

Visión Contable

Visión Contable



Revista Visión Contable
No. 8 septiembre de 2010
ISSN 0121 - 5337

Revista de la Facultad de Contaduría Pública
Universidad Autónoma Latinoamericana –UNAULA
Ediciones UNAULA
Una marca del Fondo Editorial UNAULA “Ramón Emilio Arcila”

Presidente de la Universidad
ORLANDO GÓMEZ GÓMEZ

Rector
JOSÉ RODRIGO FLÓREZ RUIZ

Vicerrector Administrativo
ALFONSO TITO MEJÍA RESTREPO

Vicerrector Académico
RICARDO ANÍBAL VÉLEZ MUÑOZ

Decano Facultad de Contaduría Pública
JORGE ALBERTO SÁNCHEZ GIRALDO

Director Consultorio Contable
EDWARD FRANK ROLONG VELÁSQUEZ

Director de la Revista
CARLOS MARIO RESTREPO PINEDA

Consejo Editorial
ALEJANDRO MEJÍA DÍAZ
CARLOS MARIO RESTREPO PINEDA
EDWARD FRANK ROLONG VELÁSQUEZ
JAIRO CARDONA GÓMEZ

Corrección
Fondo Editorial UNAULA

Diseño y diagramación
TODOGRAFÍCAS LTDA.

Impreso y hecho en
TODOGRAFÍCAS LTDA.

Dirección de la Universidad: Carrera 55 No. 49-51
Dirección Facultad de Contaduría Pública: Calle 49 A No. 55 A - 40
Conmutador 511 2199 www.unaula.edu.co
Medellín, Colombia.

CONTENIDO

Editorial	9
Contabilidad internacional y tributación en Colombia	13
Christian Castañeda Arango	
Origen, evolución y perspectivas de la crisis financiera mundial	23
Jorge Hernán López Martínez	
Diseño curricular problematizador en la enseñanza de la Contabilidad y la Tributaria.....	39
Semillero de Investigación Dipact	
Grup de Investigación Gicotri	
El proceso de diagnóstico.....	71
Patricia Jaramillo López	
La cognición y la metacognición: Dos formas complementarias de entender la lectura y la escritura	97
Gustavo Alberto Ruiz Rojas	
Decretos reglamentarios en los cuales el ejecutivo excede la potestad reglamentaria de la ley en el campo del derecho sustancial tributario: Nulos o ineficaces.....	123
Carlos Mario Restrepo Pineda	

EDITORIAL

CONTABILIDAD CON BASE EN NORMAS Y PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD Y CONTABILIDAD CON BASE TRIBUTARIA

En Colombia es el Estado, por medio de la rama del poder Ejecutivo, el que tiene la potestad para reglamentar la contabilidad; potestad dada por la ley comercial, y compartida con los superintendentes que pueden emitir normas técnicas para los sectores que vigilan y controlan. Igualmente, la ley tributaria establece normas que afectan la presentación de la información con fines fiscales. El resultado es una información contable bajo normas y principios de contabilidad generalmente aceptados y una información fiscal bajo normas tributarias, en las cuales se van a presentar diferencias al medir activos, pasivos, patrimonio, ingresos, costos y gastos. Diferencias que se deben conciliar y presentar en las cuantas de orden fiscal.

El manejo de estas diferencias entre la medición contable y la medición tributaria parecería ser un problema, el cual se supera con un buen sistema de información contable, ya que es relativamente sencillo preparar distintos reportes de acuerdo con una u otra normatividad, ya sea para terceros como los inversionistas, los propietarios y el público en general con los estados financieros básicos y los estados financieros consolidados, ya sea para el Estado como en el caso de los impuestos con las declaraciones tributarias presentadas ante la DIAN.

En Colombia la estructura contable ha estado influenciada de manera significativa por las normas tributarias. Esto ha llevado a utilizar la contabilidad como un instrumento de control del Estado orientado principalmente al cumplimiento de los requerimientos de la ley tribu-

taria, dejando en un segundo plano la presentación de la información contable para la toma de decisiones financieras y administrativas de las organizaciones. Por lo tanto podemos afirmar que hay dos enfoques en la orientación de la contabilidad, uno para fines de presentación razonable: *fair presentation*, y otro para el cumplimiento de los requerimientos legales: *legal compliance*.

Entre la información para el cumplimiento de requerimientos legales, *legal compliance*, está la información que se debe presentar para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, como lo son, entre otras, las declaraciones tributarias –la declaración del impuesto a la renta y complementarios–, para lo cual se usan las bases tributarias calculadas de acuerdo con las leyes tributarias, pero debido a dificultades infundadas, un amplio número de profesionales de la Contaduría Pública utilizan estas mismas bases de medición tributaria para informar con fines de presentación razonable: *fair presentation*, violando de esta forma las normas y los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Esta mala práctica ha dado para que algunos autores definan la mal llamada “contabilidad tributaria” que le ha hecho mucho daño a la profesión contable, y que es practicada por un número significativo de profesionales, los cuales reconocen los hechos y los miden de acuerdo con las leyes tributarias y los decretos reglamentarios de éstas y no conforme a normas y a principios de contabilidad generalmente aceptados, todo porque muchos profesionales han entendido mal el mandato establecido en el inciso final del artículo 136 del decreto reglamentario 2649 de 1993 por el cual se reglamenta la contabilidad en general y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, el cual dice textualmente:

“Art. 136. Criterios para resolver los conflictos de normas. Sin perjuicio de lo dispuesto por normas superiores, tratándose del reconocimiento y revelación de hechos económicos, los principios de contabilidad generalmente aceptados priman y deben aplicarse por encima de cualquier otra norma. Sin embargo, deben revelarse las discrepancias entre unas y otras.

Cuando se utilice una base comprensiva de contabilidad distinta de los principios de contabilidad generalmente aceptados, estos se aplicaran en forma supletiva en lo pertinente.

Cuando normas distintas e incompatibles con los principios de contabilidad generalmente aceptados exijan el registro contable de ciertos hechos, estos se harán en cuentas de orden fiscales o de control, según corresponda.

Para fines fiscales, cuando se presente incompatibilidad entre las presentes disposiciones y las de carácter tributario prevalecerán estas últimas”. (Subrayado por fuera del texto original del decreto).

La mala interpretación es creer que para informar bajo el criterio de la *fair presentation* se pueden utilizar las leyes tributarias, de tal forma que se presentan informes de tipo contable utilizando bases de medición tributaria, lo cual trae como consecuencia que la información contable pierda las cualidades que debe poseer para ser una información *fair presentation*.

La interpretación correcta del inciso final del artículo 136 del decreto 2649 de 1993, indica que es un mandato para informar con fines fiscales, que es un caso de *legal compliance* como por ejemplo la declaración de renta y complementarios ya comentada, en caso de presentarse contradicción o incompatibilidad entre las normas contables y las normas tributarias o fiscales, deben prevalecer las normas fiscales sobre las normas contables, porque está información es para fines fiscales, y que para informar bajo el criterio de la *fair presentation* se debe utilizar siempre las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados.

El Director

CONTABILIDAD INTERNACIONAL Y TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA

Por: Christian Castañeda Arango *

Resumen

El artículo 4º. De la ley 1314 de 2009 señala un sendero de independencia y autonomía entre las normas contables y de información financiera y las normas tributarias.

Los cambios en el marco conceptual¹ y las diferentes políticas contables presumen una importante oportunidad no solo en la implementación de los estándares internacionales de contabilidad en Colombia, sino, también en el análisis y acercamiento al impacto que estas medidas generan en la tributación de las Compañías y en el recaudo mismo del Estado.

Es pues de nuestro interés dejar a consideración de la comunidad contable la necesidad de adelantar procesos de análisis del impacto en la tributación que podría tener la implementación de los Estándares Internacionales de Información Financiera.

Palabras clave: Estándares Internacionales de Información Financiera, Ley 1314 de 2009, Estatuto Tributario (E.T.), marco conceptual.

* Contador Público y especialista en Legislación Tributaria de la Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA.

Email: crcastaneda@deloitte.com y crcastaneda84@gmail.com

¹ El marco conceptual, entendido “como una teoría contable de carácter general que plantea una estructura lógico-deductiva del conocimiento contable, y define una orientación básica para el organismo responsable de elaborar normas contables de obligatorio cumplimiento.” Tua Pereda, Jorge. Marco Conceptual de la Contabilidad Financiera, VIII Simposio de Contaduría Universidad de Antioquia.

INTRODUCCIÓN

Nuestra praxis profesional se encuentra a punto de sufrir cambios estructurales, frente a las normas de contabilidad e información financiera y sus organismos competentes para su expedición y vigilancia².

Adicionalmente la Ley 1314 de 2009, señala un sendero de independencia y autonomía entre las normas contables y de información financiera y las normas tributarias. Por lo cual podríamos pensar en que se darán en el corto plazo cambios en algunas normas de tributación en Colombia, en especial aquella que se desprende de procedimientos contables.

Dichos cambios considero deben generar una reforma al Estatuto Tributario que asegure que las normas tributarias no se encuentren ligadas a las contables y de información financiera, lo cual evitara procedimientos confusos y futuras demandas y pleitos que resultan costosas para el Estado y para las compañías; por otro lado se vislumbran cambios en la estructura interna de las Compañías que asegure el adecuado manejo de la información y sus efectos fiscales.

Se desprende de los cambios presupuestados, a nuestro modo de ver, la necesidad de adelantar estudios por parte de entidades gubernamentales que aseguren neutralidad en el recaudo de los tributos y estudios por parte de las Compañías que aseguren una tasa efectiva de tributación sin incrementos no esperados o no considerados.

ANTECEDENTES

En Colombia el marco conceptual³ de la contabilidad se encuentra dado por una serie de normas con diferente nivel jerárquico, y dadas por diferentes entes reguladores. Es así que encontramos en el Decreto

² Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Decreto 691 del 4 de marzo de 2010. "Por el cual se modifica la conformación del Consejo Técnico de la Contaduría Pública y se dictan otras disposiciones".

³ El marco conceptual de acuerdo al artículo 6º. de la Ley 43 de 1990 entendido como principios o normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia, el conjunto de conceptos básicos y de reglas que deben ser observados al registrar e informar contablemente, sobre los asuntos y actividades de personas naturales o jurídicas.

2649 de 1993 la exposición por parte del Gobierno Nacional de los principios y normas contables generalmente aceptadas en Colombia.

Adicionalmente las Superintendencias en su calidad de entes reguladores por medio de circulares y conceptos expresan procedimientos particulares de obligatorio cumplimiento para sus vigilados y controlados.

Por otro lado posterior a la emisión de la Ley 550 de 1999, específicamente el artículo 63, se han dado grandes debates en el Congreso de la República a lo largo del tiempo⁴ y hasta la fecha de la aprobación de la Ley 1314 de 2009, todos encaminados a la aprobación de un marco por medio del cual se de cumplimiento a la armonización de las normas contables colombianas con los estándares internacionales, para efectos de asegurar calidad, suficiencia y oportunidad de la información.

Esta ley nos muestra la necesidad de separar las normas contables de las tributarias y hace referencia a ciertas particularidades, como:

- Las normas expedidas en desarrollo de la Ley de estándares internacionales solo tendrán efecto impositivo cuando las leyes tributarias remitan expresamente a ésta
- Las disposiciones tributarias solo producirán efectos fiscales
- En caso de incompatibilidad entre las normas contables y tributarias, prevalecerán estas últimas

Dado que la entrada en vigencia de las normas expedidas por los entes respectivos entrarán en vigencia el 1º. De enero del segundo año gravable siguiente al de su promulgación, pero que se da la opción para unos plazos diferentes, en el caso que sea menor el plazo y la norma promulgada corresponda a aquellas materias objeto de remisión expresa o no regulada por las leyes tributarias, para efectos fiscales se continuará aplicando, hasta el 31 de diciembre del año gravable siguiente, la norma contable vigente antes de dicha promulgación⁵.

⁴ Desde el año 2003 observamos proyectos de ley contable que tenían como finalidad el acercamiento a los estándares internacionales de contabilidad e información financiera. (Borrador expuesto a discusión pública el 10 de diciembre de 2003).

⁵ Congreso de la República. Artículo 14 de la Ley 1314 de julio 13 de 2009. "Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de asegu-

Por su parte la creación de los tributos en Colombia en primera instancia está a cargo del Congreso de la República⁶, de tal forma que solo en estados de excepción el gobierno puede expedir legislación tributaria, tales son los regímenes de emergencia económica, social y ecológica⁷.

Las fuentes del Derecho Tributario se encuentran en la Constitución, la Ley, los tratados internacionales, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina⁸. Por otro lado el artículo 137 del Decreto 2649 de 1993, establece que las facultades reguladoras en materia de Contabilidad. “Salvo lo dispuesto en normas superiores, el ejercicio de facultades en virtud de las cuales otras Autoridades distintas del Presidente de la República pueden dictar normas especiales para regular la contabilidad de ciertos entes, está subordinado a las disposiciones contenidas en el Título Primero y en el Capítulo I del Título Segundo de este Decreto”.

De tal forma que observamos en la actualidad que hay leyes que regulan aspectos contables y tributarios, hasta el punto de unificar su procedimiento, tal es el caso del artículo 88 de la Ley 223 de 1995, que adiciona el artículo 127-1 del E.T., en el cual se dictan medidas para los contratos de arrendamiento leasing con opción de compra.

Esta tendencia de que las leyes sin una previa evaluación técnica por un comité contable con las respectivas calidades técnicas, se implementen por las Compañías y por la comunidad contable en general, ha traído unos procedimientos unificados a nivel contable y tributario, esto a costas de que la norma de manera intransigente vaya en contra de los principios de contabilidad generalmente aceptados, tal es el caso del artículo 25 de la Ley 1111 de 2006 y del artículo 1º. De la ley 1370 de 2009, por medio de la cual los contribuyentes pueden imputar el impuesto al

miento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento”.

⁶ El Artículo 338 de la Constitución Nacional, contempla que en tiempo de paz, solamente el Congreso, Las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

⁷ Ver artículo 215 de la Constitución Nacional.

⁸ Corredor Alejo, Jesús. El Impuesto de Renta en Colombia. 2009.

patrimonio contra la cuenta de revalorización del patrimonio, sin afectar los resultados del ejercicio.

Ésta es la oportunidad de que la profesión obtenga una importancia propia sin que algunos temas tributarios desfiguren la realidad económica y financiera de las Compañías y de los usuarios de la información financiera y propiciar el análisis de los artículos del Estatuto Tributario que conjuntamente generan las pautas para nuestra aplicación contable y que deben en futuro des-ligarse, la determinación del impacto que la aplicación de los estándares internacionales causara en la tributación de las Compañías es una oportunidad que se abre para el estudio.

La discusión se reabre hoy pero es un tema que ha sido tratado de manera inicial y general por diferentes estudiosos de la profesión contable como es el caso del C.P. Gabriel Vásquez Tristancho, en artículos como “Armonización contable y Tributación: Análisis del caso colombiano (julio de 2002)” y “Efectos Tributario por la Adopción NIIF’s en Venezuela y Colombia (julio de 2005)”.

1. COLOMBIA FRENTE A LOS PRINCIPIOS Y NORMAS DE CONTABILIDAD E INFORMACIÓN FINANCIERA Y SU INTERNACIONALIZACIÓN

Colombia, para lo corrido del año 2010, tiene firmados o se encuentra en proceso de firma de acuerdos o convenios de libre comercio con: La Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. El 20 de septiembre de 2006 por medio de la decisión 645 se le otorgó a Chile la calidad de país Asociado, igualmente los países que conforman el Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay ostentan la calidad de Miembros Asociados), Estados AELC (República de Islandia, Reino de Noruega, Confederación Suiza), Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Chile y con países de Centroamérica y el Caribe, entre otros⁹.

Es así que vemos que el gobierno por medio de sus ministerios toma medidas y asiste a reuniones y rondas para llegar a los acuerdos y/o tratados de libre comercio que garanticen el camino a la globaliza-

⁹ Información tomada de la página del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de la República de Colombia: <http://www.mincomercio.gov.co>.

ción de la economía y permitan a los inversores nacionales y extranjeros tener reglas más claras y con mejores condiciones para hacer atractivo nuestro país como receptor de inversión.

La contabilidad no es ajena al desarrollo vivido alrededor del mundo por los países y organizaciones que día a día buscan mejorar competitivamente su manera de hacer relaciones con las demás regiones y buscan efectuar negocios de una manera más eficiente y competitiva. Es así que las normas internacionales de información financiera, desde el año 2001 han sido requeridas o permitidas por más de 100 países diferentes en todo el mundo. La contabilidad ha hecho parte de un profundo análisis desarrollado por entidades internacionales tales como: *IASB* y *IASC Foundation*, las cuales proponen la aplicación de estándares de información financiera que permitan a nivel mundial la unificación de criterios de preparación de información financiera que facilite la toma de decisiones de las Compañías e inversores, generando para muchas organizaciones eficiencia, competitividad y comparabilidad.

A partir del 13 de julio de 2009 se ha emitido la Ley 1314 “Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento”.

