener y mitigar los facilitadores del delito desde una perspectiva integral, preventiva y de salud pública.	Contar con un plan integral de prevención de inseguridad orientado a contrarrestar los factores detonantes y estructurales de la violencia.	<ul style="list-style-type: none"> Gobernación de Santander Alcaldías municipales Secretarías del interior, desarrollo social y salud Policía Nacional 	Acción pública
	Atender de manera integral los múltiples factores socioeconómicos asociados a la inseguridad ciudadana, con foco en los grupos en situación de vulnerabilidad.	<p>Ampliar en un 20% la cobertura de los programas sociales de población vulnerable en términos de seguridad.</p> <p>Reducir en un 40% la deserción escolar de niños, niñas y adolescentes en zonas priorizadas en términos de seguridad.</p> <p>Contar con un programa de generación de empleo para población vulnerable en términos de seguridad.</p> <p>Reducir en un 25% los índices de violencia intrafamiliar y violencia escolar en zonas priorizadas en términos de seguridad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Gobernación de Santander Alcaldías municipales Secretarías del interior, desarrollo social, salud y educación Policía Metropolitana de Bucaramanga (Mebuc) Universidades ONG Gremios Agencias de cooperación 	Coordinación público-privada

Tema	Recomendación	Meta esperada	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Seguridad ciudadana	Garantizar el carácter democrático, participativo y diferenciado en la provisión de seguridad.	<p>Reducir en un 80% las operaciones conjuntas entre policía y ejército para atender asuntos relacionados con la seguridad ciudadana.</p> <p>Conformar una red de veedores departamentales que hagan seguimiento a las apuestas gubernamentales en materia de seguridad y al desempeño policial.</p> <p>Contar con un diagnóstico desagregado sobre seguridad ciudadana en el departamento que visibilice las particularidades territoriales de cada provincia y municipio. En los municipios priorizados, realizar análisis desagregado por comunas y barrios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernación de Santander • Alcaldías municipales • Secretarías del interior • Policía de Santander, Mebuc • Organismos de control • Universidades • Red de veedores • ONG • Gremios • Representantes de la sociedad civil • Observatorios 	Coordinación público-privada
	Mejorar los sistemas de información y las apuestas de investigación en materia de seguridad ciudadana.	<p>Contar con un observatorio de seguridad y convivencia ciudadana departamental robusto que genere datos e informes orientadores de política pública. Además, que garantice el acceso a información de gestión pública en materia de seguridad.</p> <p>Introducir incentivos para que las universidades y los centros de investigación realicen evaluaciones con pleno acceso a las intervenciones gubernamentales en materia de seguridad.</p> <p>Implementar un esquema participativo para el diseño, monitoreo y evaluación de programas en materia de prevención.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernación de Santander • Alcaldías municipales • Policía de Santander, Mebuc, Ejército, Medicina Legal, Fiscalía, sistema penitenciario e ICBF • Organismos de control • Universidades • Gremios • Representantes de la sociedad civil • Observatorios 	Coordinación público-privada
	Asegurar una adecuada coordinación regional para diseñar una agenda compartida sobre seguridad ciudadana.	<p>Construir de manera participativa un acuerdo departamental de seguridad ciudadana que opere como política pública de mediano plazo.</p> <p>Institucionalizar un foro departamental de seguridad ciudadana que facilite el diálogo amplio entre instituciones, asesores y tomadores de decisiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernación de Santander • Alcaldías municipales • Policía de Santander, Mebuc, Ejército, Medicina Legal, Fiscalía, sistema penitenciario e ICBF • Organismos de control • Universidades • Gremios • Representantes de la sociedad civil • Observatorios 	Coordinación público-privada

Tema	Recomendación	Meta esperada	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Participación ciudadana	Fortalecer programas para la promoción de la participación ciudadana y del desarrollo de competencias democráticas en el departamento.	Crear programas de promoción de la democracia en el departamento.	Gobernación de Santander Alcaldías municipales Ministerio del Interior	Acción pública
	Construir estrategias de comunicación sobre la importancia de las corporaciones públicas nacionales y departamentales.	Construir una estrategia para el fortalecimiento de la promoción de la participación ciudadana en el departamento y los municipios.	Gobernación de Santander Alcaldías municipales Ministerio del Interior	Acción pública
	Propiciar y consolidar espacios de deliberación ciudadana.	Crear espacios para escuchar y canalizar demandas ciudadanas.	Gobernación de Santander Alcaldías municipales Ministerio del Interior	Acción pública
	Promover valores y competencias ciudadanas.	Crear programas de responsabilidad social empresarial sobre democracia y competencias ciudadanas.	Gremios Instituciones de educación básica, media y superior	Acción privada
	Construir iniciativas de pedagogía electoral y democrática.	Crear escuelas democráticas y de liderazgo político democrático.	Gobernación de Santander Alcaldías municipales Ministerio del Interior Instituciones de educación básica, media y superior Organizaciones de la Sociedad Civil Gobernación de Santander ONG	Coordinación público-privada
	Organizar y promocionar espacios de agencia y diálogo ciudadano.	Construir y promocionar espacios como cabildos abiertos, foros ciudadanos, redes ciudadanas y rendiciones de cuentas participativas.	Gobernación de Santander Alcaldías municipales Ministerio del Interior Instituciones de educación básica, media y superior Organizaciones de la Sociedad Civil Gobernación de Santander ONG	Coordinación público-privada