Esta Ley, entre otras cosas, pretende que en Colombia se realice convergencia de las normas de información financiera colombianas con las normas internacionales de contabilidad emitidas por el IASB, esta transición nos obliga como profesionales al cambio y al constante aprendizaje que se avizora en un panorama cercano, adicionalmente nos genera como reto la redefinición de la regulación de nuestra profesión en Colombia, la cual se muestra como un volcán en permanente actividad.

No es ajeno para los contables que la información financiera se puede tornar compleja en la medida que se deba analizar bajo perspectivas diferentes, es así que muchas compañías deben generar su información financiera bajo principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia que tienen la finalidad de satisfacer a reguladores internos¹⁰

¹⁰ En Colombia las Superintendencias ejercen control y/o vigilancia a las Compañías de acuerdo a las actividades que realicen o a otras características como a cotización de acciones en bolsa, entre otras.

y así mismo bajo normas internacionales de contabilidad (dentro de las más comunes están los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en los Estados Unidos – USGAAP y las Normas Internacionales de Información Financiera, Comisión Europea – IFRS) que tienen por objeto cumplir con requerimientos de entidades de control internacional o de Compañías matrices con sede principal en el exterior.

Adicionalmente, y para completar el grado de complejidad existente en Colombia, relacionado con la información financiera, para efectos de liquidar los impuestos tanto directos como indirectos, las compañías deben aplicar una normatividad específica que en muchos de los casos difiere de las disposiciones contables o principios generalmente aceptados en Colombia.

2. TRIBUTACIÓN

Al igual que la Economía y la Contabilidad, la Tributación y sus reglas son motivo de análisis y transformación, es así que observamos como a la fecha Colombia se encuentra en proceso de negociación de tratados o acuerdos para evitar la doble tributación con Venezuela, Suiza, México, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Países Bajos, Francia, Japón, CAN, Italia, Alemania, China, Bélgica, Suecia, Dinamarca y Austria, entre otras¹¹. Adicionalmente a los acuerdos en proceso, Colombia tiene firmados acuerdos para evitar la doble tributación con España y Chile, entre otros.

Tal como se vislumbra la Ley 1314 de julio de 2009, expresa una independencia y autonomía entre las normas tributarias y las de contabilidad e información financiera, aclarando que las disposiciones tributarias solo tendrán efectos fiscales y que en todo caso en situaciones de incompatibilidad entre las normas contables y de información financiera y las tributarias, prevalecerán estas últimas para fines fiscales¹².

¹¹ Ver artículo de REVISTA DINERO del 14 de abril de 2008, en la página: <http://www.dinero.com>

¹² El artículo 4º. De la Ley 1314 de 2009, expresa la independencia que deberán tener las normas contables y de información financiera y las tributarias.

Es inminente, al analizar la Ley 1314, pensar en que a partir de ésta se pueden generar cambios en materia de la sustentación y soporte de la tributación en Colombia. El porqué de la anterior premisa se justifica en que a la fecha la tributación depende en gran medida de las normas de contabilidad, es decir, las diferentes declaraciones tributarias se soportan en algunos renglones con información y procedimientos contables¹³.

Acorde con lo anterior pensar como mínimo en una reforma¹⁴ al Estatuto Tributario es algo que se torna lógico, dado que en muchos de los artículos de la normatividad tributaria se disponen medidas contables y tributarias, como sucede actualmente con los Contratos de Leasing¹⁵.

Es importante aclarar que la reforma al Estatuto Tributario, a la cual se hace referencia, tiene motivos estructurales de forma que se desliguen los procedimientos tributarios de los contables, para evitar ambigüedades normativas y futuros pleitos entre la Administración de Impuestos Nacionales y el universo de contribuyentes.

3. CONCLUSIONES

- a) El artículo 4º. De la Ley 1314 de 2009, contempla la independencia y autonomía de las normas tributarias frente a las de contabilidad y de información financiera, por ende se estima probable que las disposiciones normativas que se refieren para ambos escenarios con una misma metodología cambie en la medida que la convergencia de normas internacionales así lo amerite.

¹³ Artículo 772 y ss. del Estatuto Tributario. Disponen la contabilidad como medio de prueba.

¹⁴ Vale la pena decir, que esta reforma sería adicional a la que por efectos políticos, se pronostica para finales del año 2010. La reforma a la cual hacemos referencia sería dada principalmente por la separación de las normas contables de las fiscales, al menos en los aspectos que dado la convergencia con las normas internacionales de contabilidad e información financiera, produzcan cambios en su aplicación.

¹⁵ El artículo 88 de la Ley 223 de 1995, adicionó al Estatuto Tributario el artículo 127-1, el cual contempla medidas que deben ser tenidos en cuenta para efectos contables y tributarios.

- b) Se vislumbra un cambio en la presentación de la información financiera de la Compañía, donde en muchos casos con la aplicación de las NIIF se van a observar pérdidas comerciales, información financiera que de haber sido manejada bajo la normatividad contable actual pudo haber generado utilidad comercial.
- c) Por tal motivo consideramos importante que se adelante un diagnostico por parte de las Compañías que sirva de apoyo para que se planifique las oportunidades a nivel impositivo con que se cuenta, dado que el cambio propuesto por la Ley 1314, podría generar pérdidas comerciales, más no disminución en su nivel de tributación, situación que afectaría financieramente las empresas.
- d) La necesidad de expertos en el tema se hace necesario y genera la oportunidad para manejar de manera racional la estructura tributaria de las empresas.

Es necesario una estructuración interna en las Compañías de forma tal que paralelo a la información contable y financiera, se analice los posibles impactos que en materia impositiva y financiera traerán los diferentes des-ligues de algunas normas que habían venido rigiendo en materia contable y tributaria.

BIBLIOGRAFÍA

GERHARD G. Mueller, HERNON HELEN, MEEK Gary K. Contabilidad: una perspectiva internacional. México: McGraw Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., 1^{ra} edición. 1999,

JESÚS ORLANDO, Corredor Alejo. El Impuesto de Renta en Colombia. CIJUF, 2009.

MONSALVE TEJADA, Rodrigo. Estatuto Tributario Concordado. Centro Interamericano Jurídico Financiero, 2010.

NELSON GERMAN, Pardo Rojas. Contabilidad y Auditoría Tributaria. CIJUF, 2004.

CIBERGRAFÍA

Colombia. Congreso. Julio 20 de 1991, Constitución Política de Colombia 1991. <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html>

Congreso de la República. *Ley 1314 del 2010*. [Versión electrónica]. 13 julio de 2009. <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1314_2009.html>

Congreso de la República. *Ley 223 de 1995*. [Versión electrónica]. 20 diciembre de 1995. <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1995/ley_0223_1995.html>

Dinero.com. Colombia cerró un tratado para evitar la doble tributación con Canadá. 14 de abril de 2008. <http://www.dinero.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=46903>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Decreto número 691 de 2010*. [Versión electrónica]. 4 de marzo del 2010. <http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/decreto/2010/decreto_0691_2010.html>

ORIGEN, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL

Por: Jorge Hernán López Martínez*

Resumen

La crisis financiera actual a todos nos afecta de una u otra manera, el mundo no volverá a ser el mismo a partir de ahora, porque no se trata de una crisis coyuntural más. Estamos ante una crisis mundial de tipo estructural, que ha cuestionado los cimientos del actual sistema económico.

En este documento se hace un recuento de la crisis financiera que se inició en los Estados Unidos en el año 2007, y cuyo detonante fue activado por la llamada burbuja inmobiliaria de las hipotecas. Se hace un desglose del papel cumplido por los diferentes actores del sistema financiero internacional, y de cuál ha sido el papel cumplido por el estado.

Finalmente se esboza cómo debe replantearse un nuevo escenario financiero internacional, en el cual se logre una estabilización de los mercados y se pueda alcanzar un desarrollo armónico e integral de todas las naciones.

* Candidato a Maestría en Administración de la Universidad del Valle. Especialista en Finanzas de la Universidad EAFIT. Especialista en Docencia Universitaria de la Universidad Santiago de Cali. Administrador de Negocios de la Universidad EAFIT. Docente de Tiempo Completo de la Facultad de Contaduría Pública de la Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA.

Palabras clave: Derivados financieros, hipotecas, títulos, banca de inversión, créditos hipotecarios, burbuja inmobiliaria, crisis financiera, volatilidad, portafolios, tasas de interés, reforma financiera.

INTRODUCCIÓN

En nuestro medio nos hemos encontrado con personas y organizaciones que inicialmente fueron reticentes en aceptar la presencia de la crisis financiera, como ocurrió originalmente con el Ministro de Hacienda del gobierno anterior, Óscar Iván Zuluaga, quien en el mes de junio del 2010, a pesar de la disminución en dos trimestres seguidos de los índices de crecimiento económico (lo cual constituye técnicamente una recesión), todavía era reacio a admitir la aparición de la crisis financiera entre nosotros.

Sin embargo, hoy en día la mayoría de los ciudadanos aceptamos que estamos conviviendo con este fenómeno. Esto se puede advertir fácilmente en evidencias tales como: los altos niveles de desempleo alcanzado, o en la drástica disminución del consumo. Por otra parte, no podemos hablar de que existan naciones blindadas contra la crisis, como inicialmente también trató de sustentarlo el ministro Zuluaga. Lo que más bien, sí podemos preguntarnos es: ¿cuánto más durará la crisis financiera y cuáles deberían ser las medidas y las políticas más pertinentes para defendernos de ella?

Sabemos cómo empezó la crisis, su origen se encuentra en el sector inmobiliario norteamericano, pero mucho se especula respecto a cuáles serán sus alcances y efectos finales en la economía mundial. La actual crisis ha sido la más grave desde la gran depresión de los años treinta, si bien esta última se vio favorecida por los gastos generados por la segunda guerra mundial, a partir de 1939.

En el año 2007 apareció la denominada “crisis de las hipotecas *subprime*” en los Estados Unidos¹; así denominadas por ser otorgadas

¹ SÁNCHEZ SALAMANCA, Lilia Beatriz. Un paseo por la crisis económica mundial. En: Revista Economía Autónoma No. 3. Medellín: UNAULA, Facultad de Economía, 2009. p.13

a clientes con un historial de riesgo crediticio alto o mínima capacidad de pago.

Esta crisis se inició por la presencia de abundantes recursos financieros en la economía Americana, alimentada por unas muy bajas tasas de interés. Los administradores de las entidades financieras, quienes estaban bajo fuertes presiones para la colocación de estos recursos, no encontraron una salida distinta, a otorgar financiación para créditos de vivienda a personas que no poseían suficiente capacidad de pago para responder a dichas obligaciones.

Para el desarrollo de la crisis inmobiliaria se conjugaron varios factores: abundantes recursos financieros, muchos provenientes de los países asiáticos, un ambiente de bajas tasas de interés, y una gran debilidad en la normatividad y seguimiento que debía realizar el Banco de la Reserva Federal sobre las entidades financieras. Pero todo lo anterior no era suficiente para desatar la crisis; se necesitó entonces la presencia en el mercado financiero de funcionarios bajo la presión de cumplir sus metas de colocación, pero al mismo tiempo inescrupulosos los cuales entregaban recursos a clientes incapaces de cumplir sus obligaciones; las instituciones bancarias también se dedicaron a operaciones de especulación financiera, como ocurrió por ejemplo en el caso de los derivados financieros.

Respecto a los créditos de vivienda *subprime*, éstos fueron otorgados bajo unas condiciones muy onerosas, pues mientras para un crédito hipotecario ordinario las tasas de interés oscilaban entre un 6% y un 8%, para un crédito *subprime* las tasas estaban entre un 10% y un 12%. Adicionalmente, se utilizaron sistemas de tasas de interés variables, en cuyos casos las primeras cuotas eran supermínimas, pero ellas se incrementaban exponencialmente a partir del segundo o tercer año.

Según Reinhardt y Rogoff², más de un billón de dólares fue destinado al mercado de las hipotecas *subprime*, lo cual representó el 40% del total de las hipotecas, siendo entregadas a los deudores más pobres y con menos garantías dentro de los Estados Unidos. Este sistema de créditos también se vio afectado por el drástico incremento de las tasas

² KALMANOVITZ, Salomón. La crisis perfecta. En: Revista Economía Colombiana No. 326. Bogotá: 2009. p. 44

de interés del Banco de la Reserva Federal (Banco Central de Estados Unidos); así por ejemplo pasó de un 1% en el año 2003 a 5.25% en el año 2007.

Lo anterior tuvo un efecto directo en las tasas de interés de mora de los créditos vencidos, pues en el año 2006, uno de cada cinco créditos *subprime* estaba vencido a más de 30 días; paralelamente la crisis también se agudizó por el gran deterioro que se presentó en los precios de las viviendas. Esta crisis de la burbuja inmobiliaria podría no haber tenido más consecuencias devastadoras, sino se hubiera iniciado la emisión de títulos negociables respaldados en dichas hipotecas. Estos títulos fueron vendidos por los Bancos a otras Instituciones financieras e inversionistas de todo el mundo, lo cual causó un efecto multiplicador sobre la crisis, pues desafortunadamente se internacionalizó y se globalizó.

La emisión de títulos negociables respaldados en hipotecas, representó una trascendental y profunda transformación en la forma de operar del sistema bancario americano. Esto en el sentido de que tradicionalmente las entidades financieras sólo se limitaban a captar unos recursos, los cuales posteriormente prestaban a sus clientes, y su gestión terminaba en el momento en que ellos eran cancelados. Sin embargo ahora su misión se amplió, en razón a que los créditos fueron “empacados” y revendidos a otras entidades financieras mediante títulos o conversión en derivados financieros.

Por lo tanto la crisis no quedó limitada sólo al sector hipotecario, sino que se expandió al sector financiero en general, pues muchas entidades como: los fondos de inversión, los bancos y las compañías aseguradoras, adquirieron los títulos representativos de hipotecas.

El espectacular crecimiento del mercado de derivados financieros y demás títulos especulativos fue posible, gracias al auge de un sector del sistema financiero que se desarrolló, fue la llamada Banca de Inversión. Dentro de ella se destacaron entidades como: Lehman Brothers, Merrill Lynch, Goldman, etc., las cuales no estaban vigiladas por la Reserva Federal³, siendo un factor determinante para el acelerado crecimiento de su gestión financiera especulativa.

³ *Ibíd.* p. 45

Esta Banca de Inversión se caracterizó principalmente por la forma como especulaban con portafolios de títulos que les “armaban” a sus clientes, ya fuera con bonos, acciones o directamente con los llamados Derivados Financieros. Adicionalmente, se presentó un comportamiento cómplice de las llamadas firmas calificadoras de riesgos, y hubo grandes cuestionamientos de tipo ético a su gestión. Estas compañías eran responsables de asignar una valoración a los diferentes títulos emitidos por las entidades financieras, con el fin de facilitar a los Inversionistas, el proceso de selección de un título en particular. Efectivamente, dichas firmas calificadoras de riesgo recibieron dádivas y comisiones de aquellas entidades financieras propietarias de los documentos que ellas estaban evaluando y calificando. Por lo tanto, los inversionistas eran inducidos a invertir en títulos cuyo nivel de riesgo era subvalorado, o simplemente manipulado.

Un factor adicional que agudizó la crisis financiera, fue la flexibilidad y el relajamiento en la normatividad legal, respecto a las opciones que las entidades bancarias tenían para negociar con papeles financieros, ya fueran: acciones, bonos, pero muy especialmente con los derivados financieros.

Efectivamente, desde 1999 y por iniciativa de Alan Greenspan, presidente del Banco de la Reserva Federal, había sido derogada la llamada *Ley Glass-Steagal*, la cual impedía a los bancos negociar con activos financieros. Las razones de Greenspan estaban fundadas en la libertad y autorregulación que debía caracterizar a los mercados financieros. En su texto “La era de la Turbulencia” Greenspan afirma que las burbujas era mejor no reventarlas, y más bien había que concentrarse en la estabilización de precios.

La flexibilidad de las normas también facilitó y propició que muchas entidades financieras acudieran al financiamiento de corto plazo, para poder hacer inversiones en los paquetes de títulos y derivados. Esto ocasionó que muchas veces dichas entidades tuvieran que “feriar” a muy bajos precios dichos títulos, para poder responder a las obligaciones de corto plazo adquiridas.

Otro hecho que tuvo efectos negativos en el deterioro de la cartera inmobiliaria, fue que el riesgo crediticio no quedó en los Bancos de inversión, sino que este riesgo era trasladado a los usuarios finales de los

derivados financieros. Los usuarios de estos títulos, no eran solamente personas o entidades financieras americanas, sino que rápidamente, y en razón de su aparente buena rentabilidad, los llamados “activos tóxicos” fueron adquiridos por inversionistas europeos, asiáticos, etc., extendiéndose, entonces, la crisis financiera en el mundo.

Debido a la gran flexibilidad de la política monetaria de los Estados Unidos, en las bajas tasas de interés y al gran flujo mundial de capitales, se presentó un incremento desproporcionado en los créditos a todos los niveles. Si bien la crisis en general fue activada por la burbuja inmobiliaria, también es cierto que se incrementaron simultáneamente los niveles de las hipotecas comerciales, las tarjetas de crédito, los préstamos para adquisición de vehículos y en general la cartera de consumo.

Igualmente, se presentó un desbordamiento en el sector de los seguros, llegándose a los extremos incluso, de asegurar los riesgos por cesación de pagos en los créditos. En síntesis, el crecimiento de la economía americana estuvo soportado en fenómenos especulativos de incremento exponencial del crédito, fenómeno que en el fondo empobrecía a la población, en razón a la imposibilidad de poder responder oportunamente por sus obligaciones. Todo lo anterior, finalmente terminó en la explosión de la llamada burbuja especulativa, y en la mayor crisis económica después de los años treinta, con la consecuente contracción del PIB americano.

Los anteriores hechos no surgieron de un día para otro, sino que fueron el resultado de una política del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, durante casi veinte años, caracterizada por su laxitud y ausencia de controles sobre el sistema financiero americano. Esta política estaba fundamentada en uno de los planteamientos básicos de la teoría clásica: que los mercados, ya fuera de bienes o bien financieros, tenían la capacidad de auto regularse.

No es fácil entender cómo en una de las naciones que se dice más democráticas y libre pensadoras del mundo, una sola persona estuvo monopolizando y liderando durante dos décadas, las directrices macroeconómicas de los Estados Unidos y también con una gran influencia en las economías de los países más desarrollados.

Efectivamente, éste es el caso del señor Alan Greenspan presidente del Banco de la Reserva Federal durante todo este período, y quien

siempre impuso su teoría sobre el libre mercado y de la autorregulación, que hacían improcedente la presencia y la intervención del estado en el ámbito económico. Lo curioso del caso, son los pocos contradictores que el señor Greenspan tuvo durante todo este largo ciclo, a pesar de la coexistencia de “grandes” pensadores y premios Nobel del ámbito económico y financiero; dentro de sus pocos detractores se destaca el nombre de Joseph Stiglitz⁴.

La explosión de la burbuja especulativa se caracterizó, porque miles de familias norteamericanas no pudieron seguir pagando las cuotas de amortización de sus hipotecas inmobiliarias, y adicionalmente porque los precios de las viviendas se desvalorizaron totalmente, lo cual hiciera pensar que no se justificaba el pago de dichas cuotas. Lo anterior generó una muy drástica contracción en el mercado de vivienda, y la presencia de una altísima volatilidad de las acciones y demás títulos en las Bolsas de Valores, no solo en los Estados Unidos, sino también en los mercados financieros internacionales.

Lo anterior en razón de que muchas Compañías y entidades financieras de diversas naciones, habían adquirido previamente títulos respaldados en las hipotecas subprime. El índice bursatil Dow Jones, representativo de las principales acciones de la bolsa de New York, y que alcanzó su máximo valor de 14.165 puntos en octubre del 2007, se derrumbó de allí en adelante hasta llegar a perder un 45% de su valor. Igual comportamiento tuvieron las demás Bolsas de Valores a nivel mundial.

El valor de los títulos de las grandes compañías multinacionales se derrumbaron, encabezadas por las empresas automovilísticas líderes en los Estados Unidos; igual sucedió con otros grandes emporios financieros, como el Citybank, y los bancos de inversión Lehman Brothers y Merrill Lynch, quienes tuvieron que afectar sus estados financieros, en razón de las pérdidas generadas por el valor de los títulos subprime.

Una de las primeras reacciones al fenómeno de la gran burbuja financiera, fue la contracción crediticia, la cual se caracterizó por un aumento en las tasas de interés de los nuevos créditos y una mayor exigencia para su otorgamiento. Esto tuvo como lógica consecuencia una

⁴ STIGLITZ, Joseph. *Caída libre*. Madrid: Taurus, 2010. p. 424

reducción de la liquidez de la economía, tanto en los Estados Unidos como en los mercados europeos. Como un paliativo a esta situación, los principales bancos centrales de las naciones desarrolladas implementaron acciones en el sentido de inyectarle recursos de emergencia al sistema financiero.

Así, por ejemplo, en el año 2007 suministraron más de 120 millardos de dólares; en el 2008 el Banco de la Reserva Federal Americano, conjuntamente con el Banco de Inglaterra, el Banco de Canadá, el Banco Nacional de Suiza y el Banco Central Europeo, realizaron mensualmente subastas de 20.000 millones de dólares en cada una de sus economías, con el fin de favorecer planes de rescate a las empresas e instituciones financieras en crisis⁵.

Durante el primer semestre de 2008, se generalizó el fenómeno de la crisis a las demás actividades económicas de los Estados Unidos. A pesar de las sucesivas reducciones de las tasas de interés del Banco de la Reserva Federal, se siguió presentando una altísima volatilidad en todos los mercados financieros internacionales, pues se empezaban a conocer las enormes pérdidas tanto de las entidades financieras, como de las grandes multinacionales, originadas en la tenencia de activos representativos de la cartera hipotecaria *subprime*.

Paralelamente, el gobierno americano de George Bush salió tardíamente al rescate de diferentes instituciones que amenazaban el derrumbe del sistema financiero americano; esta demora se dio en razón a su adhesión a la filosofía del libre mercado pregonada durante dos décadas por Greenspan. Fueron entonces favorecidas instituciones como Merrill Lynch, Fannie Mae, Freddie Mac, etc., lo que generó muchas críticas al gobierno Bush, por el hecho de utilizar el dinero de los contribuyentes para financiar malos manejos o mala gestión de estas entidades. Asimismo, se presentaron muchas inconsistencias en el sentido de entender porqué el gobierno financiaba a unas instituciones y a otras no.

Por ejemplo, el periódico *The Economist* se preguntaba: ¿que si el gobierno podía comprar hipotecas, por qué no adquiriría deudas de las tarjetas de crédito, o cartera de vehículos? Adicionalmente, estas críti-

⁵ ECHEVERRY, Juan Carlos. Cronología de la crisis financiera internacional. En: Economía Colombiana 326. Bogotá. pp. 12-13

cas al gobierno se acentuaron con la campaña presidencial, pues Barak Obama no compartía sus criterios.

La carencia de un diagnóstico unificado y de una estrategia común y consistente sobre lo que los países desarrollados debían hacer para enfrentar la crisis, quedó demostrada con el famoso plan inicial de ayuda de los 700.000 millones de dólares, al final del gobierno de Bush, denominado el TARP (Programa de alivio a activos problemáticos)⁶. Esto en razón de que dichos recursos finalmente se terminaron usando para apagar incendios, y no para una efectiva recuperación de la economía norteamericana ni de su sistema financiero; tampoco se logró evitar que continuara la alta volatilidad de los mercados financieros.

Lo que si se evidenció en este caso, fueron las deficiencias en la calidad de los dirigentes y líderes norteamericanos. Adicionalmente, los contribuyentes no veían con buenos ojos, la socialización de inmensas pérdidas reflejadas en las bolsas de valores, por conductas irresponsables de los administradores de las entidades financieras y de las grandes multinacionales.

El 30 de octubre del 2008 se confirmaron finalmente las expectativas sobre la presencia de la recesión en la economía norteamericana. Se había llegado a una contracción de la actividad económica en un 0.3%, originada principalmente por una reducción general en el consumo; por ejemplo el consumo en bienes durables se había reducido en un 14.1%; era la primera vez que este indicador caía en más de quince años; otro agravante es que precisamente el consumo representaba el 70% del PIB americano, siendo el porcentaje más alto en su historia.

Otro fenómeno que empezó a evidenciar la presencia de la recesión económica en los Estados Unidos, fueron las cifras relativas al desempleo; para el mes de julio/2009 se llegó a un 9.5% y rápidamente se alcanzarían porcentajes de dos dígitos. Las pequeñas y grandes compañías diariamente empezaron a reportar nuevos recortes de personal.

Ante este desolador panorama se presentó un concepto muy generalizado entre economistas y financieros sobre la urgencia de impulsar el gasto público con el fin de reactivar la economía. Durante la presiden-

⁶ *Ibíd.* p.19

cia de Barak Obama, la característica general ha sido una decidida intervención del gobierno en la economía norteamericana. Las erogaciones por parte del tesoro americano y de la Reserva Federal, destinadas a planes de rescate del sistema financiero y empresarial, ha llegado a niveles sin precedentes en los Estados Unidos, lo cual ha conduciendo al gobierno a un déficit fiscal que ya rompió todos los récords.

La nueva estrategia estatal implica riesgos, porque el abuso en la utilización del déficit fiscal puede generar nuevas burbujas y desequilibrios financieros a nivel mundial. Hemos sido testigo entonces de un cambio radical en la política de los Estados Unidos, respecto al papel del estado sobre el manejo económico; tradicionalmente la teoría económica clásica del libre mercado impuesta durante más de veinte años, exigía la mínima intervención estatal en la economía. Ha quedado demostrado ahora que los agentes del mercado no se regulan solos, que no tienen la capacidad de auto depurarse; por lo tanto se requiere de un fuerte intervencionismo de estado en el sector financiero, dada su alta sensibilidad, e impacto en la vida social.

Se ha visto, entonces, la necesidad de implementar regulaciones muy fuertes sobretodo en componentes financieros especulativos como los Derivados Financieros, que se habían vuelto una rueda suelta y que pretendieron absurdamente garantizar y cubrir todos los riesgos inherentes al sistema económico. Adicionalmente, las entidades bancarias se dejaron de concentrar en su gestión tradicional de captar y colocar recursos a sus clientes, para especular con “paquetes” y títulos representativos de deudas. Igualmente, el estado no había ejercido el control necesario, para que el precio de los activos no se disparara en forma especulativa; quedando demostrado que las burbujas inmobiliarias, bursátiles, de bienes básicos, etc., finalmente carcomen y destruyen las economías.

Como resultado de todo lo anterior, el gobierno del presidente Obama, desde la misma campaña presidencial, se había comprometido con una Reforma integral al Sistema Financiero Norteamericano. Luego de arduos debates en el Congreso americano, la Reforma Financiera fue finalmente aprobada por el Legislativo y sancionada por el Presidente Barak Obama el 21 de julio del 2010.

En términos generales, la Reforma contiene 533 reglas y es la más importante normatividad en el área financiera expedida desde la época de la gran depresión en los años treinta, y tenía por objeto proteger el sistema económico, de las amenazas y riesgos provenientes del sector financiero, y disminuir el uso de prácticas fraudulentas. Establece drásticas restricciones al sector financiero, regula el funcionamiento de los grandes bancos y busca proteger a los consumidores y usuarios del sistema financiero con nuevos mecanismos, al igual que interviene el mercado de los llamados Derivados Financieros, uno de los principales generadores del desplome financiero de 2008.

Obama resumía el objetivo de la Reforma afirmando que no habría en adelante más rescates financieros, apalancados directamente por los contribuyentes y que su implementación pondría fin a los abusos del sector financiero. Dentro de los contenidos generales de la Reforma Financiera encontramos: se crea el Consejo de Vigilancia de la Estabilidad financiera, con el fin de que pueda identificar y resolver riesgos inherentes al sistema; impone límites a la toma de riesgos por parte del sector bancario; se crea un fondo de 50.000 millones de dólares, pagados por los grandes Bancos y no por los contribuyentes, con el fin de poder responder en casos de quiebra, y que no perjudiquen al sistema económico en general.

Se crea una nueva agencia para la protección del consumidor financiero en sus transacciones comerciales, bajo el control del mismo Banco de la Reserva Federal; se exige a los grandes Bancos incrementar sus reservas, para poder disponer de liquidez en los tiempos de crisis; se interviene a las llamadas Agencias Calificadoras de Riesgo, las cuales habían mostrado su incapacidad para determinar los riesgos y peligros de los llamados “activos tóxicos”; se crea el defensor del inversionista; exige a quienes vendan productos como títulos respaldados en hipotecas, que asuman parte del riesgo, con el fin de evitar que vendan “basura”.

A pesar de todos los contenidos anteriores, la Reforma Financiera ha sido objeto de fuertes críticas como las siguientes: No se contempla nada acerca de lograr disminuir el enorme poder económico y político de los grandes bancos, y antes por el contrario permite una mayor concentración de este sector; tampoco se dice nada sobre separar las funciones de la banca comercial, de la banca de inversión propiamente

dicha; en general las normas son débiles y muy ambiguas y no plantean cambios estructurales. Se interviene el mercado de Derivados Financieros pero no se cuestiona la función social de los mismos; no se reducen los peligrosos niveles de apalancamiento en el sector financiero, lo cual favorece las rentas financieras sobre la actividad productiva. Y finalmente, se exige que las entidades bancarias no asuman tantos riesgos con los dineros de los ciudadanos.

Adicionalmente, los grandes Bancos son los mayores accionistas del Banco de la Reserva Federal (FED), y ellos realizan multimillonarios aportes a las campañas presidenciales y parlamentarias tanto de los demócratas como de los republicanos. El Presidente a su vez elige a los miembros de la llamada Junta de Gobernadores que dirige el FED (incluido su Presidente), los cuales luego son confirmados por el Senado.

Por lo tanto, es difícil imaginar que el Banco de la Reserva Federal esté libre de presiones y que sea objetivo para poder realizar actividades de vigilancia y control sobre los grandes Bancos Privados que son los mayores accionistas del FED.

Por otra parte, su actual Presidente, Ben Bernanke (a quien se le critica que nunca laboró en el sector privado), ha sido defensor de las ideas del anterior Presidente del Banco, Alan Greenspan, quien durante casi veinte años impuso la política de la auto regulación del sistema bancario. Finalmente, si bien la nueva Reforma Financiera norteamericana, busca comprometer a todo el sector financiero, a una estricta vigilancia y control, sólo el paso de los días y las reglamentaciones que se implementarán próximamente, nos podrán dar verdadera cuenta sobre sus resultados y logros.

En cuanto a la evolución reciente de la crisis financiera internacional, podemos afirmar que hace dos años había una incertidumbre total en la economía global, pues ésta estaba atravesando la peor crisis desde la gran depresión de los años treinta. Pero las cosas mejoraron gracias a acciones tales como: intervenciones coordinadas de los Bancos centrales liderados por el FED, reducción de tasas de interés, rescates de entidades financieras y del sector real en graves dificultades, medidas fiscales para estimular la demanda, etc.

En 2009, si bien se inició la recuperación económica global, se presentó una contracción en la economía mundial de un 1%; al finalizar el

año la mayoría de los indicadores mostraban mejoras respecto al 2008 y existía un sentimiento generalizado de optimismo⁷. La evolución de la crisis durante 2010 fue variable y no exenta de dificultades; a nivel general, se observaron signos tales como: bajas tasas de interés, altos niveles de desempleo, intervenciones de tipo fiscal por parte de los gobiernos para estimular la demanda interna, inflaciones controladas, etc.

Al profundizar y analizar los signos e indicadores por regiones, los panoramas son diversos: por ejemplo, América Latina mostró un escenario positivo, con unos precios muy favorables para sus productos: el petróleo osciló en US\$80 dólares por barril; el precio del carbón se incrementó en un 50% en el último año; mejoraron durante ese año los precios del cobre, la soya, el azúcar, etc. Adicionalmente, el hecho que los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos tengan el rendimiento más bajo en las últimas décadas, favorece un financiamiento externo muy barato y amplio para nuestras economías emergentes.

América Latina soportó bien la crisis financiera durante el 2009, e inició el proceso de recuperación antes que los países desarrollados, teniendo mayores tasas de crecimiento que ellos. En 2010 se destacaron factores como el crecimiento de la producción industrial, bajas tasas de interés, niveles moderados de inflación (Venezuela la excepción), aceptables niveles de crecimiento del PIB, llegada de inversión extranjera directa a diferentes sectores económicos, especialmente a aquellos países con reservas de recursos naturales. Como factores negativos se destacan los altos niveles de desempleo y la revaluación de nuestras monedas respecto al dólar.

El panorama para la economía de los Estados Unidos es más sombrío; durante el primer semestre del 2009 pasó por una gran depresión, pero en el segundo semestre de ese año pudo reiniciar un proceso de crecimiento moderado; sin embargo se presentaron importantes secuelas en la tasa de desempleo con niveles por encima del 10%⁸. Igualmente, a pesar de que en el 2010 la economía está creciendo, los indicadores vienen en retroceso: así por ejemplo en el primer trimestre del año, la

⁷ Poco crecimiento, grandes oportunidades. En: Revista Dinero No. 342. Bogotá: Enero 2010. pp. 28-29

⁸ *Ibíd.* pp. 30-31

economía creció en un 3.7%, pero para el segundo trimestre el crecimiento sólo fue del 2.4%; para fines del año se prevé que será alrededor del 2%.

Lo anterior en razón del alto desempleo, de los niveles crecientes de endeudamiento de las familias americanas y del retiro de los incentivos para la construcción y la vivienda. Lo preocupante de esta situación es que cada punto de incremento en el desempleo en Estados Unidos, reduce el crecimiento real de los salarios en 1.5%. Lo anterior genera unas expectativas muy negativas respecto a la reactivación del consumo.

Adicionalmente, el esfuerzo en el gasto público no ha tenido un efecto directo en el estímulo al consumo, al igual que tampoco lo han logrado las medidas oficiales de recortes de impuestos. Se reclama entonces una intervención más directa del gobierno en la economía, por ejemplo a través de proyectos de infraestructura, que puedan estimular diferentes sectores económicos, y al mismo tiempo puedan ser amplios generadores de empleo. Todo lo anterior redundaría en un estímulo al consumo, y en una lenta recuperación de la economía.