REFERENCIAS

- 1 Alda, E. y Beliz, G. (Eds.). (2007). *¿Cuál es la salida?: la agenda inconclusa de la seguridad ciudadana* Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFCu%C3%A1-es-la-salida-La-agenda-inconclusa-de-la-seguridad-ciudadana.pdf>
- 2 Bonilla Ovallos, M. E. (2014a). La participación comunitaria en asuntos de seguridad ciudadana en Bucaramanga y su Área Metropolitana. *Revista Criminalidad*, 55 (2), 147-166.
- 3 Bonilla Ovallos, M. E. (2014b). Los líderes comunitarios del Área Metropolitana de Bucaramanga y su percepción sobre la seguridad ciudadana. *Reflexión Política*, 16 (31), 144-159. <https://doi.org/10.29375/01240781.1982>
- 4 Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos. (2021). *Informe de Calidad de Vida 2021* [Archivo PDF]. <https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn:aaid:scds:US:f6b3d591-a8ec-4e25-929b-9733daaf5da7#pageNum=65>
- 5 Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Nororiente y Magdalena Medio, Llanos Orientales, Suroccidente y Bogotá DC. Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia. Panorama posacuerdos con AUC*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/Nororiente-y-Magdalena-Medio-Llanos-Orientales-Suroccidente-y-Bogot%C3%A1-DC.-Nuevos-escenarios-de-conflicto-armado-y-violenci.pdf>
- 6 Concejo Municipal de Bucaramanga. (2020). *Plan de desarrollo municipal 2020 - 2023 Bucaramanga, Una ciudad de oportunidades* [Archivo PDF]. https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/Acuerdo_013_2020-ADOPCION-PLAN-DE-DESARROLLO-2020-2023.pdf
- 7 Contraloría General de la República. (2018). *Grandes Hallazgos*. https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/199943/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/1aed3dcc-bdea-afcb-419f-77a7c147fc37?version=1.0
- 8 Contraloría General de la República. (2020). *Riesgos y hechos en el ciclo de las regalías 2019 y perspectivas 2020*. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:L-Qw2y8zMaoJ:https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/394453/Riesgos%2By%2Bhechos%2Ben%2Bel%2Bciclo%2Bde%2Blas%2Bregal%C3%ADas%2B2019%2By%2Bperspectivas%2B2020.pdf/583e467d-ed08-7cd8-908e-64fadafecae3%3Ft%3D1628009152543%26download%3Dtrue+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>
- 9 Corporación Transparencia por Colombia. (2019). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018* [Archivo PDF]. <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>
- 10 Corporación Transparencia por Colombia. (2020). *La reforma al sistema general de regalías. Balance y recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción* [Archivo PDF]. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-y-balance-al-sgr.pdf>
- 11 Corporación Transparencia por Colombia. (2021). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2020* [Archivo PDF]. <https://www.monitorciudadano.co/documentos/hc-informes/2021/Radiografia-2016-2021.pdf>
- 12 Departamento Administrativo de la Función Pública (2021, 23 de agosto). *Resultados Medición del Desempeño Institucional 2020*. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>
- 13 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021). *Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana (ECSC)* [Base de datos]. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc>
- 14 Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021a). *Sistema General de Regalías. Distribución de recursos. 2021*. [Archivo PDF]. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/PPT%20GFT%20_%20SGR%20Distribuci%C3%B3n%20%28Actualizado%20Ley%202056%29%2015032021.pdf
- 15 Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021b). *Módulo SGR. Sección IGPR* [Página web]. <https://www.sgr.gov.co/Vigilancia/Medici%C3%B3ndeDesempe%C3%B1oIGPR.aspx>
- 16 Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021c). *Sistema General de Regalías. Distribución de recursos. Grupo de Financiamiento Territorial – GFT* [Página web]. <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-pblicas/Paginas/Sistema-General-de-Regal%C3%ADas--SGR.aspx>
- 17 Díaz, J. S. (2020). *La brecha entre la sociedad, la política y el Estado. La cuarta medición del Capital Social de Colombia*. Punto Aparte.
- 18 Díaz Fajardo, J. (2013). Ciudad y protesta: las luchas cívicas en Santander 1970-1984. *Anuario De Historia Regional Y De Las Fronteras*, 18 (1), 161–191. <https://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/3417>
- 19 Ejército Nacional de Colombia. (2021, 22 de julio). *Organigrama* [Página web]. <https://www.ejercito.mil.co/organigrama/> con la ‘Primera Línea de Bucaramanga’: ‘Somos una línea de defensa no de ataque’ (2021, 21 de mayo). *Vanguardia*. <https://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/entrevista-con-la-primera-linea-de-buca->