Por otra parte, a pesar de que la mayoría de los grandes bancos el año pasado pasaron las pruebas y evaluaciones sobre solvencia, ellos han mantenido muy restringidos sus créditos, principalmente a la mediana y a la pequeña empresa. En razón de la reciente aprobación de la nueva Reforma Financiera, los grandes Bancos apenas van a empezar a sentir los efectos de la reglamentación e implementación de dicha reforma.

Finalmente, en el caso de Europa también se presentan dificultades, a pesar de las buenas respuestas desde la perspectiva del aumento del consumo y de la producción industrial, especialmente en Alemania y en Inglaterra, las malas noticias están, sobre todo, en Grecia, en España y, posiblemente, en Portugal, países en los cuales se prevé altos índices de endeudamiento, pero bajos niveles de crecimiento de la economía.

En razón de todo lo anterior, algunos economistas entre los que se destaca Joseph Stiglitz, proponen una reforma estructural del sistema financiero internacional⁹; esto en razón a que el actual sistema económico presenta problemas de fondo, los cuales no permiten un crecimiento

⁹ STIGLITZ Joseph. Caída libre. Madrid: Taurus, 2010.

sostenido global de la economía, ni una convivencia armónica y una adecuada calidad de vida entre todos los países. Esta reforma está muy inspirada en los principios e ideas de Keynes, quien hizo énfasis en la inestabilidad y volatilidad de los sistemas financieros¹⁰.

Hay un cuestionamiento de fondo a los pilares teóricos que soportan toda la política económica que se ha venido implementando desde la década de los setenta. El actual orden económico presenta problemas estructurales, que no han permitido un crecimiento sostenido de los países, y unos niveles racionales de calidad de vida para sus ciudadanos.

Se destacan cuatro temas macro: cuál debe ser el papel del Estado en la economía, la importancia de generar una demanda agregada global, la relevancia de la distribución del ingreso y cómo debe ser un sistema financiero global, que logre una estabilidad de los mercados, (tanto de bienes como financieros) y propugne por un desarrollo integral de todas las naciones. Estos cuestionamientos exigen la implementación de una reforma estructural al sistema financiero internacional, y no simplemente “paños de agua tibia” o soluciones de corto plazo.

Sin embargo el panorama no está tan claro: el Presidente Obama conservó a muchos de los funcionarios de la anterior administración Bush; los banqueros han vuelto a recibir salarios exorbitantes, como si no fueran culpables de la actual crisis; a los bancos no se les exigió contraprestación por los dineros recibidos del estado; más del 40% de los desempleados, llevan más de seis meses en esta penosa situación.

La estrategia del Presidente, en el sentido de tener complacidos a todos, es contraproducente a mediano y largo plazo; sin embargo debe abonársele la promulgación de la nueva Reforma Financiera; habrá que esperar los resultados de su reglamentación e implementación. El crecimiento de la economía en los próximos meses se vislumbra muy conservador, al igual que una mejora sustancial en los niveles de empleo. Se requiere de una acción enérgica y de un liderazgo político del estado, con una efectiva y drástica intervención en la economía, que ponga en cintura los excesos de los grandes bancos y de las poderosas corporaciones multinacionales.

¹⁰ KEYNES, John Maynard. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2006. pp. 353

BIBLIOGRAFÍA

- SÁNCHEZ SALAMANCA, Lilia Beatriz. "Un paseo por la crisis económica mundial". En: Revista Economía Autónoma, No. 3. Medellín: UNAULA, Facultad de Economía, 2009.
- KALMANOVITZ, Salomón. "La crisis perfecta". En: Revista Economía Colombiana, No. 326. Bogotá: 2009.
- STIGLITZ, Joseph. Caída libre. Madrid: Taurus, 2010.
- KEYNES, John Maynard. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- ECHEVERRY, Juan Carlos. "Cronología de la crisis financiera internacional". En: Economía Colombiana No. 326. Bogotá.

DISEÑO CURRICULAR PROBLEMATIZADOR EN LA ENSEÑANZA DE LA CONTABILIDAD Y LA TRIBUTARIA

SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN DIPACT*
GRUPO DE INVESTIGACIÓN GICOTRI**

Responsables del artículo:

Mario Alberto Guerra Montoya***

María Elena Varela****

Resumen

El presente artículo da cuenta de los avances hallados en el análisis a las nociones de currículo y diseño curricular en Colombia dentro de un marco comparativo internacional específicamente en el caso chileno y español.

Estos sirven de marco para repensar las transformaciones que deben darse en el plano local dentro de la Facultad de Contaduría de la Universidad Autónoma Latinoamericana y en el plano nacional, si se pretende incursionar en los estándares

* Estudiantes Practicantes del Semillero: Blanca Luz Uribe Uribe, Maryory Astrid Quintana Varela, Viviana Marcela Cardona Mesa, José Fernando Vanegas, Luz Mery Vanegas Carmona, Mónica María López, Silvio Alexander Díaz, Fabio Augusto García Urrea, Luisa Fernanda Betancur Hernández, Tatiana Bermúdez, Cristian Camilo Arango Aguirre.

** Grupo de Investigación en Contabilidad y Tributaria

*** Licenciado en Educación de la Universidad de Antioquia. Especialista en Cultura Política de la Universidad Autónoma Latinoamericana –UNAULA. Especialista en Gestión de Procesos Curriculares de la Universidad Luis Amigó. Candidato a Doctor en Educación y Pedagogía Social de la Universidad UNED de España. Docente de Tiempo Completo de la Facultad de Contaduría Pública de la UNAULA

**** Contadora Pública de UNIREMINGTON. Especialista en Revisoría Fiscal y Contraloría de UNIREMINGTON. Candidata a Magíster en Educación y Desarrollo Humano del CINDE - Universidad de Manizales. Docente Tiempo Completo ITM y de cátedra en UNAULA./

internacionales de alta calidad. El presente artículo es uno de los apartos teóricos del proyecto de investigación Diseños curriculares problematizadores en Contabilidad y Tributaria, perteneciente a la línea de investigación Contabilidad y Tributaria Comparada.

Palabras clave: Aprendizaje, Contabilidad, Currículo, Diseño, Problematización, Tributaria.

INTRODUCCIÓN

En la educación superior se ha tenido como concepción curricular el racionalismo académico.

Hoy se intenta una concepción curricular tecnológica basada en las competencias laborales teniendo en cuenta premisas como moldear la conducta, objetivos de instrucción, la adquisición de destrezas y competencias de la mano de obra utilizando contenidos técnicos en la ejecución de la tecnología educativa como fase superior del capitalismo.

Además, se ha tenido el ideal de una concepción curricular cognitiva desde corrientes pedagógicas como la pedagogía para la comprensión en el aprender a aprender y el aprendizaje por descubrimiento, todas ellas pertenecientes al modelo pedagógico desarrollista que realmente busca es el perfeccionamiento intelectual desde la estimulación de las experiencias teniendo en cuenta las necesidades de la persona para llegar a lo cognoscitivo, al desarrollo pensamiento en una forma progresiva, secuencial, cualitativa, alcanzando así la construcción y la creación del conocimiento por medio de la investigación.

La dificultad radica en la confusión de los modelos pedagógicos, las concepciones y tendencias curriculares, las corrientes pedagógicas, los diseños curriculares y las estructuras curriculares inclusive lo que es un currículo.

Se quiere un aprendizaje basado en la resolución de problemas y en la investigación enclavados en una pedagogía tradicional, donde a pesar que se utilicen procedimientos variados se da es la aprensión de contenidos por repetición en una relación vertical privilegiando la memoria desde la transmisión por medio de lo verbal.

En la actualidad existe una preocupación nacional acerca de la calidad del nivel superior del sistema educativo, tanto con respecto a su funcionamiento como a los logros de aprendizaje de los educandos. Esta preocupación se vincula con las exigencias que la sociedad en su proceso de desarrollo hace a las instituciones educativas universitarias, en tanto sus egresados deberán insertarse en un futuro no lejano en la estructura laboral que constituye el aparato económico del país.

Además, se hace obvio mencionar la relación entre la economía interna con el mundo industrial de los países desarrollados.

El mejor aporte que la educación puede hacer al mundo productivo es brindar una sólida formación general, que los alumnos desarrollen las competencias básicas, se recuerda así que la cohesión social del país se construirá sobre la base de la educación y el trabajo.

Lo anterior se reafirma con las algunas tesis de los siguientes autores:

El catedrático español Ignacio Berdugo Gómez de la Torre, ex rector de la Universidad de Salamanca¹, afirma que las universidades no deben limitarse a la función docente y a la investigación. “También actúan como factor de desarrollo”, dijo, al exhortar a las instituciones a “derribar los muros e integrarse al mundo”.

El británico Robert Cowen, profesor emérito de la Universidad de Londres, al exponer en el seminario internacional sobre “La ley de educación nacional: una oportunidad para revisar la relación educación y trabajo” desalentó poner el acento en la cultura de la auditoría y en la ideología de las destrezas, e invitó a sumar esfuerzos para estimular la creatividad en las aulas y competir, así, con mejores armas en la economía global.

Consciente de que los avances tecnológicos impactan no sólo en las relaciones laborales, sino también en la vida cotidiana, la catedrática brasileña Vanila Paiva, de la Universidad de Río de Janeiro, pronosticó la “desvalorización de los diplomas”. Hay que pasar de la enseñanza al aprendizaje y poner a la persona en situación de acceso continuo al co-

¹ DE VEDIA, Mariano. “Cambiar de profesión, el nuevo desafío educativo”. En: Periódico La Nación. (En línea) 26 de Octubre de 2006. Consultado el 14 de Julio de 2010. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=850903

nocimiento para quien “no hay un país de primer nivel que tenga una universidad de segunda”.

En esta vorágine que significa el tiempo actual, en los que se siente que se es arrastrado por la corriente, debido a la insuficiencia de los indicadores históricos en Latinoamérica y especialmente en Colombia para gestionar las empresas, los escándalos que generan la pérdida de la confianza en la profesión contable, las nuevas exigencias que plantean el avance tecnológico y el ambiente competitivo, se busca transformar radicalmente la formación de los profesionales contables, dejando de lado la formación mecanicista e irreflexiva, buscando colocar sobre el tapete algunos aspectos que se deben considerar y discutir para avanzar en ese importante objetivo.

En estos tiempos de grandes y constantes cambios, la profesión contable enfrenta una serie de retos que lastimosamente en su mayoría, son tratados o considerados en tiempo futuro; “el futuro contador”, “el profesional contable del mañana”, “de acá en algunos años”, etc., son términos que se emplean en los artículos y trabajos que tratan justamente sobre las nuevas exigencias que la actual era del conocimiento plantea a la profesión contable. Se considera que el reto de reconvertir o transformar la formación profesional del contador público debe empezar ya, hoy mismo si es posible, no se puede dejar para mañana, por cuanto se debe tener presente que sus efectos se podrán notar de acá en por lo menos cinco años, es decir en cuanto egresen la primeras promociones de profesionales contables formados con una nueva mentalidad, con una forma de pensar muy diferente a la de los profesionales actuales, ya que la transformación de la formación profesional del contador debe ser integral y considerar muchos aspectos, los cuales se consideran, debe comprender por lo menos los siguientes:

La formación del profesional contable debe basarse en un enfoque sistémico, es decir, no se debe empezar la enseñanza en contabilidad por el tema de Inventario Inicial, documentación mercantil o cualquier otro tema específico, sino más bien debe empezar por el entorno empresarial, las funciones, procesos y sistemas que conforman las organizaciones empresariales para que de esa manera el alumno comprenda cuales son las funciones que le compete como profesional contable en función a la empresa en su integridad. No hacerlo hará que el profesional conta-

ble, se desempeñe como hasta ahora, desvinculado de la dinámica empresarial, como un profesional que solo se dedica a “cuadrar” balances y rellenar libros “de subrayados extraños”.

Hay que reducir la brecha universidad – empresa. La información en tiempo real es una exigencia para todo tipo de empresa, independiente de su giro de negocio o magnitud, por lo mismo la enseñanza de la contabilidad debe ser en ese ambiente de generación de información on-line, para ello se debe apoyar en las herramientas tecnológicas adecuadas que permitan transformar realmente la enseñanza mecanicista y repetitiva de procesamiento por lotes, propia de la era industrial.

Debemos empezar por considerar en el desarrollo de todos los cursos la utilización intensiva de las herramientas tecnológicas que se utilizan en las empresas, en concordancia con los roles que el Profesional Contable debe asumir, según la Guía de Educación No. 11 de *International Federation of Automatic Control*.

De no hacerse se estaría asumiendo que todavía que se enseña la contabilidad manual con papel de cuentas y lapicero o utilizando hojas electrónicas en el proceso contable.

Se debe optar por las metodologías de enseñanza modernas que permiten al alumno a construir conocimiento, que aprendan a aprender para toda la vida, que hagan investigación y problematización en los cursos de pregrado, no hacerlo permitirá que la profesión languidezca con profesionales que se dediquen a la parte técnica solamente y que no se asuma el reto de la era del conocimiento en la tarea de la medición de intangibles, planes de negocios, información estratégica, etc.

Estas creaciones se hacen con la finalidad de generar la necesaria discusión y aporte de ideas, se piensa que para transformar la profesión debe enfocarse en los estudiantes contables. Asimismo, que no se debe quedar en simples planteamientos o problematizaciones, sino que se debe ir más allá, obtener las herramientas que posibiliten poner en práctica lo que se plantea, siempre con la pretensión de hacer cada vez más grande la profesión.

En ese aspecto, se ha buscado develar el sentido que tiene el diseño curricular problematizador en el aprendizaje de la contabilidad y la tributaria en la facultad de contaduría de la Universidad Autónoma Latinoamericana. (UNLAULA).

Para ello se hace necesario:

- Interpretar el proceso de la educación contable así como la construcción de diseños curriculares entre lo nacional y frente a lo internacional, teniendo como base los países de Chile, España, Estados Unidos y Colombia
- Identificar el diseño curricular que se tiene en la Facultad de Contaduría de UNAULA, sobre el aprendizaje de la contabilidad y la tributaria
- Analizar las relaciones que se dan entre diseño curricular, calidad educativa, aprendizaje, contabilidad y tributaria en cada uno de los componentes del currículo del programa académico de contaduría de UNAULA

Este proceso permitirá el diseño de una propuesta curricular problematizadora para cada uno de las asignaturas de Contabilidad y Tributaria en la Facultad de Contaduría de UNAULA.

Esta investigación se ha venido desarrollando bajo el paradigma metodológico cualitativo y los paradigmas epistemológicos – histórico hermenéutico y el crítico social. El enfoque que se ha utilizado ha sido el etnográfico, hermenéutico y, con una especial énfasis, en la investigación acción educativa, ya que este ha permitido de-construir los procesos del currículo del programa académico de la facultad de Contaduría, de UNAULA y la reconstrucción del mismo en el interior de la propuesta educativa para la Facultad Contaduría de la Universidad.

En el proceso de investigación se han podido establecer, entre otros, los siguientes resultados.

RESULTADOS TEÓRICOS

En la literatura sobre el tema, en ocasiones, se identifica el diseño curricular con el concepto de planeamiento o con el currículum en su integridad². Otros autores identifican el término, con los documentos

² PEÑALOZA RAMELLA, Walter. 2007. CENTRO DE DESARROLLO SOCIAL E INVESTIGACIÓN. En "El diseño curricular: Sus tareas componentes y niveles" La práctica

que prescriben la concepción curricular o con una etapa del proceso curricular.

El diseño curricular puede entenderse como una dimensión del currículo que revela la metodología, las acciones y el resultado del diagnóstico, modelación, estructuración, y organización de los proyectos curriculares. Prescribe una concepción educativa determinada que, al ejecutarse, pretende solucionar problemas y satisfacer necesidades y, en su evaluación, posibilita el perfeccionamiento del proceso de enseñanza-aprendizaje.

El diseño curricular es metodología en el sentido que su contenido explica cómo elaborar la concepción curricular; es acción en la medida que constituye un proceso de elaboración; y es resultado porque de dicho proceso quedan plasmados en documentos curriculares dicha concepción y las formas de ponerla en práctica y evaluarla.

Todo Diseño curricular contiene algunas tareas entre las cuales cabe señalar:

Diagnóstico de problemas y necesidades: Ésta consiste en el estudio de las posiciones y tendencias existentes en los referentes filosóficos, sociológicos, epistemológicos, psicológicos, pedagógicos y didácticos que influyen en los fundamentos de la posible concepción curricular, sobre las cuales se va a diseñar el currículum.

De todo esto se deriva que en la tarea de diagnóstico de problemas y necesidades se pueden distinguir tres momentos:

1. Estudio del marco teórico
2. Exploración de situaciones reales
3. Determinación de problemas y necesidades

Modelación del Currículum: Se explicita cual es el criterio de sociedad, hombre, educación, maestro, alumno, etc. Se caracteriza el tipo de currículum, el enfoque curricular que se ha escogido. La modelación del currículum incluye una tarea de mucha importancia para el proceso curricular, cual es la determinación de los contenidos necesarios para

curricular y la evaluación curricular. Disponible en: <http://www.cedesi.uneciencias.com/libros.html>.

alcanzar los objetivos terminales. En la tarea de modelación se pueden distinguir tres momentos fundamentales.

1. Conceptualización del modelo
2. Identificación del perfil del egresado o los objetivos terminales
3. Determinación de los contenidos y la metodología

Estructuración curricular: Esta tarea consiste en la secuenciación y estructuración de los componentes que intervienen en el proyecto curricular que se diseña. En este momento se determina el orden en que se va a desarrollar el proyecto curricular, el lugar de cada componente, el tiempo necesario, las relaciones de precedencia e integración horizontal necesarias, y todo ello, se lleva a un mapa curricular, donde quedan reflejadas todas estas relaciones.

Organización para la puesta en práctica: Esta tarea consiste en prever todas las medidas para garantizar la puesta en práctica del proyecto curricular. Es determinante dentro de esta tarea, la preparación de los sujetos que van a desarrollar el proyecto, en la comprensión de la concepción, en el dominio de los niveles superiores del diseño y del propio, y en la creación de condiciones.

Diseño de la evaluación curricular: En todos los niveles, y para todos los componentes del proyecto curricular, se diseña la evaluación que debe de partir de objetivos terminales y establecer indicadores e instrumentos que permitan validar a través de diferentes vías, la efectividad de la puesta en práctica del proyecto curricular de cada uno de los niveles, componentes y factores. (CEDESI).

ENFOQUE CURRICULAR:

Los enfoques curriculares constituyen el énfasis teórico que se adopta en determinado sistema educativo para caracterizar y organizar internacionalmente los elementos que constituyen el currículo.

Así, puede decirse que el enfoque curricular es un cuerpo teórico que sustenta la forma en que se visualizarán los diferentes elementos del currículo y cómo se concebirán sus interacciones, de acuerdo con el énfasis que se dé a algunos de esos elementos. Esto implica que el

enfoque curricular es el que orienta los planteamientos curriculares que se concretan en acciones específicas de diseño curricular, tales como la elaboración de planes y programas de estudio.

En cuanto a la determinación y caracterización de los enfoques curriculares, existen diversas posiciones que han sido sustentadas por estudiosos en diferentes momentos. Esto significa que no hay una sola clasificación ni una descripción única de los enfoques curriculares. En ocasiones las variantes son solo de nombre. En este trabajo no se pretende ser exhaustivos, sino seleccionar algunos enfoques con sustento en posiciones de diferentes autores.

DISEÑO CURRICULAR Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Existe una relación estrecha entre diseño curricular y calidad de la educación, dado que de la aplicación de algún diseño dependerá la calidad que se le atribuya a la Institución de Educación superior. Es necesario destacar que la noción de calidad no solo estará asumida por quienes hacen parte de una comunidad educativa universitaria sino que estará referenciada por un ente externo a las universidades que validen o no sus prácticas sea en términos de pertinencia, eficiencia, rentabilidad o aprendizajes significativos.

En suma, existen órganos que regulan el concepto de calidad al interior/exterior de toda institución educativa.

La Universidad Autónoma Latinoamericana no está exenta de esto. Por el contrario está inmersa en toda una regulación por parte de entes o pares externos.

Las instituciones educativas están sometidas con frecuencia a la evaluación, motivo por el cual deben adecuar sus prácticas a criterios y/o parámetros estipulados por quienes sirven de pares evaluadores.

En clara referencia a la evaluación de la calidad Águila Cabrera³, anota que:

³ ÁGUILA Cabrera, Vistremundo. "El concepto calidad en la educación universitaria: clave para el logro de la competitividad institucional. (2005). Dirección de Posgrado. Ministerio de Educación superior de CUBA. Disponible en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/880Aguila.PDF>

“Ello ha sido provocado por las enormes presiones que provocan sobre las instituciones universitarias los fenómenos surgidos como consecuencia de la globalización, la que en primer lugar ha provocado que la universidad se vea obligada a participar en la carrera por la subsistencia, en la cual un factor de extrema importancia para mantenerse y ganarla es ser competitivo, y esto básicamente consiste, en primer lugar, en poseer calidad y en segundo, que esta sea reconocida a partir de que esté acreditada”.

El elemento a priori para garantizar permanencia en la competencia dentro del sector de servicios se halla en la noción de CALIDAD.

Se hace necesario aquí aclarar de qué se habla cuando se hacen referencias a la calidad.

En primer lugar hay que afirmar que este concepto es multidimensional, es decir, no existe un solo camino para interpretarlo así como tampoco una sola significación en sí misma.

Asimismo, este concepto posee una carga histórica que lo hace cambiante dependiendo del período histórico que la cultura atraviese.

Así se supuso inicialmente que la tradición que la institución tuviere la exclusividad de la planta de docentes acreditados por sus títulos académicos y los recursos económicos y físicos que la Universidad tuviere le concedía por derecho el título de UNIVERSIDAD DE CALIDAD.

Hoy existen otros modos de comprender la noción de calidad, entre ellos:

1. El concepto de calidad como excelencia, basado en la definición tradicional, equivalente a poseer estudiantes sobresalientes, académicos destacados, y aseguramientos del primer nivel.

Este concepto es aplicable en una educación superior de elite, pero la educación superior latinoamericana se enfrenta al fenómeno de la masificación que es un reto que requiere una respuesta que no sea la de continuar discriminando a amplios sectores poblacionales que no forman parte de la elite.

2. El concepto de calidad como respuesta a los requerimientos del medio, basada en una definición donde prima la pertinencia,

pero trae el peligro de que la calidad se tome solamente sobre la base de los requerimientos que realicen agentes interesados sólo en formar aspectos puramente técnicos y no los aspectos culturales y de valores en los graduados universitarios, lo cual provocaría entre otras cosas el abandono de la misión universitaria como difusora de la cultura y la degradación de la formación de los profesionales. Pero al mismo tiempo limitaría al profesional egresado para realizar la necesaria movilidad e intercambio con otras regiones del país y del mundo.

3. El concepto de la calidad basado en la dependencia de los propósitos declarados, tiene la dificultad de que puede no ser suficiente para garantizar la calidad de la universidad si los propósitos son limitados, pobres y regionales. Pero posee la ventaja de que un país o una institución puede trazarse y luchar por sus propias metas sobre la base de sus aspiraciones.

Para dar cuenta de una concepción de calidad adecuada a los requerimientos actuales en esta deberán indicarse:

La pertinencia social: Un currículo pertinente que pueda hacer posible que la Universidad no se quede al margen de las transformaciones sociales en los campos de la ciencia, la tecnología o las telecomunicaciones.

Por el contrario un diseño curricular pertinente ligado a la problematización actual iría a la vanguardia de los acontecimientos que se dan en sociedad, articulándolos a sus campos específicos del saber.

Las exigencias y normas internacionales más generalizadas: Una educación de calidad no lo en sí misma sino que necesita adecuarse a normas internacionales que definen estándares básicos de niveles de desempeño conceptual.

Existen marcos en los cuales deben desarrollarse las prácticas académicas. Las universidades deben seguir en lo posible las rutas establecidas por pares internacionales.

La comparación con estándares establecidos previo acuerdo y que satisfacen diversas exigencias sociales y estatales: La calidad se define en comparación con el estado actual de avance en los estándares consensuados.

El dinamismo o quietismo del diseño mismo: UN currículo que no se mueva según el dinamismo con el cual el conocimiento lo hace tiende a correr el riesgo de ser obsoleto y a estar operando en una sociedad muy distinta ya.

De los modos en los cuales se haga lectura de estos factores se estará constituyendo una nueva manera de entender la calidad y con ello la educación universitaria misma.

A continuación se dará razón de tres asuntos que tienen un vínculo con el status quo de los procesos educativos que se generan actualmente en Colombia y que se articulan en la triada Educación superior - currículo y calidad.

En primer lugar, se aborda el diseño curricular colombiano en perspectiva internacional, luego se aborda la noción de educación superior desde los diseños curriculares que han sido implementados y por último las implicaciones que esto ha tenido sobre la calidad del sistema de educación superior.

CURRÍCULO COLOMBIANO EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

El diseño curricular es un proceso eminentemente investigativo, tanto de construcción conceptual como de aplicación dado que en este se ven involucrados procesos de discusión, análisis de la realidad contextual y estudio de la pertinencia social que este pueda tener.

Al respecto Sergio Tobón⁴ señala: “Formación basada en competencias”:

“De la manera como se lleve a cabo el proceso, dependerán en gran medida el éxito, la calidad y la pertinencia del plan elaborado. El proceso para diseñar el currículo requiere una continua problematización frente a su pertinencia contextual, pedagógica y filosófica, por cuanto el currículo no tiene nunca un término, si no que siempre se hace, crea significa; su naturaleza no es de llegada si no de camino”.

⁴ TOBÓN Sergio. Competencias, calidad y educación superior. Aspectos básicos de la formación basada en competencias Edit. Alma Máter Magisterio. 2006

Es importante aclarar que, según la ley 30 de 1992, cada universidad es libre de implementar su propio Diseño Curricular dando preferencia al diseño que más se acomode a su cosmovisión de Universidad y construcción del conocimiento.

Entre los distintos diseños curriculares que se pueden implementar en la actualidad se encuentran:

- El diseño curricular por investigación
- El diseño curricular problematizador
- El diseño curricular por competencias
- El diseño curricular alternativo
- El diseño curricular complejo

Éstos son los que más se acomodan a las exigencias de la universidad contemporánea, ya que es inconcebible en la actualidad que una universidad no produzca conocimiento (Diseño por investigación) y que no trate de solucionar las problemáticas de su contexto (Diseño problematizador).

Es por esto que una alternativa que reconozca los cambios o transformaciones que han emergido actualmente podría hacer posible la implementación de los diseños por investigación y problematizador de manera relacional dado que ambos se pueden articular en las lógicas propias que han de seguir las universidades del siglo XXI y particularmente la universidad colombiana ya que la calidad de ésta aún no se ubica en los rankings internacionales en escalas deseables. Ello dado que aún no ha podido responder a una serie de requerimientos que la sociedad demanda.

La UNESCO⁵ se pronunció sobre la educación del siglo XXI anotando que:

⁵ UNESCO, DECLARACION MUNDIAL SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR EN EL SIGLO XXI: VISION Y ACCION. 1998. Disponible en: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

La educación superior debe reforzar sus funciones de servicio a la sociedad, y más concretamente a sus actividades encaminadas a erradicar la pobreza, la intolerancia, la violencia el analfabetismo, el hambre el deterioro del medio y las enfermedades, principalmente mediante un planteamiento interdisciplinario y transdisciplinario para analizar los problemas y las cuestiones planteadas.

La educación superior debe aumentar su contribución al desarrollo del sistema educativo, sobre todo mejorando la formación del personal docente, la elaboración de planes de estudio y la investigación sobre la educación”.

En el siglo XXI las viejas lógicas de construcción de conocimiento son inútiles, sin mencionar su ineficiencia, para crear conocimiento nuevo ya que los adelantos en los diferentes campos del saber invitan a re-configurar los modos de acercarse a ellos.

En la era planetaria (global), se necesita de trabajo inter y transdisciplinario para llegar a una verdadera construcción de conocimiento.

La universidad debe propiciar la creación de una estrategia académica curricular que permita el abordaje de asuntos cada vez más complejos que requieren el acercamiento transdisciplinar.

Los grupos de investigación interdisciplinarios precisamente harán posible esta tarea abordando las problemáticas del contexto de una manera más compleja y generando conocimientos útiles a la sociedad del conocimiento.

El panorama de los diseños curriculares en la educación superior en Colombia se torna difuso, toda vez que este aún no responde a las necesidades locales o regionales.

Se hallan inscritos aún en el racionalismo académico, quienes recogiendo la visión tradicional del currículo, buscan conseguir que los conocimientos de la cultura occidental sean adquiridos por los futuros profesionales bajo el supuesto que con ello se garantiza el desarrollo intelectual.

Dado que este fenómeno se ha tornado en una constante, la Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA, a través de la Facultad

de Contaduría y, en especial, del Grupo de Investigación GICOTRI, ha buscado recoger los marcos generales para generar la implementación del diseño curricular problematizador, de modo que se supere la tradición reproductora del racionalismo académico y los prospectos profesionales adquieran las herramientas conceptuales, procedimentales y actitudinales de modo que puedan problematizar su disciplina y contribuyan en las soluciones en su contexto de acción así como en la construcción de nuevos conocimientos a través de los procesos de investigación que emanan del mismo diseño.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR COLOMBIANA E INTERNACIONAL DESDE LOS DISEÑOS CURRICULARES

Es necesario señalar el modo en el cual la educación superior colombiana se relaciona con la educación superior internacional y más allá cuáles son los diseños curriculares que han sido implementados en otros países con una trayectoria histórica y educativa diferente a la nuestra.

La Universidad es el eje multidimensional donde convergen diversos saberes que van más allá de lo establecido en la educación básica primaria, básica secundaria y media académica.

La universidad busca distintos enfoques investigativos que se relacionen con los problemas tratados en cada área del conocimiento mediante procesos pedagógicos que la institución de educación superior lleve a cabo en su funcionamiento administrativo interno.

En Colombia, mediante la ley 30 de 1992, se estableció en su momento que:

Artículo 2: La educación superior es un servicio público, cultural, inherente a la finalidad social del estado.

Cada universidad colombiana, ya sea de carácter estatal o privado, tiene la autonomía de instaurar sus propias políticas internas, labores formativas, diseño curricular; designar sus autoridades.

Colombia, a diferencia de otros países, siempre ha implantado en su educación, un diseño curricular por temas, es decir, ha sido una educación cerrada, tradicionalista en todos sus aspectos, parcializada y carente procesos de investigación que no ofrece cambios alternativos de

gran trascendencia para que la educación sea la gran transformadora de la sociedad.

Por el contrario, en Chile se forman los profesionales bajo un diseño curricular problematizador implementado en su momento por el Abraham Magendzo. Este diseño basado en la resolución de problemas cívicos y de derechos humanos que se presentan en la cotidianidad, vincula los grandes problemas sociales, como son la pobreza crónica y desmoralizante; democracias frágiles e inestables; injusticia social, violencia, racismo, impunidad y corrupción.

Como resultado de esta problematización se ha percibido un gran cambio en la educación chilena, (siendo una de las mejores de Latinoamérica) así como en la sociedad chilena misma.

A nivel internacional, en Inglaterra la educación está basada en lo que propone Lawrence Stenhouse, la investigación como método de enseñanza en donde el maestro sea el artífice de todo aprendizaje e inicie al estudiante en todos los procesos educativos. El docente debe ser el propio investigador, también debe saber proporcionar el acceso al conocimiento y reconocer qué cambios está tratando de producir en los alumnos.

En Inglaterra, las instituciones invitan a la comunidad educativa a conocer las metodologías pedagógicas que se trabajan y, sobretudo el afianzamiento de las TICS en los procesos de enseñanza- aprendizaje.

El desarrollo de la tecnología ha especializado a la educación y le ha otorgado unos atributos didácticos significativos para que la enseñanza y el aprendizaje originen ideas que fundamenten la educación.

Para el caso colombiano, Nelson Ernesto López ha propuesto un diseño curricular alternativo basado en la flexibilidad del currículo, la enseñanza y el aprendizaje.

En cuanto a la educación superior, se deben de-construir los conocimientos que han venido llevando a cabo, pues se debe hacer un diagnóstico de las fisuras que puedan tener los contenidos educativos y realizar los nuevos desafíos educativos generados por los cambios políticos, sociales, culturales, tecnológicos y científicos; crear una nueva cultura académica que conciba reformadoras culturas investigativas y profesionales.

El diseño curricular alternativo debe ser integrador, es decir, que debe aunar todas las ciencias y saberes específicos que la academia pro-

mueve a través de sus metodologías educativas; también es relevante el papel del contexto actual; los cambios que llegan con él, las nuevas alternativas pedagógicas, productivas e investigativas que aporten de una manera positiva estrategias curriculares que conciban diferentes juicios científicos en el campo educativo.

La universidad no debe desconocer los cambios nacionales e internacionales, que se están gestando en materia curricular. Por el contrario, debe ser parte de todos estos procesos en donde los actores académicos sean grandes protagonistas de magnánimas transformaciones intelectuales y flexibles en un mundo que vive en un constante cambio social.

Otro diseño curricular que empieza a tomar fuerza es el denominado Diseño Curricular Complejo, quien hace una crítica demoledora a la Tradición Positivista, quien reivindicó (aún lo hace) la existencia de un único método científico a través del cual es posible producir “Conocimiento verdadero”.

Si bien somos herederos de tal cosmovisión y en tal sentido el mundo que hoy habitamos, sin lugar a dudas ha sido el resultado de la primacía de la razón occidental con sus hilos conductor el desarrollo científico-técnico-industrial.

Uno de los críticos más acérrimos de esta tradición ha sido Edgar Morín, uno de los intelectuales contemporáneos que ha pensado los problemas globales desde una mirada que supera el positivismo moderno.

Sergio González Moena afirma que:

“Edgar Morín hace una crítica demoledora al pensamiento occidental, un pensamiento que califica de racionalizador, formalizador, híper especializado (ha de entenderse, la continua fragmentación del conocimiento en disciplinas), además de simplificador.