- ramanga-somos-una-linea-de-defensa-no-de-ataque-YJ3795010
- 20 Gobernación de Santander. (2020). *Plan de Desarrollo Santander Siempre Contigo y Para el Mundo 2020-2023* [Archivo PDF]. https://www.santander.gov.co/images/comunicaciones/archivos/PDD_Santander_Contigo_y_para_el_Mundo_2020_2023_AprobadoPlenariaRCL.pdf
 - 21 Hernández Bautista O. y Venegas-Martínez, F. (2014). Efectos del gasto en seguridad pública en el crecimiento económico: un modelo macroeconómico estocástico. *Investigación Económica*, 73 (288), 117-147. [https://doi.org/10.1016/S0185-1667\(14\)70921-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1667(14)70921-X)
 - 22 Invamer. (2021, mayo). *Productos Invamer* [Página web]. <https://www.invamer.com.co/es/producto/gallup-poll>.
 - 23 IDIC. (2020). *Índice Departamental de Innovación para Colombia edición 2020. Departamento Nacional de Planeación. Colombia* [Archivo PDF]. https://www.innovamos.gov.co/sites/default/content/files/000019/915_indice-departamental-de-innovacion-para-colombia-2020.pdf
 - 24 Minciencias. (2020). *Reporte ejecución presupuesto asignado al fondo de ciencia, tecnología e innovación del sistema general de regalías. Con corte a 30 de noviembre de 2020* [Conjunto de datos]. <https://minciencias.gov.co/portafolio/gestion-territorial/fondo-fctei-sgr/recursos>
 - 25 Observatorio de transparencia y anticorrupción. (s.f.a). *Análisis de las denuncias por casos de corrupción. Actualizado a diciembre de 2019*. <http://2020.anticorruptcion.gov.co/Paginas/analisis-denuncias-casos-corrupcion.aspx>
 - 26 Observatorio de transparencia y anticorrupción. (s.f.b). *Indicador de sanciones penales 2020*. <http://anticorruptcion.gov.co/medir/indicador-de-sanciones-penales>
 - 27 Observatorio de transparencia y anticorrupción. (s.f.c). *Índice Nacional Anticorrupción – INAC*. <http://anticorruptcion.gov.co/medir/indice-nacional-anticorruptcion>
 - 28 Pérez, N. y Bonilla, M. E. (2020). Elecciones en los santanderes. Entre la política tradicional y la alternativa. En: F. Barrero y E. Richard, *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales*. Konrad Adenauer.
 - 29 Policía Nacional de Colombia. (2021). *Estadística delictiva* [Página web]. <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>
 - 30 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*.
 - 31 Secretaría de Planeación Santander. (2021). *Consolidado presupuesto y ejecuciones del Sistema General de Regalías según plataforma SICODIS del DNP*. Secretaría de Planeación de Santander, Grupo Regalías.
 - 32 Secretaría de TIC Santander. (2021). *Listado de proyectos aprobados con recursos del Fondo de CTel del SGR 2012-2020*.
 - 33 Sistema General de Regalías [SGR]. (2021a). *Índice de gestión de proyectos de regalías 2.0*. <https://www.sgr.gov.co/Vigilancia/Medici%C3%B3ndeDesempe%C3%B1oIGPR.aspx>
 - 34 Sistema General de Regalías [SGR]. (2021b). *Reportes a órganos de control y Fiscalía General de la Nación*. <https://www.sgr.gov.co/Vigilancia/ControlSGR/Reportesa%C3%B3rganosdecontrolFGN.aspx>
 - 35 Sudarsky, J. y García Díaz, D. (2020). *La brecha entre la sociedad, la política y el Estado. La cuarta medición del Capital Social de Colombia*. Bogotá: Punto Aparte.
 - 36 Universitarios participan en ‘cacerolazo’ de Bucaramanga (2020, 22 de noviembre). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/estos-son-los-puntos-de-concentracion-para-cacerolazo-en-bucaramanga-436370>
 - 37 Vicepresidencia de la República. (2014). *Los derechos humanos en el departamento de Santander* [Archivo PDF]. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1F9D0BBD71F1C6ABC1256E310034CEAF-govcol-col-04feb.pdf>



2.1. VEEDURÍA A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SANTANDER

AUTOR: COMITÉ TRANSPARENCIA POR SANTANDER

Elaborado por:

Marcela Pabón
Silvia Juliana Pinzón
Martha Herrera
Carlos Rodríguez



El Comité Transparencia por Santander tiene como función principal ejercer vigilancia a la etapa precontractual, de los procesos de contratación pública adelantados por la Gobernación de Santander, la Alcaldía de Bucaramanga, las alcaldías del Área Metropolitana, entidades descentralizadas que manejan procesos públicos de contratación y en general todos los municipios del departamento, realizando las siguientes actividades:

- Revisión y análisis de cada una de las etapas y documentos expedidos en los procesos precontractuales de las entidades públicas, en todas sus modalidades.
- Asistencia y participación en cada una de las audiencias de los procesos bajo estudio.
- Presentación de observaciones escritas, de acuerdo con el análisis jurídico y técnico realizado en cada proceso precontractual.

- Realización, sustentación y presentación de las respectivas denuncias a los entes de control (Procuraduría, Contraloría, Fiscalía, Superintendencia de Industria y Comercio, etc.).
- Denuncia en medios de comunicación, respecto a las irregularidades encontradas en los procesos precontractuales analizados.

Veeduría precontractual 2016-2020

En el periodo comprendido entre el 2016-2020, el Comité Transparencia por Santander ha realizado funciones de veeduría a los procesos contractuales surtidos en las entidades públicas del departamento de Santander. En la Tabla 1 se observa que la mayor parte de los procesos revisados se concentra en 2020.

Tabla 1. Veedurías realizadas a procesos contractuales. Santander, 2016-2020.

Año	Procesos revisados	Observaciones realizadas
2016	155	318
2017	170	440
2018	133	506
2019	143	569
2020	204	630

Fuente: Comité Transparencia por Santander. Elaboración propia.

La modalidad de contratación que más incidencia tiene, y por ende donde más se concentran los esfuerzos de veeduría, es la licitación pública, con excepción del año 2020, el cual, con ocasión de la pandemia, tuvo un comportamiento atípico, con-

tratándose en la mayoría de los municipios del departamento, a través de la modalidad de contratación directa, bajo la causal de urgencia manifiesta, entre los meses de marzo a julio de 2020 (Tabla 2).

Tabla 2. Histórico de procesos revisados por la veeduría

Modalidad de contratación	2016	2017	2018	2019	2020
Licitaciones Públicas	43	98	101	105	22
Selecciones Abreviadas de Menor Cuantía	32	31	14	27	8
Subastas	42	28	8	7	20
Mínima Cuantía	20	0	0	0	5
Invitación Privada- Régimen Privado	1	1	1	1	0
Concurso de Méritos	17	11	9	3	4
Contratación Directa (Convenios)	0	1	0	0	1
Contratación Directa por Urgencia Manifiesta (COVID-19)	0	0	0	0	135
Otros	0	0	0	0	9
Total	155	170	133	143	204

Fuente: Comité Transparencia por Santander. Elaboración propia.

Comportamiento de la contratación en Santander durante el año 2020 con ocasión a la pandemia COVID-19

En razón a la premura con la que tuvo que actuar la administración pública, la contratación relacionada con la mitigación de la pandemia, se surtió, en su gran mayoría, a través de la modalidad de contratación directa por la causal de urgencia manifiesta, que permite la adquisición de bienes y servicios sin el trámite que suponen las modalidades como la licitación pública o la selección abreviada.

No obstante, la contratación por urgencia manifiesta no exime a la administración del deber de cumplir cabalmente los requisitos contenidos en la Ley 80 de 1993 y en el Decreto 1082

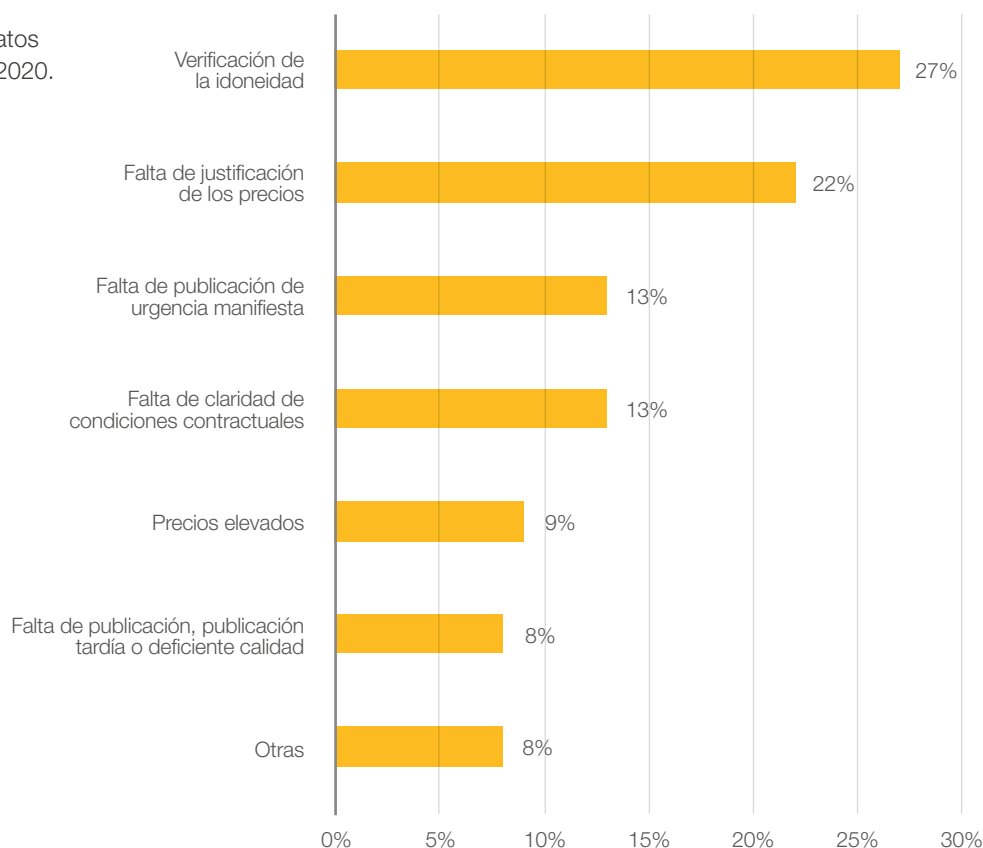
de 2015 y, sobre todo, no puede ser excusa para omitir la aplicación de los principios que rigen la contratación pública.

Por este motivo, el Comité Transparencia por Santander, en ejercicio de sus funciones de veeduría, realizó un trabajo de revisión de los contratos suscritos por las entidades territoriales del departamento de Santander, por la modalidad de contratación directa bajo la causal de Urgencia Manifiesta, durante el periodo de marzo a julio de 2020, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos legales, principios de la contratación pública y el acatamiento de las directrices emitidas por el Gobierno Nacional y entes de control en este tipo de contratación.

En los 64 entes territoriales que reportaron contratación en el SECOP por urgencia manifiesta, entre los meses de marzo y julio de 2020, se analizaron **146** contratos, realizándose **387** observaciones a los mismos.

Las observaciones más frecuentes fueron clasificadas de acuerdo con la Gráfica 1, en la que se aprecia que la mayor parte se considera falta de verificación e idoneidad.

Gráfica 1. Observaciones contratos urgencia manifiesta. Santander, 2020.



Fuente: Comité Transparencia por Santander. Elaboración propia.

De tal manera, la mayor parte de los hallazgos más reiterativos en los contratos analizados fueron la falta de verificación idoneidad con 27%, seguido de la falta de justificación de los precios con 22%.

De los hallazgos descritos, se dio informe a los entes de control respectivos, para que, de acuerdo con su competencia, realicen las investigaciones pertinentes, esperando que se tomen acciones legales oportunas que permitan evitar efectivamente, que los recursos públicos que deben destinarse a la mitigación de los efectos de la pandemia se vean desviados indebidamente por intereses particulares.

Falta de justificación de los precios:

Sobre este particular, se observaron contratos en los cuales no se pudo verificar la existencia de cotizaciones o estudios de precios, sobre los cuales se determinó el presupuesto oficial. Vale la pena mencionar que la falta de justificación de precios no permite a la administración cotejar si los precios contratados son justos y acordes a las condiciones del mercado, sin desconocer los gastos adicionales asociados a los contratos con las entidades públicas. Con esto, existiría una violación al principio de planeación, en el cual las entidades del Estado antes de adelantar un proceso de contratación deben realizar actuaciones encaminadas a determinar, de forma precisa, las condiciones requeridas para satisfacer la necesidad pública, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.