Para Morín, la simplificación comienza cuando la distinción elimina la relación existente entre el objeto y su medio. Cuando la objetivación elimina el problema planteado por la actividad constructiva del sujeto en la formación del objeto. Cuando, por último, la explicación se limita al puro análisis. Esto es lo que Morín llama la unidimensionalidad”⁶.

⁶ GONZÁLEZ MOENA, Sergio. Pensamiento complejo: En torno a Edgar Morín, América

La concepción positivista de las Ciencias Sociales ha recibido innumerables críticas. A partir de ellas, se ha movilizado todo un esfuerzo intelectual en aras de constituir una renovación del pensamiento occidental poniendo especial énfasis en los límites del razonamiento reduccionista que “dominó la ciencia clásica y que impidió reconocer lo indeterminado, lo azaroso y lo novedoso de la realidad, es decir, su complejidad⁷.

En la enseñanza de las Ciencias Sociales, así como los discursos que a través de ellas se han constituido, ha primado una visión reduccionista, parcelada, es decir, POSITIVISTA, rompiendo con los tejidos de las unidades complejas.

La sociedad misma, poseedora de unidad-diversidad, ha sido parcelada para su estudio por las Ciencias Sociales, reduciendo su comprensión, su totalidad a una de sus partes.

Este hecho condujo a la fragmentación del “objeto social”, en partículas disciplinares que aún teniendo unidad en su fenoménico objeto, fortalecieron las fronteras, evadiendo los lazos comunicantes que podrían constituir discursos relacionales. Por esta vía, se constituyen disciplinas que a través de su desarrollo conceptual y metodológico, tejieron líneas divisorias entre sí.

Abordar la complejidad social como posibilidad de re-unir lo que el “Gran paradigma de occidente” popularizó. Es decir, la inteligencia parcelaria, compartimentada, mecanicista, divisoria, reduccionista, que rompe lo complejo del mundo en fragmentos dispersos, fracciona los problemas, separa lo que está unido, unidimensionaliza lo multidimensional, una inteligencia miope, daltónica y tuerta⁸, posibilita la emergencia de otra alternativa.

Sin lugar a dudas los postulados epistemológicos de Edgar Morín cobran validez a la hora de visualizar la enseñanza de la contabilidad a partir de la problematización misma debido a que la problematización

Latina y los procesos educativos. Volumen 52 de Mesa redonda. Editor Cooperativa Editorial Magisterio, 1997. ISBN 9582003014

7 MORIN, Edgar. Introducción al pensamiento complejo. Mexico: Gedisa, 2003. 84 p.

⁸ MORIN, Edgar. Op cit. p. 79

implica religar los elementos que componen un plan de estudios y que por tradición se han fragmentado en cuerpos disciplinares.

Problematizar la enseñanza de la contabilidad implica reconocer que sólo en la medida en que se articulen las partes con el todo y este con las partes podrán darse transformaciones en los modos como se produce el aprendizaje en la contabilidad dentro de la Universidad.

SITUACIÓN ESPAÑOLA

En la comparecencia de la ministra de Ciencia e Innovación, Cristina Garmendia, en el Congreso de los Diputados, para informar sobre la estrategia Universidad 2015 para la modernización de la universidad española, expresó que “las universidades españolas juegan además un importante papel en la vertebración local y regional del territorio en el que se localizan, y en la proyección nacional e internacional de dicho territorio”.

Asimismo anotó que “a la vez que reconocemos nuestros logros, tenemos que reconocer que nuestras universidades no ocupan —juzgadas como instituciones en su conjunto— puestos relevantes en términos de visibilidad internacional y de capacidad de atracción de estudiantes y profesionales”.

Sugirió el 23 de septiembre de 2008 la propuesta Estrategia Universidad 2015 en tres grandes bloques:

- Comienza por analizar el entorno, valorar la situación actual y formular el posicionamiento de las universidades de acuerdo con la Estrategia Universidad 2015
- Continúa definiendo una serie de líneas de actuación, agrupadas en los tres ámbitos naturales del sistema universitario: las misiones de la universidad, las personas que la conforman y el fortalecimiento de las capacidades de estas instituciones
- Por último, la Estrategia define un sistema de evaluación y monitorización, que permite seguir el despliegue de las líneas de acción y que medirá el grado de avance hacia el posicionamiento proyectado para 2015. Un sistema que contará con asesoría internacional para garantizar la autonomía de criterio

Asimismo, la reordenación de la formación universitaria con criterios de calidad, equidad y dimensión europea.

Esta línea de actuación comprende las medidas necesarias para completar la integración de España en el Espacio Europeo de Educación Superior. Esta integración supone, en primer lugar, una mayor flexibilidad en la organización de las enseñanzas universitarias, promueve la diversificación curricular y permite que las universidades aprovechen sus recursos y capacidades de forma diferenciada.

ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR: ESTRUCTURA

- Aprendizaje dentro del EEES: El aprendizaje no se reduce a la transmisión de unos conocimientos teóricos sino también al desarrollo de unas habilidades y capacidades generales y específicas que permitan un mejor acceso al mercado laboral por parte de los graduados del nuevo EEES.
- La forma de estudio será más autónoma, reflexiva, multidisciplinar, cooperativa y práctica.
- Se reducen las horas de clases magistrales y se fomentan otros formatos más participativos como seminarios, grupos más reducidos, debates o exposiciones orales, así como el trabajo de estudio autónomo, responsabilidad de cada estudiante.
- Todas las titulaciones se estructuran en cinco ramas de conocimiento:
 1. Artes y Humanidades
 2. Ciencias
 3. Ciencias de la Salud
 4. Ciencias Sociales y Jurídicas
 5. Ingeniería y Arquitectura
- Dentro del EEES, cada Universidad es libre de diseñar nuevos títulos que podrá ofertar una vez que reciban una autorización administrativa por parte de las Comunidades Autónomas y se certifiquen unos requisitos mínimos de calidad.

Los créditos europeos, que se reconocen mediante un Sistema de Transferencia de Créditos Europeos y por eso se llaman coloquialmente “ECTS”, son una unidad de medida del trabajo y del estudio del alumno. Equivalen a un mínimo de 25 horas y a un máximo de 30 horas.

- Un cambio estructural al tiempo que impulsa unas metodologías docentes más centradas en el proceso de aprendizaje del estudiante y en un horizonte que se extiende a lo largo de la vida
- La duración de los estudios de Grado: Los planes de estudio de las enseñanzas universitarias oficiales de Grado en España tienen 240 créditos según establece el Real Decreto 1393/2007 por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales

El panorama universitario europeo, organizado esencialmente a nivel nacional y regional, se caracteriza por una importante diversidad en términos de organización, gestión y condiciones de funcionamiento, incluidas las cuestiones de estatuto, condiciones de trabajo y contratación de los profesores y los investigadores.

España se encuentra en estos momentos en una fase muy avanzada del Proceso de adaptación de los estudios universitarios al nuevo Espacio Europeo de Educación Superior (Proceso Bolonia).

Dado lo anterior y realizando la comparación respecto a la situación colombiana cabe señalar que existe una gran brecha frente al EEES.

Por tal motivo siguen cobrando valor las acciones que dentro de un marco local se generen.

La tarea es muy amplia y los cambios se dan de un modo vertiginoso. A pesar de ello es importante seguir avanzando y esta investigación posibilitará pequeñas transformaciones que generarán impactos regionales y globales.

MODELOS CURRICULARES DE ESPAÑA Y COLOMBIA

Frente al análisis comparativo entre los modelos curriculares de España y Colombia cabe señalar que: En la actualidad, España ha pretendido dinamizar su educación superior mediante currículos flexibles e investigativos.

El profesor Gaspar Sánchez Salas de la Universidad de Alcalá de Henares, España, afirma que los currículos deben adaptarse a las necesidades académicas primarias de los estudiantes, estos a su vez, no sólo deben egresar de instituciones universitarias con un simple título, es menester que sean profesionales críticos en su entorno laboral y que edifiquen conocimientos amplios en las diversas áreas de las ciencias humanas y exactas.

Los modelos curriculares son la piedra angular de todos los ciclos de la educación, con ellos se ha pretendido que la formación de los futuros ciudadanos sea idónea en todos los aspectos de la espíteme y que elementalmente se desarrolle a futuro en una colectividad que necesita del cambio político, económico, social, entre otros, puesto que es significativo que el hombre propenda a su entorno de aprendizajes únicos y específicos adecuados para la evolución cognitiva de una población.

En la educación superior española se han generado actitudes y procesos de información e investigación. Se ha trabajado con un modelo curricular flexible permitiendo cambios en el aprendizaje y convirtiendo a los estudiantes en seres capacitados para el trabajo, para la fabricación de conocimientos multidisciplinarios y para conducir a la sociedad para que llegue a unos fines desarrollistas y pragmáticos, es decir, que todos estos aprendizajes generacionales se hagan realidad por medio de la praxis.

La flexibilidad permite iniciar el cambio educacional con el acto del aprendizaje, esto ha pretendido la educación superior española en su currículo, pero ha faltado un poco de eficacia en cuanto a su propia implementación; también se ha incurrido al ámbito investigativo para generar el conocimiento propio por medio de la resolución de problemas del entorno ecológico-social para que así, los alumnos sean más constantes en las áreas académicas y laborales. Se necesitan seres humanos con grandes capacidades de aprendizaje y de conocimiento, deben

ser dinámicos y propositivos para otorgarle a la sociedad todos aquellos discernimientos que se han erigido en los claustros y por fuera de ellos pero teniendo en cuenta la piedra angular de todo este proceso que son los modelos curriculares, primarios en la evolución de la educación.

La educación superior colombiana se ha sumergido en el paradigma conservador de los aprendizajes. Los departamentos y facultades han llevado al mundo académico a que se establezca en un conocimiento unidimensional, fragmentado por el sistema imperante y demasiado lejos del cambio, por eso no es raro encontrar que las instituciones universitarias colombianas estén empezando a implementar la investigación en sus propios currículos, y que la ciencia y la tecnología estén tan poco avanzadas en nuestro país.

El profesor Santiago Correa Uribe, de la Universidad de Antioquia, asevera que la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) incluye dentro de las características de la educación superior la flexibilidad del currículo señalando que este debe contribuir a la integridad académica del estudiante, que se adapte a sus necesidades y vocaciones y que genere cambios en su aprendizaje.

El modelo curricular flexible en la educación superior colombiana debe implementarse de una manera más significativa en la aplicación de los contenidos, en los procesos pedagógicos, en la actualización de los contenidos y en los aprendizajes; tiene que darse por terminado ese conocimiento rígido y divisorio e implementar constructos basados en la complejidad, es decir, que todo el conocimiento se instaure de una manera relacional en todas las áreas epistemológicas. El sistema mismo tiene que darse al cambio, necesita de una reestructuración pues sus contenidos están obsoletos y no se incluyen en las carestías sociales reinantes en la cotidianidad.

La reestructuración del currículo colombiano es preciso, pues ya existe una nueva ley de ciencia y tecnología y, por ende, un departamento dedicado al desarrollo investigativo. El currículo está obligado a cooperar con el desarrollo científico nacional y a mejorar el proceso enseñanza-aprendizaje; los universitarios deben incurrir al campo de la investigación, a ser más autónomos, a producir conocimientos y a construir una sociedad más cognitiva y eficaz. Estamos todavía supeditados a currículos arcaicos que no posibilitan avances en las facultades

mismas y que por cierto son currículos que nunca han recurrido a las permutas propuestas por hombres que realmente las quieren para que la epistemología no siga atomizada.

Colombia está reducida a un atraso curricular y debería implementar la mayoría de modelos curriculares innovadores porque todos dependen al cambio, al progreso investigativo, a la flexibilidad del aprendizaje y del crecimiento humano, todos ellos son importantes para los claustros universitarios, para los planes de estudio y fundamentalmente para los estudiantes que son los llamados a construir o reconstruir la sociedad. España lo hace actualmente con modelos curriculares flexibles e investigativos, y aunque ha sido un trabajo arduo, sigue constante con sus fines y sus deberes educativos. A Colombia también le corresponden este tipo de acciones para su propio progreso no sólo científico, también educacional, tecnológico, económico. La educación impartida con diversos currículos que conlleven al cambio, como los de Magendzo, Stenhouse, Lemke o el de López, al cual se le ha hecho caso omiso, son de suma trascendencia para la evolución del país; no es necesario un currículo parco y obstaculizador de aprendizajes ya que por medio de él no se puede educar en autonomía, liderazgo, intelecto e investigación.

SITUACIÓN COLOMBIANA

Las estructuras curriculares de las instituciones educativas, en todos los niveles, se han caracterizado por estar cargadas de un marcado enciclopedismo, faltos de coherencia y claridad frente a los procesos educativos y su poca relación con el contexto; lo que ha llevado a reducir el currículo a plan de estudios, formulación de objetivos, selección de contenidos, con estructuras cerradas que discriminan y no permiten procesos de construcción, reflexión y transformación curricular.

La reducción e instrumentalización de la que ha sido objeto el currículo, ha tenido como actor principal en las distintas Universidades al docente, a quien se le ha delegado la responsabilidad exclusiva de la construcción y operacionalización de las estructuras curriculares, sin entender que lo curricular es un camino de construcción colectiva, donde confluyen diversos intereses, saberes, anhelos e instancias que hacen parte del proceso educativo.

A pesar que el concepto de currículo ha ido evolucionando, las prácticas curriculares y académicas desdican mucho de este proceso.

Algunas Universidades han dado los primeros pasos hacia la superación de tales situaciones, lo cual se convierte en una invitación a generar debates, investigaciones y transformaciones curriculares que impliquen acciones en el corto, mediano y largo plazo conducentes a la emergencia de una universidad re-contextualizada y curricularmente problematizador.

Sin embargo, afirma Nelson López Jiménez⁹ que frente a la problemática curricular existente en la Educación Colombiana se vislumbran algunas características predominantes, entre las que señala:

- Carencia de un proyecto educativo político y cultural
- El proceso curricular es considerado una acción instrumental u operativa
- La actual estructura curricular es de colección académica, enciclopédica y asignaturista
- Verticalidad en la relación profesor-alumno
- El desempeño docente es aislado y atomizado
- La investigación no es un elemento central en la dinámica curricular
- La evaluación y reflexión permanentes están marginados en la actual estructura curricular

Estos argumentos evidencian la crisis por la que atraviesa la educación superior en Colombia y frente a la cual se hace necesario generar transformaciones locales que reviertan en transformaciones nacionales

⁹ Reestructuración curricular de la educación superior. Hacia la integración del saber. López Jiménez, Nelson Ernesto. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES; Universidad Sur Colombiana. ISBN/ISSN/DL: 9589117198. Colombia. 1995.

EN CUANTO A LA ENSEÑANZA DE LA CONTABILIDAD

Teniendo en cuenta la opinión de Rafael Franco Ruiz¹⁰, habla sobre el problema del Aprendizaje sin conocimiento, en el cual hace referencia a la educación en contabilidad en Colombia, la cual está dada en una formación de profesionales basada sobre los conceptos de “demanda del mercado ocupacional” con el fin de cumplir con los objetivos e intereses empresariales que se limitan al cumplimiento de las obligaciones legales y la sustentación de las bases tributarias para el cumplimiento de los intereses del estado que en la actualidad caracterizan la regulación contable Colombiana bajo el esquema de manual de procesos y procedimientos reducidos en el decreto 2649 y 2650 de 1993 los cuales no dan lugar al ejercicio profesional libre.

Condiciones que, como lo expone el doctor Franco, generan efectos en los procesos de aprendizaje, quedando reducido este a la simple técnica de la realización de las tareas rutinarias que trae consigo el proceso contable a lo largo de un ciclo, lo cual constituye “un entrenamiento que se aplica sobre los factores sensomotores antes que sobre la inteligencia” quedando sustituida la educación contable por la instrucción contable en un modelo de formación por entrenamiento.

Razón por la cual es de vital importancia que la Universidad Autónoma Latinoamericana no sea ajena y tome en cuenta en este proyecto de investigación las palabras del doctor Franco, registradas en nuestra Revista, e ir del paso del “hacer a saber hacer y del entrenamiento al conocimiento” rompiendo el empirismo de la técnica instrumental que ha caracterizado la profesión contable la cual solo en cuenta con los ámbitos técnico y tecnológicos como únicos modelos del ejercicio profesional sobre los cuales la practica esta sobre el conocimiento olvidando el ámbito teórico.

Por tanto, se hace necesario una reformulación de las características del ejercicio profesional, para que a partir del conocimiento se puedan solucionar problemas, se construyan y se desarrollen instrumentos que apoyen la solución de los que están por venir que tenga en cuenta la

¹⁰ FRANCO RUIZ, Rafael. Contador Público: Siete plagas amenazan. En: Revista Visión Contable. Vol. 4 Número 7 Año: 2009. 131 p.

situación real de la sociedad y el marco jurídico en el que la profesión se desenvuelve sin que la información este sometida solo a los intereses de unos pocos entre ellos el estado.