Falta de verificación de la idoneidad de los contratistas:

Las entidades tienen la obligación de constatar al contratista con la capacidad de ejecutar el objeto contractual, tanto por su idoneidad como por su experiencia para asegurar que el contrato sea ejecutado de manera efectiva y correcta. Llama la atención que la falta de verificación de la idoneidad del contratista es la observación más recurrente en los municipios de Santander, limitándose a suscribir los contratos respectivos sin realizar un análisis de las condiciones propias del contratista. Así mismo, se encontraron contratistas constituidos como Sociedades de Acciones Simplificadas SAS, cuyo objeto contractual es extremadamente extenso, sin embargo, las actividades económicas inscritas en su registro mercantil, no tiene relación alguna con el objeto contractual.

Falta de publicación del decreto de urgencia manifiesta:

Uno de los requisitos legales imprescindibles para la contratación por Urgencia Manifiesta, es la declaratoria de la misma a través de un acto administrativo motivado, en el cual se manifiesten las razones en las cuales se sustenta.

El decreto 440 de marzo de 2020, “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*” en su artículo 7,

determina que se tiene como “comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales” es decir, las entidades públicas no necesitan probar la causa que genera la urgencia manifiesta. Sin embargo, es claro que la norma no exime a la entidad de decretarla, por el contrario, lo reafirma.

Algunos municipios no dieron publicidad del Decreto de Urgencia Manifiesta en los expedientes contractuales, a pesar de encontrarse mencionado en los documentos previos, lo cual va en contravía del principio de publicidad en la contratación pública.

En otros casos no se menciona ni se publica tal decreto, justificando la contratación exclusivamente en la declaratoria de emergencia sanitaria emitida por el Gobierno Nacional, lo cual es un craso error y puede configurar un comportamiento sancionable disciplinaria y penalmente.

Precios elevados

Si bien es cierto que en época de pandemia se ha visto un aumento en el precio de algunos productos, y que los costos asociados en la contratación pública, tales como estampillas e impuestos, hace que los valores para la adquisición de bienes y servicios en la contención y mitigación de la emergencia sanitaria sean mayores que los precios comúnmente propuestos en el comercio; se encontraron contratos cuyos precios unitarios se elevaban muy significativamente con relación al precio de comercialización en el mercado.

Teniendo en cuenta que los recursos públicos son limitados para la atención de las múltiples necesidades de la población en este periodo, es inaceptable la contratación de productos con precios desmesurados, que violan flagrantemente el principio de economía en la contratación pública.

Falta de publicidad, publicidad tardía o deficiente de los documentos contractuales

En la contratación pública es inexorable la correcta aplicación del principio de publicidad por cuanto, éste es una expresión misma de transparencia en la gestión contractual.

De acuerdo con lo expresado en concepto expedido por Colombia Compra Eficiente, el principio de Publicidad “Se manifiesta de dos formas: como deber y como derecho. Por una parte, se trata del deber que tienen las entidades contratantes de comunicar a los administrados la totalidad de las actuaciones que realizan dentro de los procesos de selección de sus contratistas. Ello no podría ser de otro modo, pues la publicación generalizada de la información referida a los procesos de contratación que adelantan las entidades del Estado es la que permite que a los mismos asistan todas aquellas personas in-

teresadas en la ejecución de los proyectos allí tratados y que toda la ciudadanía tenga la posibilidad de conocer la actividad contractual de la Administración, como garantía de transparencia. En otras palabras, el principio de publicidad implica que todas las autoridades deben dar a conocer sus actuaciones y decisiones a través de los distintos mecanismos previstos en la ley, como comunicaciones, notificaciones o publicaciones, a fin de que sean vinculantes y puedan ser controvertidas por sus destinatarios”²¹.

De tal manera, es de suma importancia que la información contractual se encuentre publicada de manera oportuna, completa y de excelente calidad, de tal forma que pueda ser conocida por los ciudadanos y los entes de control.

En la revisión realizada, se encontraron contratos en los cuales no se habían publicado de manera completa los documentos previos, así como documentos publicados fuera del plazo legal para ello, esto es, tres días desde la fecha de generación del documento. Por otra parte, se encontraron expedientes contractuales con documentos escaneados en formatos no legibles.

Falta de claridad de las condiciones contractuales

En cumplimiento del principio de planeación, las entidades deben manifestar de manera clara y completa toda la información referente a la contratación que se pretende surtir, definiendo expresamente la población beneficiaria, la forma de entrega de los productos, la presentación de estos y todas las demás condiciones que hagan referencia al alcance del objeto contractual. Esta información no puede obviarse so pretexto de la premura de la contratación, pues ciertamente tal información se configura como el fundamento para determinar, tanto el presupuesto oficial de la contratación, como de las obligaciones exigibles al contratista en la ejecución del contrato, con el fin de garantizar la efectiva satisfacción de la necesidad identificada por la Administración. No obstante, la falta de completitud y claridad en estas condiciones contractuales es la tercera observación más recurrente en los contratos revisados.

Veeduría a la contratación pública 2021 en Santander

En el año 2021, se retornó al comportamiento normal de la contratación pública, razón por la cual, nuevamente la licitación pública es la modalidad más trascendental para la realización del control social. De tal manera, se revisaron procesos, ordenados por modalidad de contratación, tramitados por entidades que manejan recursos públicos en Santander (Tabla 3).

21. <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/1-etapa-precontractual-principios-de-la-contrataci%C3%B3n-estatal>

Tabla 3. Valor de los procesos revisados por modalidad de contratación.

MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	2021 (corte 31 de octubre)	VALOR DE LOS PROCESOS REVISADOS EN LA VEEDURIA
Licitaciones Públicas	74	\$339.836.456.624
Selecciones Abreviadas de Menor Cuantía	18	\$4.746.977.033
Subastas	24	\$8.737.060.619
Concurso de Méritos	7	\$4.424.522.659
otros	7	\$7.429.121.233.990
Total	130	\$7.786.866.280.925

Fuente: Comité Transparencia por Santander. Elaboración propia.