Uno de los objetivos más importantes de este proyecto está dado en la formación de personas bajo el esquema de la problematización ya que el modelo actual ofrece una formación basada en el adiestramiento, el modelo ofrece que los estudiantes estén comprometidos consigo mismos e inmersos en su proceso de formación con altas capacidades de raciocinio y creatividad que permiten el mejoramiento y la innovación en la profesión que se encuentra ya en coma precisamente por la posición cómoda optando por el mínimo esfuerzo (yo solo sé, lo que mi profesor sabe) y por permitir que la regulación contable no le dé espacio para hacer su aporte profesional, en palabras del doctor Franco, pensar con cabeza ajena.

“La transformación de los procesos educativos debe partir por la sustitución del énfasis profesionalizante por el disciplinal, el centro de la formación debe estar constituido por el conocimiento, no la técnica ni la practica simulada de lo contable y de control, la preocupación por aprender a saber, aprender a aprender y aprender a desaprender, teniendo en cuenta los factores culturales y sociales” (Franco Ruiz Rafael, Visión Contable No. 7, 2009).

EN CUANTO A LA ENSEÑANZA DEL DERECHO TRIBUTARIO EN LAS FACULTADES DE CONTADURÍA PÚBLICA LOCALES (CIUDAD DE MEDELLÍN) MÁS REPRESENTATIVAS

Al observar los programas de Contaduría Pública de las universidades locales, como Universidad Autónoma Latinoamericana, Universidad de Antioquia y Universidad de Medellín, y concretamente las asignaturas de derecho tributario, se observa que se dedican entre tres y hasta cinco asignaturas del pensum al estudio del Derecho Tributario.

Al observar los contenidos de las materias dedicadas al Derecho Tributario se encuentra que éstas están orientadas al derecho sustancial y concretamente en los impuestos del orden nacional. Se observa que los contenidos se dirigen a que el estudiante adquiera la competencia de diligenciar los formularios (formatos) de las declaraciones tributarias

utilizando el estudio de casos con el objeto de elaborar la declaración tributaria para ese caso, esto se hace de forma mecánica. También se observa que se le dedica por lo general una sola materia de un semestre al estudio del procedimiento tributario.

Al observar los contenidos de las asignaturas de Derecho Tributario se ratifica lo que se observa el programa, es decir, la orientación a la enseñanza del derecho tributario al diligenciamiento del formulario de la declaración de forma técnica y mecanicista; y un total desinterés por el estudio del proceso tributario cuando se discuten los derechos de los contribuyentes tanto en la vía gubernativa como en la vía judicial, ya que se pretende abordar todo lo que implica el procedimiento tributario en la vía gubernativa y en la vía judicial en solo una materia de un semestre. Este desinterés se observa por la poca profundidad con que se estudian las instituciones del derecho procesal y de la prueba.

Los pensum y los contenidos de las materias de derecho tributario que hacen parte de esos pensum privilegian el estudio del derecho sustantivo tributario orientado al diligenciamiento de las declaraciones tributarias, y dedican poco tiempo o casi nada al estudio de los instrumentos de defensa del contribuyente.

El problema se hace evidente cuando el contribuyente en un proceso administrativo especial se enfrenta a la DIAN o a cualquier entidad pública administradora de tributos locales o regionales en la vía gubernativa y es asesorado por el contador público. En estos casos salta a la vista la falencia que tienen los contadores públicos en su formación profesional en lo que concierne al procedimiento tributario y los mecanismos de defensa que dispone el contribuyente. El problema se acentúa aún más al observar la falta de técnica jurídica con que son elaborados los escritos con los cuales se pretende defender al contribuyente.

CONCLUSIONES

Al analizar la situación actual de la educación superior emergen algunos fenómenos ligados al diseño y estructura curricular que es necesario indicar:

El estado actual del currículo colombiano y su diseño sugiere a la vista dos asuntos claramente identificados:

- El primero de ellos tiene que ver con una tendencia que no tiene en cuenta el medio en el que se sitúa el programa académico y se basa solo en lo que se puede generar partir de unas líneas específicas de estudio dadas por el contenido temático de las asignaturas y un perfil profesional que se debe obtener a través del mismo contenido.

Este caso puede aplicarse a los programas ofrecidos por la UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA y, específicamente, a la Facultad de Contaduría.

- El segundo de ellos consiste en una tendencia de modernización curricular que a través de la participación de todos los actores educativos se contribuya al logro/transformación de los objetivos propuestos en el PEI dándole paso a las experiencias nuevas y relaciones de la vida institucional.
- El tercero tiene que ver con la existencia de una serie de factores que detienen las posibilidades de transformación curricular entre los que se destacan:

La falta de debate institucional sobre el problema del currículo.

La rigidez excesiva de los planes de estudio que impiden el abordaje de otras miradas al mismo.

La dependencia de las Reformas Académicas a factores externos académicos-políticos, labores, que influyen en la determinación de los planes curriculares o en sus modificaciones.

La influencia dispersa de variadas tendencias ideológicas, filosóficas, sociológicas, pedagógicas y culturales.

Colombia está reducida a un atraso curricular y debería implementar la mayoría de modelos curriculares innovadores porque todos propenden al cambio, al progreso investigativo, a la flexibilidad del aprendizaje y del crecimiento humano, todos ellos son importantes para los

claustros universitarios, para los planes de estudio y fundamentalmente para los estudiantes que son los llamados a construir o reconstruir la sociedad. España lo hace actualmente con modelos curriculares flexibles e investigativos, y aunque ha sido un trabajo arduo, sigue constante con sus fines y sus deberes educativos.

La educación superior colombiana, tiene la obligación de hacer emerger nuevos discursos que coadyuven a la consolidación de distintos diseños curriculares de necesaria implementación que produzcan nociones innovadoras en los disímiles saberes que ofrece la educación superior.

Los retos que deben afrontar los futuros profesionales, hacen que se haga necesaria la transformación curricular, que si bien otrora tuvo pertinencia, hoy debe acomodarse a la sociedad cambiante y dinámica de la cual surge y hacia la cual ha de dirigir su accionar.

Se hace evidente la necesaria y urgente tarea la elaboración de un híbrido entre diseño curricular problematizador y diseño curricular por investigación, que afiance la formación de los futuros contadores en la Facultad de Contaduría y marque el punto de partida para que desde UNAULA se gesté una verdadera revolución de la educación superior en Colombia.

La Investigación aplicada que actualmente desarrolla el grupo de investigación GICOTRI permite dar los primeros pasos en la consolidación la Universidad del siglo XXI, productora de una renovada concepción de Educación.

Esta concepción de Educación producto de una reingeniería curricular deberá permear la concepción de calidad que de ésta se tiene.

REFERENCIAS

- ÁGUILA Cabrera, Vistremundo. "El concepto calidad en la educación universitaria: clave para el logro de la competitividad institucional. (2005). Dirección de Posgrado. Ministerio de Educación superior de CUBA. Disponible en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/880Aguila.PDF>
- FRANCO RUIZ, Rafael. "Contador Público: Siete plagas amenazan". En: Revista Visión Contable. Vol. 4, Número 7, Año: 2009. 131 p.
- GONZÁLEZ MOENA, Sergio. "Pensamiento complejo: En torno a Edgar Morín, América Latina y los procesos educativos". Volumen 52, de Mesa Redonda. Editor: Cooperativa Editorial Magisterio, 1997. 34 p.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, Nelson Ernesto. Reestructuración curricular de la educación superior. Hacia la integración del saber. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES; Universidad Sur Colombiana. ISBN/ISSN/DL: 9589117198. Colombia. 1995.
- MORIN, Edgar. Introducción al pensamiento complejo. Barcelona: Gedisa, 1998
- TOBÓN Sergio. Competencias, calidad y educación superior. Aspectos básicos de la Formación basada en competencias. Alma máter Magisterio. 2006.
- PEÑALOZA RAMELLA, Walter. 2007. CENTRO DE DESARROLLO SOCIAL E INVESTIGACIÓN. En: "El diseño curricular: Sus tareas componentes y niveles". La práctica curricular y la evaluación curricular. Disponible en: <http://www.cedesi.uneciencias.com/libros.html>.
- UNESCO, DECLARACION MUNDIAL SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR EN EL SIGLO XXI: VISION Y ACCION.1998 Disponible en: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO

Por: Patricia Jaramillo López*

“Dónde hay una empresa de éxito,
alguien tomó alguna vez una decisión valiente”
Peter Drucker¹

Resumen

Para responder a la necesidad empresarial de formular planes estratégicos y operativos que se orienten a potencializar la capacidad de respuesta organizacional para hacer frente a los retos que presenta un entorno cada vez más complejo y cambiante, el artículo plantea un concepto y una metodología de diagnóstico organizacional orientados de manera prospectiva a partir de los enfoques sistémico y estratégico, así como de la teoría de la competitividad.

Presenta los elementos a tener en cuenta para realizar los procesos de diagnóstico externo e interno, incorporando elementos teóricos de competitividad y creación de valor.

Para el diagnóstico externo presenta los aspectos a tener en cuenta en el análisis del meta ambiente, el macro ambiente, el

* MBA en Dirección de Empresas de la EAE de Barcelona. Especialista en Gerencia de la Fundación Universitaria CEIPA. Especialista en Gerencia Estratégica Competitiva de la Universidad de la Sabana. Especialista en Mercadeo de EAFIT. Socióloga de la Universidad Pontificia Bolivariana. Diplomada en Docencia Universitaria de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Diplomada en Alta Gerencia del Instituto Tecnológico de Monterrey. Docente de medio tiempo de la Facultad de Contaduría Pública de la UNAULA.

¹ <http://www.coruniamericana.edu.co/web2/index.php/en/programas-pregrado/barranquilla/administracion-de-empresas/191-administracion-de-empresas-barranquilla> consultado el 7 de diciembre de 2010 a las 10:00 horas.

meso ambiente y el micro ambiente en los que están inmersas las organizaciones y para el diagnóstico interno presenta como alternativas el enfoque por procesos y el enfoque funcional, planteando los aspectos a tener en cuenta en cada uno de ellos.

Palabras clave: Diagnóstico organizacional; diagnóstico sistémico; diagnóstico estratégico; meta ambiente; macro ambiente; meso ambiente; micro ambiente; competitividad; cadena de valor; análisis externo; análisis interno

INTRODUCCIÓN

Entre las mayores preocupaciones de la gerencia se destaca el interés por lograr un profundo conocimiento de la empresa, para detectar oportunamente los problemas que puedan estarse presentando e introducir las medidas correctivas o preventivas pertinentes, de manera que se atenuen los riesgos, se superen las dificultades y se logre sostenibilidad.

Aparece entonces la idea de realizar un diagnóstico como respuesta a esta inquietud gerencial y las organizaciones concentran sus esfuerzos en realizar procesos de análisis que generalmente demandan bastante tiempo y esfuerzos, los cuales, muchas veces no rinden los resultados ni satisfacen las expectativas de la gerencia, pues las decisiones que se toman con base en ellos no resuelven la problemática, por el contrario, muchas veces contribuyen a profundizarla.

Por otra parte, el diagnóstico se concibe generalmente como parte fundamental dentro del proceso de planeación tanto en el ámbito de lo público como entre las organizaciones privadas y en este sentido, es común escuchar que estamos sobre diagnosticados. Surge entonces una pregunta: ¿Qué sucede con la efectividad de los diagnósticos, si pese a realizarlos continuamente no están contribuyendo a la solución efectiva de la problemática que condujo a llevarlos a cabo?

Parte de la respuesta tiene que ver con el desconocimiento de los elementos que ha de reunir un proceso diagnóstico efectivo, con la desarticulación con que se lleva a cabo, o con la carencia de un modelo que lo conciba de manera coherente e integral.

A la luz de estas circunstancias, este artículo pretende proporcionar elementos que aporten a la comprensión, faciliten la orientación y posibiliten el logro de los resultados de conocimiento organizacional que permitan una mejor toma de decisiones.

EL CONCEPTO DE DIAGNÓSTICO

El concepto diagnóstico se inscribe dentro de un proceso de gestión proactivo y estratégico. Se constituye como un medio de análisis que permite el cambio de una empresa, de un estado de incertidumbre a otro de conocimiento, para facilitar su adecuada dirección. Así mismo es un proceso de evaluación permanente de los diferentes aspectos de la empresa para apreciar su estado y sus posibilidades de sostenibilidad, crecimiento y desarrollo. Es una herramienta de la dirección y requiere de colaboración entre los miembros de la organización para recoger información pertinente, analizarla e identificar un conjunto de variables que permitan establecer conclusiones.

Las organizaciones no existen aisladas, todos los aspectos de su funcionamiento están en estrecha interrelación con el entorno en el cual están inmersas, a cuyos retos deben anticiparse o por lo menos responder. Por eso, el proceso de diagnóstico debe abarcar aspectos tanto externos como internos de la organización.

Un diagnóstico consiste en la identificación de una problemática, sus causas, interrelaciones e implicaciones, pero al mencionar estos términos es necesario, en primera instancia, definir en qué sentido se utilizan estos conceptos.

Al hablar de “problema” no se hace referencia necesariamente a una situación negativa. Nos referimos a una situación que requiere la toma de una decisión que presenta síntomas o señales con repercusiones tanto favorables como desfavorables y que puede identificarse mediante hechos y/o datos. Hay que tener cuidado sin embargo de no confundir los síntomas con el problema mismo, pues una inadecuada identificación del problema conduce probablemente a una solución inoportuna, a partir de la cual es posible lograr la desaparición momentánea del síntoma o indicio pero no evitar que vuelva a presentarse en el futuro.

Las causas del problema pueden estar incluso lejanas en el tiempo, pueden ser bucles de retroalimentación: “Todas las partes de un sistema están conectadas directa o indirectamente, de modo que al cambiar una de las partes el efecto se propaga por todas las demás, que experimentan un cambio y a su vez, terminan afectando a la parte original. Entonces la parte original responde a esa nueva influencia. Así pues, la influencia vuelve modificada a la parte original, lo que genera un bucle, no un canal de una sola dirección, que se denomina bucle de retroalimentación”² el cual no necesariamente aparece inmediatamente, sino que puede manifestarse después de un lapso considerable de tiempo. Sin embargo, es importante establecer hipótesis que permitan su detección pues la efectividad de la estrategia de intervención está en función de la pertinencia de la identificación acertada de sus causas.

El fenómeno social es por definición sistémico y multicausal, por eso, tanto los problemas como sus causas suelen conformar redes intrincadas. Por otra parte, la acción que se emprenda para cambiar cualquier factor implicará holísticamente al resto de la organización, de ahí la importancia de investigar las interrelaciones presentes entre las diferentes situaciones y problemas que se encuentran al momento del diagnóstico.

La comprensión y explicación de la problemática permitirán encontrar la coherencia subyacente en los diferentes elementos presentes en las situaciones organizacionales.

De todo ello se desprende el objetivo que se pretende al realizar un proceso de diagnóstico: Analizar el estado actual de una organización con miras a identificar su coherencia externa: con su entorno, e interna: entre sus subsistemas componentes, entre los recursos aplicados y los fines buscados, entre los procesos que se realizan y sus resultados.

Exploramos, indagamos, analizamos la situación actual para comprenderla y poder explicarla pues sin ello no es posible transformarla. Esta comprensión y el análisis de las posibilidades, necesidades y expectativas, permitirá identificar hacia dónde habrá de encauzarse la acción de transformación, cambio o mejoramiento para posibilitar el éxito en el logro de los fines definidos.

² O'CONNOR, Joseph y McDERMON, Ian. Introducción al pensamiento sistémico. Madrid: Urano, 2000, p. 51.

Los factores ya enunciados hablan por sí solos de la importancia de prever las posibles consecuencias de la manera como formulamos los problemas, dado que cualquier modificación afectará necesariamente el funcionamiento total de la organización.

Hechas estas aclaraciones, podemos pasar a ver los elementos a tener en cuenta en un diagnóstico.

1. DIAGNÓSTICO EXTERNO

En la actualidad la gran mayoría de las empresas enfrentan entornos cada vez más turbulentos y complejos al ser incididos por sucesos globales lo cual dificulta su análisis e interpretación pues la información disponible suele ser ambigua, a veces escasa, pero otras excesivamente abundante y frecuentemente incompleta. Por ello, el análisis del entorno externo requiere continuidad y es de gran importancia para el éxito de las estrategias y demás actividades empresariales.

El análisis del entorno externo implica la realización de cuatro actividades interconectadas³:

- Exploración: Estudiar todos los factores presentes en los diferentes ámbitos del entorno, para identificar las primeras señales de los cambios que pueden estar sucediendo y de los que ya están ocurriendo. Pese a que la exploración suele arrojar datos ambiguos e incompletos es una actividad diagnóstica muy importante en la medida en que orienta el proceso al mostrar los aspectos importantes que requerirán posteriores procesos de profundización. Internet ha demostrado ser una fuente interesante para el proceso de exploración en la medida en que se la utilice adecuadamente.

El proceso de diagnóstico externo propiamente dicho analizará la calidad y oportunidad de los procesos de exploración, determinará la confiabilidad de las fuentes a las cuales se acude y, sobre todo evaluará el uso y difusión que se da a la información.

³ HITT, Michael IRELAND, R Duane, HOSKISSON, Robert E. Administración estratégica, competitividad y globalización. México: CENGAGE Learning, 2009, p. 40.