De los entes territoriales con mayor contratación en el departamento, se obtuvieron las cifras presentadas en la Tabla 4, para el

año 2021, con corte a 31 de octubre, referente a las modalidades con mayor valor de cuantías de los contratos adjudicados.

Tabla 4. Entidades territoriales con mayor contratación en el departamento.

Entidad	Modalidad	Numero de procesos	Valor adjudicado 2021
Gobernación de Santander	Licitación Obra Pública	7	\$79.809.147.913
	Licitación pública (otros objetos contractuales)	3	\$62.194.700.604
Municipio de Bucaramanga	Licitación Obra Pública	13	\$63.034.259.796
	Licitación pública (otros objetos contractuales)	1	\$2.489.826.214
	Bolsa de Productos	3	\$ 24.267.374.544
Distrito de Barrancabermeja	Licitación obra Pública	2	\$4.844.095.164
	Licitación pública (otros objetos contractuales)	5	\$6.574.834.101
Municipio de Piedecuesta	Licitación obra Pública	3	\$24.095.582.035
Municipio de Floridablanca	Licitación pública (otros objetos contractuales)	1	\$1.000.000.000

Fuente: Comité Transparencia por Santander. Elaboración propia.

Veeduría al Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Contextualización del programa de alimentación escolar (PAE)- en el ámbito nacional y departamental

A raíz de las innumerables quejas conocidas por el Comité, respecto a la mala prestación del servicio del programa de alimentación escolar PAE, sumado al interés nacional por conocer realmente la ejecución de estos programas en el país, surgió la necesidad de crear un grupo interdisciplinario que pudiera desde el aspecto técnico, financiero y jurídico, verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y la ejecución del programa.

La veeduría del Comité Transparencia por Santander al programa de alimentación escolar PAE inicia en el año 2016, realizando visitas de campo con el fin de verificar las condiciones de ejecución del programa, inicialmente a la Gobernación de Santander y la Alcaldía de Bucaramanga, posteriormente ampliamos nuestro campo de acción a los municipios de Floridablanca, Piedecuesta y Girón.

Los profesionales en nutrición y dietética o ingenieros de alimentos, contratados por el Comité Transparencia por Santander, realizan la verificación in situ de la ejecución del programa, evaluando los siguientes aspectos, según el formato de verificación aportado por el Ministerio de Educación Nacional: instalaciones físicas y sanitarias; cumplimiento de menús- gramajes; calidad productos entregados; personal manipulador; condiciones de saneamiento; transporte; verificación documental; salud ocupacional; y gestión social.

De cada una de las visitas se levanta un informe con evidencias fílmicas y fotográficas que soportan la labor de la veeduría; de acuerdo con los hallazgos se realiza una puntuación, lo que

arroja un total que se puede clasificar en insuficiente (menor a 60 puntos; aceptable entre 60 y 94 puntos; y bueno entre los 95 y 99 puntos).

Ejecución PAE 2021

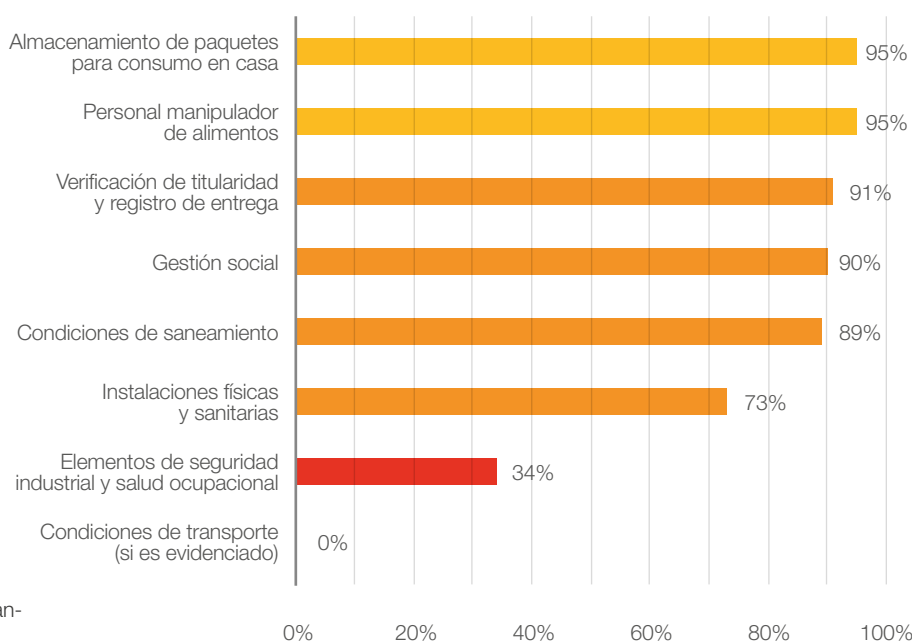
Gobernación de Santander

Para la vigencia 2021 la ejecución del PAE, se realizó a partir de la adjudicación por licitación pública ED-LP-21-01, a la Unión Temporal Los Comuneros 2021 y la Unión Temporal Yariguies, el primer contrato con Nro. C01.PCCNTR.244830 por un valor de \$30.206.461.870 y el segundo contrato Nro. C01.PCCNTR.2434476 por un valor de \$26.715.753.750, ambos descritos como “Suministro de complemento alimentario a escolares beneficiarios con el Programa de Alimentación Escolar PAE en las Instituciones Educativas oficiales de los 82 municipios no certificados de Santander”, durante 146 días calendario escolar para esta vigencia, con fecha de inicio del 26 de abril del 2021 hasta finalizar el año escolar. El programa se desarrolló durante la vigencia 2021 mediante la modalidad descrita como paquete de Ración para Preparar en Casa.

Visitas para la Modalidad Ración para Preparar en Casa – RPC

Durante el periodo comprendido entre el 16 de abril de 2021 al 11 de noviembre del mismo año, se realizaron 51 visitas a las Instituciones Educativas (I.E) en 36 diferentes municipios del departamento de Santander, en la ejecución de la modalidad de ración para preparar en casa, de las cuales se obtuvieron los resultados presentados en la Gráfica 2, en donde se destaca como insuficiente el componente de elementos de seguridad industrial y salud ocupacional.

Gráfica 2. Resultados de visitas a I.E del departamento de Santander.



Fuente: Comité Transparencia por Santander. Elaboración propia.

De acuerdo al consolidado de las 52 visitas realizadas en las Instituciones Educativas en el departamento de Santander, el porcentaje total de cumplimiento es de 85% obteniendo un concepto de calificación *Aceptable*.

A continuación, se describe en términos generales cada uno de los ítems evaluados:

- **Instalaciones Físicas y Sanitarias:** se obtuvo un 73% de cumplimiento, donde las fallas identificadas son ocasionadas por falta del acta de visita por la autoridad sanitaria al establecimiento, falta de protección en lámparas en caso de ruptura, falta de angeos o protección en ventanas y deterioro en paredes de las áreas de almacenamiento.
- **Almacenamiento de Raciones para Preparar en Casa:** en este ítem se obtuvo un 95% de cumplimiento, donde solo en algunas instituciones educativas visitadas se evidenciaron algunas fallas en el adecuado almacenamiento de los productos.
- **Personal Manipulador:** en este aspecto en la mayoría de las sedes educativas los manipuladores de alimentos cumplieron con los aspectos evaluados obteniendo un 95% en la calificación, algunas fallas detectadas se generaron por falta de documentos solicitados según la normativa.
- **Condiciones de Saneamiento:** en este ítem se obtuvo un 89% de cumplimiento, la mayoría de las fallas se detectaron al inicio de la ejecución del programa por falta de documentos que soportan las actividades relacionadas con este aspecto.
- **Condiciones de Transporte:** durante las visitas realizadas en este periodo no se observó vehículos de transporte de las Raciones para Preparar en Casa, por ende no se realizó la evaluación de este ítem.
- **Gestión Social:** el porcentaje general de este ítem es de 90% de cumplimiento, por falta de actas de reuniones por parte del Comité de Alimentación Escolar principalmente.
- **Elementos de Seguridad Industrial y salud ocupacional:** En este ítem solo se obtuvo un 34% de cumplimiento debido a la falta de botiquines y extintores en las sedes educativas.
- **Verificación de Titularidad y Registro de Entrega:** el porcentaje de cumplimiento obtenido es del 91%, las fallas detectadas principalmente al inicio de la ejecución del contrato se presentaron por la falta de solicitud de documentos necesarios para el registro en planillas de la información solicitada.

Recomendaciones: PAE a nivel departamental

Aspectos Positivos

Además de la información recopilada durante las diferentes visitas en esta vigencia y descritas previamente, cabe resaltar el compromiso por parte de los diferentes actores que participaron directamente en la ejecución del programa en la parte operativa y logística, llegando a cada una de las regiones tanto urbanas como rurales del departamento para hacer posible la entrega de estos complementos alimentarios. El PAE se convirtió no solo en una estrategia de acceso y permanencia escolar como se tiene establecido el programa, sino también en una forma de sustento para esta población bajo las circunstancias actuales que se vive en el departamento y en el país.

Aspectos por mejorar

A pesar de que durante esta vigencia 2021 no fue necesario en todas las sedes educativas el uso de cocinas y comedores escolares, la veeduría del Comité de Transparencia por Santander realizó un diagnóstico situacional de estas instalaciones físicas en algunas de las sedes educativas donde fue posible llevar a cabo esta actividad, evidenciando falencias considerables en la infraestructura, equipos y utensilios por falta de mantenimiento e inversión. Teniendo en cuenta el regreso a la presencialidad de los estudiantes en las sedes educativas y retomar las modalidades de raciones para preparar en sitio tanto complementos jornadas mañana y tarde, como complementos tipo almuerzo, que hacen necesario el uso de estos recursos para lograr ejecutar de forma segura este programa.

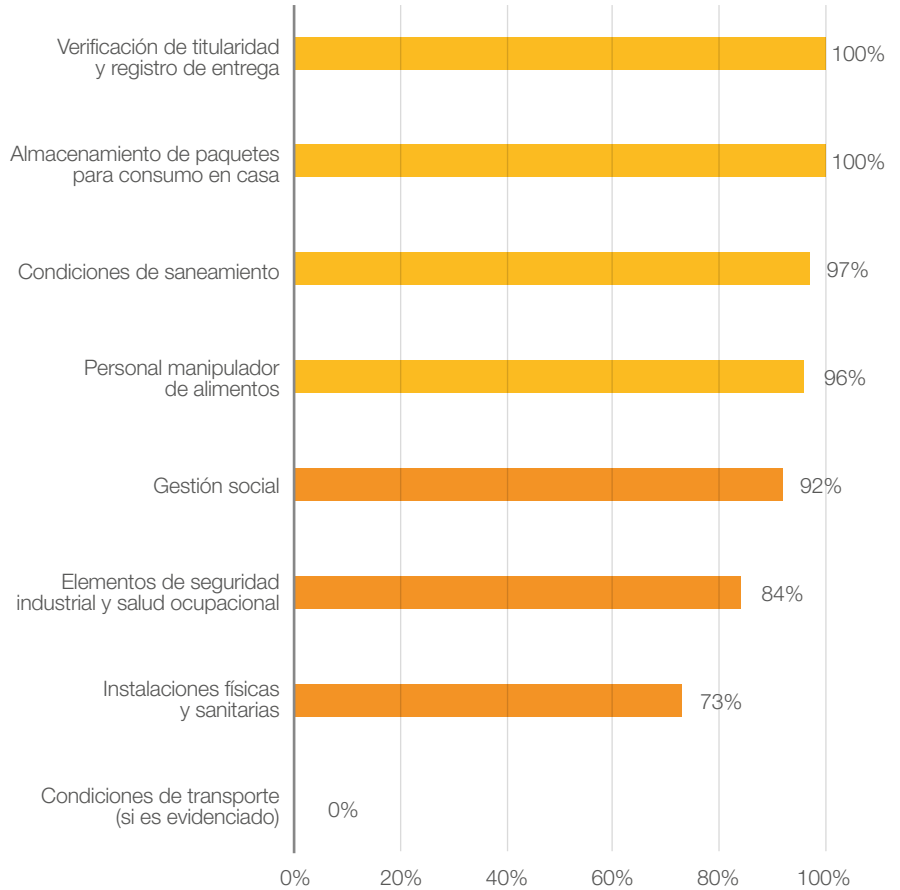
Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)

Los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta se acogieron a la modalidad de Ración para Preparar en Casa (RPC) al inicio del año escolar.

La veeduría del Comité Transparencia por Santander al programa de alimentación escolar PAE, realizó visitas de campo para verificar las condiciones de ejecución del programa, en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

Los resultados obtenidos de las 59 visitas realizadas a un número igual de Sedes Educativas de los cuatro municipios del AMB, fueron consolidados y se presentan en la Gráfica 3.

Gráfica 3. Resultados de visitas a I.E del AMB



Fuente: Comité Transparencia por Santander. Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados anteriores, se obtiene un consolidado ACEPTABLE (90%), siendo los ítems de menor calificación los siguientes:

1. Instalaciones físicas y sanitarias (73 %): debido a que los paquetes se ubicaron en salones de clase, los cuales no son adecuados para este propósito; no cumplen con los requisitos establecidos para paredes, ventanas, techos y lámparas.
2. Salud ocupacional (84%): no existía el extintor o se observaban vencidos, especialmente en el municipio de Floridablanca,
3. Gestión Social (92%): se encontraron sedes educativas sin la conformación de los Comités de Alimentación Escolar CAES.

Una dificultad que se observó en esta modalidad fue la conservación de los huevos, dado que este es un producto perecedero y muy exigente en las condiciones de almacenamiento, por lo cual se presentaron quejas sobre la calidad del producto.

Una vez el Gobierno Nacional tome la decisión de regresar a la presencialidad en las aulas escolares, los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón acuerdan ejecutar la modalidad Ración Industrializada.

Recomendaciones: ejecución PAE municipios del AMB

Aspectos positivos

En forma general para los 4 municipios es de resaltar:

1. Realización de análisis microbiológicos y fisicoquímicos, a muestras de alimentos, superficies y manos de manipuladoras por parte de los operadores del programa y de las interventorías adjudicadas.
2. Contar con bodegas que cumplen con las condiciones requeridas.
3. Pese a la virtualidad para el periodo escolar de Enero a Agosto, la mayoría de Sedes Educativas cuentan con el Comité de Alimentación Escolar, vinculando a docentes, padres de familia y estudiantes.
4. Capacitaciones mensuales a manipuladoras de alimentos.
5. Cumplimiento de los ciclos de menús en Ración Industrializada y en los alimentos que componían el paquete de Ración para preparar en casa (RPC) definido y aprobado por cada Ente Territorial.

6. Cada operador, contaba con una flota de carros furgonados y refrigerados, para transportar los productos, cumpliendo los requisitos exigidos según la resolución 2674.
7. Manipuladoras de alimentos vinculadas a Salud, Pensión, ARL, Caja de Compensación, con dotación reglamentaria, certificados médicos y capacitadas en buenas prácticas de manufacturas.
8. A pesar de las diferentes dificultades que se presentan en el abastecimiento de productos que componen las raciones industrializadas, se resalta la calidad, cantidad y gramaje de los alimentos suministrados en este programa.
9. Se han asignado recursos para adecuaciones de infraestructura para la prestación del servicio.
10. Para el municipio de Piedecuesta se resalta las capacitaciones a actores del PAE, a padres de familia, manipuladores de alimentos y estudiantes del 50 % de las Sedes Educativas del municipio. En el tema de hábitos saludables elaboraron una cartilla sobre “Hábitos Saludables de Consumo” y un cuento llamado “El gigante sucio y tragón” que fueron explicadas y entregadas a los estudiantes. Para el tema del ahorro del agua realizaron capacitación a través de un rompe cabezas llamado “A cuidar el agua entre todos- Ni una gota menos” Entregándose el material a los estudiantes.

Debilidades

1. Sitios destinados para el programa que no cuentan con infraestructura requerida para la prestación del servicio (almacenamiento y distribución).
2. Restaurantes Escolares que durante la pandemia fueron descuidados y sus infraestructuras se observan en muy malas condiciones.
3. En algunas Sedes Educativas, el menaje fue hurtado y en otras se encuentran en mal estado.
4. En algunas Sedes Educativas los comedores están siendo utilizados para la realización de clase.
5. No se están atendiendo a la totalidad de los Estudiantes de cada Sede Educativa, quedando estudiantes que requieren el programa para garantiza la permanencia escolar de los mismos.

Aspectos por mejorar

Siendo el recurso económico un factor fundamental en la ejecución oportuna del programa y teniendo la disponibilidad del mismo a partir de la adjudicación de los contratos, se presentaron diferentes retrasos en los pagos a los operadores, por trámites administrativos que en algún punto pueden llegar a tener un impacto negativo y perjudicar de forma considerable a los directos beneficiarios del programa, es decir, la población estudiantil más vulnerable.