- **Monitoreo.** El proceso de monitoreo implica hacer seguimiento a los cambios que se presentan en el entorno y que fueron detectados en el proceso de exploración para analizar su posible impacto sobre la organización. Este proceso “depende de la capacidad que tenga la empresa para interpretar el significado de distintos hechos y tendencias del entorno”⁴.
- **Pronóstico:** Los procesos anteriormente mencionados se centran en las tendencias y hechos que se presentan en el entorno en un momento determinado, el proceso de pronóstico implica elaborar proyecciones lo más viables posibles acerca de lo que efectivamente podría ocurrir y el tiempo en que sucedería, como resultado de las mega tendencias y las tendencias que se han detectado, y de las implicaciones que tendría para la organización, proponiendo las acciones que deberán emprenderse para aprovechar o evitar estas implicaciones. Un proceso acertado de diagnóstico debe mejorar la capacidad de pronóstico de la organización para permitirle anticiparse con éxito a las consecuencias del cambio del entorno.
- **Evaluación:** El proceso de evaluación que trae consigo el diagnóstico busca establecer los tiempos y el impacto que tendrán los efectos de las mega tendencias y las tendencias sobre la organización. La calidad de este proceso es clave y las organizaciones requieren desarrollar capacidades para lograr evaluaciones cada vez más acertadas y pertinentes. De nada vale haber realizado los procesos anteriores si la información recogida no se interpreta, analiza y difunde correctamente y si no posibilita la cualificación del proceso de toma de decisiones.

El proceso de análisis externo permite identificar las oportunidades, es decir, las condiciones presentes en el entorno que, al ser capitalizadas por la organización posibilitarán el logro de competitividad, así como las amenazas, que son las condiciones con potencial para entorpecer el logro de competitividad y que por tanto pueden dificultar la sostenibilidad, competitividad y posibilidades de desarrollo de la organización.

⁴ *Ibíd*em p. 41.

Los elementos sobre los cuales debe llevarse a cabo el diagnóstico externo descansan sobre variables que han de ser agrupadas en tres ámbitos:

Las variables de tipo externo deben agruparse en tres ámbitos:

1.1 El ámbito del meta ambiente

Corresponde al conjunto de tendencias que constituyen el entorno global. Actualmente se piensa que la acción administrativa y gerencial al llevarse a cabo en un contexto general puede establecer supuestos a partir del comportamiento de las variables externas que afectan el desempeño de la organización, a partir de su comportamiento y consolidación. El conocimiento de estas mega tendencias posibilita cambiar el presente de acuerdo con el comportamiento del mañana que permiten vislumbrar y, de esta manera, lograr resultados verdaderamente efectivos.

En este ámbito es importante distinguir las mega tendencias, entendidas como el conjunto de tendencias que tiene un amplio impacto en diversas esferas de la sociedad, representan grandes cambios que influyen más allá de una determinada comunidad y tienen la capacidad para transformar sus características, diferenciándolas de las tendencias.

En la actualidad, los estudiosos del tema reconocen que fenómenos como: la explosión de la información, la revolución del conocimiento (que trae consigo la revisión constante y necesaria de todos los modelos en todos los ámbitos: sociales, económicos, empresariales); la diversificación de la fuerza laboral y la exigencia de que esté preparada para la investigación y el aprendizaje permanente; la aceleración del cambio tecnológico, caracterizado por tecnologías cada vez más complejas, (que genera, entre otros factores cultura y pensamiento universales); el proceso de globalización y sus repercusiones en lo económico, lo político y lo cultural, el agotamiento de los recursos naturales no renovables, los retos a la sostenibilidad del medio ambiente que exigen la implantación de modelos sostenibles y de preservación de los recursos naturales; el desplazamiento demográfico, la dinámica geopolítica y el nuevo orden mundial, caracterizado por la importancia creciente de los países del Oriente, especialmente de la China y la exigencia de innovación conti-

nua, son mega tendencias con un amplio espectro de influencia sobre todos los aspectos de la vida humana.

En este sentido es importante preguntarse, al momento de realizar un diagnóstico, cual es su incidencia sobre los clientes y sus hábitos de compra y consumo; sobre los proveedores y sus políticas comerciales; sobre el gobierno, las relaciones internacionales del país y sus políticas de fomento y regulación, así como sobre la empresa, sus trabajadores, su tecnología, sus procesos y sus productos.

Las tendencias, por su parte, son fenómenos que presentan un comportamiento creciente o decreciente, verificable históricamente y que pueden ser positivas o negativas. Estas tendencias son cambios claramente observables que ocurren en la actualidad y que afectan la empresa, su mercado y la sociedad.

Como ejemplo puede citarse los cambios que ha vivido la industria en los últimos años, al pasar de ser intensiva en recursos a intensiva en tecnología; de plantearse y operar como industria protegida a competir abiertamente en el mercado global; de trabajar de manera individual a asociarse y hacerlo en redes, cadenas productivas y clústers; de ser intensiva en mano de obra a tornarse intensiva en automatización; de ser altamente contaminante a trabajar bajo el paradigma de las tecnologías limpias; de generar empleo de baja calificación a proporcionar empleo altamente calificado. Estas tendencias implican rupturas en la forma como se vive, se trabaja, se concibe el mundo y determinan la desaparición de las organizaciones que no se adaptan a ellas.

Dado su innegable impacto es importante puntualizar que las mega tendencias y tendencias que componen el meta ambiente no son, por definición, susceptibles de ser controladas por parte de las organizaciones; que en las actuales condiciones de desarrollo deben asumirse con una visión global; y que deben dar lugar a un análisis profundo en cualquier proceso de diagnóstico.

1.2 El ámbito del macro entorno o macro ambiente

Los factores macro ambientales tienen un impacto importante sobre cualquier empresa, son fuerzas que no pueden ser controladas por la

organización, que están interrelacionadas pues un cambio en cualquiera de ellas producirá cambios en una o más de las otras. Son dinámicas, vale decir que están sujetas a cambios, cada vez más rápidos y numerosos⁵.

Las fuerzas que constituyen el macro ambiente son las geopolíticas, demográficas, económicas, tecnológicas, políticas, legales, ambientales, sociales y culturales que afectan una región, subregión o país e incluye también el análisis del ambiente competitivo del país o los países en los cuales opera la organización.

Dado su carácter de globales y no controlables, su marcada influencia sobre la operación y los resultados de las organizaciones individualmente consideradas, y la complejidad creciente del entorno en el cual operan las empresas, se hace indispensable planear anticipadamente el cambio pues las estrategias que permitieron triunfar en el pasado pueden resultar obsoletas en el presente y en el futuro. De allí la importancia de allegar toda información posible sobre su comportamiento, identificar el tipo de influencia (oportunidad o amenaza) que tienen en el presente y que tendrán probablemente en el futuro, y hacer claridad sobre la necesidad de hacerles seguimiento. En efecto, fenómenos como la creciente competencia global, el acelerado cambio científico y tecnológico, la lentitud de la economía mundial, la exigencia de una mayor responsabilidad social, los cambios demográficos y un sinnúmero de otros retos económicos, culturales, sociales y políticos son grandes desafíos, pero a la vez ofrecen importantes oportunidades de crecimiento y comercialización.

Por eso, cualquier cambio ambiental debe tenerse en cuenta al momento de tomar decisiones estratégicas y, en ese orden de ideas, el diagnóstico del macro ambiente ha de verificar la efectividad de las respuestas dadas por la empresa a los retos planteados por este nivel del entorno, y la eficiencia del sistema de monitoreo del macro ambiente.

A continuación se plantean algunas consideraciones y aspectos que han de tenerse en cuenta al efectuar el proceso de diagnóstico:

⁵ <http://www.scribd.com/doc/7544431/MACROAMBIENTE-EXTERNO>, consultada el 8 de junio de 2010, a las 11:00 horas

ENTORNO DEMOGRÁFICO

Al pensar en el entorno demográfico se está reflexionando sobre el mercado, dado que, finalmente, la demanda primaria está constituida por las personas que conforman el mercado de cada empresa, entendido como “El conjunto de compradores actuales o potenciales de un bien o servicio”, por eso, es fundamental investigar el crecimiento y el comportamiento de la población del lugar o lugares donde opera la compañía.

La estructura del ambiente demográfico actual es versátil, caracterizado por un variado perfil de familia, desplazamientos geográficos, poblaciones cada vez más preparadas y creciente diversidad étnica, entre otros aspectos.

El diagnóstico debe entonces analizar la claridad y pertinencia de las caracterizaciones del mercado objetivo o mercado meta con el cual se está trabajando; ello implica la investigación permanente y el conocimiento de aspectos relativos a la población como: tamaño, densidad, ubicación, distribución, edad, sexo, empleo y desempleo, estado civil, número promedio de hijos, niveles de escolaridad, tipo de vivienda, índices de natalidad y mortalidad, etapa del ciclo de vida familiar, distribución del ingreso, religión entre otros aspectos, para verificar el conocimiento del cliente, competencia empresarial esencial para trazar estrategias exitosas, pues las transformaciones en las características demográficas, que ocurren en el pasado, producen frecuentemente cambios en las necesidades y hábitos de consumo y compra entre los integrantes del mercado al cual se dirige la empresa, como lo expresó en varias oportunidades Peter Drucker.

ENTORNO ECONÓMICO

Las condiciones económicas inciden desde varios ángulos en el desempeño de las empresas.

En primer término, el comportamiento de factores como el PIB, la inflación, la tasa de interés la tasa de cambio, entre otras, impacta el clima de los negocios, afectando aspectos como las expectativas y posibilidades de crecimiento, inversión y costo de los recursos. En segundo lugar inciden sobre el tamaño y atractivo de los mercados, así como

sobre la capacidad de las empresas para atenderlos rentablemente en la medida en que aspectos como el costo de las materias primas, los costos de los recursos energéticos y los costos del dinero pueden imponer limitaciones para el desarrollo de nuevos productos, el manejo de inventarios y la inversión en instalaciones y tecnología. Finalmente, las condiciones económicas afectan la capacidad adquisitiva del mercado, sus preferencias y sus patrones de gasto.

El proceso de diagnóstico debe identificar tanto los retos presentes y probables del entorno económico como la oportunidad y confiabilidad de la información utilizada por la organización para monitorear su comportamiento.

ENTORNO CULTURAL

La cultura nace como un mecanismo adaptativo frente a las condiciones que afectan la vida del ser humano, del ser social. Está dado por las instituciones y los elementos que afectan los valores, las percepciones, las preferencias y los comportamientos básicos de la sociedad en la medida en que configuran los valores y creencias fundamentales de las personas, así como su visión del mundo, afectando y definiendo sus relaciones con los demás y consigo mismos. Estas creencias y valores se materializan en el comportamiento, en la naturaleza de las relaciones humanas, en la estructura de las relaciones laborales (organizacional), en las actividades cotidianas de las personas, en lo que producen, en la forma como lo producen y en su impacto; se materializan en los objetos que utilizamos y en el uso que les damos.

Las personas, los grupos que conforman y la sociedad, en su conjunto, cambian continuamente en función de lo que consideran formas aceptables y deseables de vida y de comportamiento. Estos cambios pueden afectar profundamente sus actitudes hacia los bienes y servicios, hacia las empresas y hacia las actividades que ellas realizan. Por eso, y en el marco de una sociedad globalizada y permeada por la influencia de los medios de comunicación, el conocimiento de la cultura se torna cada vez más necesario para tener éxito.

En cada sociedad las personas tienen creencias y valores profundamente arraigados; hay creencias y valores fundamentales y difícilmente

modificables que se transmiten de padres a hijos y son reforzados por el sistema educativo, las iglesias, los negocios y el gobierno. Dado su arraigo, atentar contra estos valores fundamentales suele conducir cualquier iniciativa al fracaso por lo menos en el corto plazo. En cambio, las creencias y valores secundarios plantean más posibilidades de cambio y por tanto, es más posible que las organizaciones puedan influir sobre ellas.

El proceso de diagnóstico ha de analizar con cuidado el conocimiento de la cultura que se da en la empresa la forma como se le toma en cuenta en la toma de decisiones y la calidad de la información que sobre ella se maneja.

ENTORNO AMBIENTAL

Es innegable la importancia que este entorno ha tomado para las empresas desde la segunda mitad del siglo XX, al hacerse evidentes las secuelas globales del maltrato ambiental; adicionalmente, el hincapié propio de los últimos años en la calidad de vida ha generado preocupación real por asuntos como la contaminación del aire, del agua, el estado de la capa de ozono, la lluvia ácida, la eliminación de los desperdicios sólidos, la destrucción de las selvas, entre otros aspectos. La mayor conciencia ambiental ha redundado también en abundantes leyes, normas y controles cuyo cumplimiento exige realizar inversiones para poder garantizar el uso de tecnologías limpias y en el cambio de los hábitos de consumo en grandes segmentos de mercado.

El proceso de diagnóstico debe evaluar el riesgo ambiental que genera la empresa, así como el costo de las medidas a tomar para evitarlo o minimizarlo.

ENTORNO POLÍTICO – LEGAL

El entorno político está dado por un conjunto interactuante e interdependiente de leyes, entidades gubernamentales y grupos de presión que afectan y restringen las actividades de las organizaciones, de los individuos, y en últimas, de la sociedad. Las regulaciones legales que afectan las organizaciones pretenden fomentar la competencia,

salvaguardando a la vez los derechos de las empresas individualmente consideradas, asegurar mercados justos para los bienes y servicios, protegiendo a los consumidores y velar por los intereses tanto de la sociedad como de las empresas, reprimiendo las prácticas poco éticas que perjudican a los consumidores y a la sociedad.

Asimismo, los gobiernos definen y ejecutan políticas públicas para reglamentar el comercio, estableciendo leyes que regulan los negocios y buscan que las empresas asuman las responsabilidades derivadas de los costos sociales de sus actos. Sin embargo, muchas veces estas regulaciones son vagas e incluso contradictorias entre sí, lo cual se presta a diferentes interpretaciones tanto por parte de las empresas como de los sistemas judiciales y de control.

Asimismo, ha de analizarse la situación política que se esté viviendo, los principales problemas que se presenten en este campo, su posible evolución y el impacto que presumiblemente tenga en el mercado y en la empresa.

La complejidad de este entorno y las graves implicaciones que tiene para el funcionamiento e incluso la sostenibilidad de las organizaciones exige un análisis serio y profundo que no puede soslayarse en un proceso de diagnóstico.

ENTORNO TECNOLÓGICO

Uno de los factores que más determinan actualmente la vida social y el éxito empresarial es indudablemente la tecnología. El desarrollo científico y tecnológico plantea cada día nuevos retos de la mano de nuevas tecnologías que reemplazan las anteriores, creando nuevos mercados y oportunidades de comercialización.

Los cambios tecnológicos pueden afectar los productos disponibles y los procesos utilizados para producirlos, impactando las estrategias empresariales, los valores y los estilos de vida de los compradores, tal como ha sucedido con los productos surgidos del desarrollo de la informática.

Por otra parte, la permanencia de un producto en el mercado está en función de la capacidad de diferenciarlo o encontrarle nuevos usos, especialmente cuando atraviesa la etapa de madurez en su ciclo de vida

y esta diferenciación solo se logra mediante innovación e incorporación de tecnología, entendida como la aplicación del conocimiento científico a la generación de nuevos productos, servicios y procesos, lo cual usualmente implica realizar inversiones significativas. Incluso las empresas cuya estrategia competitiva se centra en la innovación y el liderazgo tecnológico no pueden pasar por alto el riesgo del cambio tecnológico ni desconocer que las ventajas competitivas logradas como resultado de procesos de investigación e innovación pueden ser copiadas en poco tiempo y a costos significativamente menores.

Los efectos del cambio tecnológico pueden concretarse en nuevos productos y servicios o en una mejor calidad de los productos existentes y pueden también determinar la necesidad de cambios adquisiciones o ampliaciones en la planta física así como en los equipos y herramientas, el diseño de nuevos procesos y/o la cualificación del talento humano para mejorar su capacidad y productividad, mediante programas de entrenamiento y capacitación de los distintos grupos ocupacionales: operativo, técnico, administrativo y directivo. A un nivel más general, repercute en toda la sociedad, cambiando las maneras de concebir el mundo, de vivir, de actuar e incluso de pensar. Ello redundará en nuevas exigencias, pero a la vez en el surgimiento de nuevos mercados y en la generación de nuevas oportunidades para las organizaciones.

Dado que en nuestro medio no es frecuente la inversión empresarial en actividades de investigación y desarrollo científico y tecnológico, el diagnóstico ha de establecer no solo el conocimiento que se tiene en la empresa sobre este factor sino también la efectividad de las actividades de vigilancia tecnológica así como de difusión de la información y el conocimiento entre el personal de la organización.

ENTORNO GEOPOLÍTICO

El entorno geopolítico no solamente es importante para las organizaciones que desarrollan actividades en otros países pues las repercusiones de las decisiones geopolíticas resultan afectando a todas las organizaciones, sea cual fuere su tamaño y actividad económica o social.

En este sentido, es importante revisar el impacto que puede preverse de decisiones como firma de Tratados internacionales, participación

en bloques, firma de convenios de cooperación, implicaciones de decisiones comerciales o políticas que toman los gobiernos de otros países, entre otros aspectos.

Asimismo, es importante analizar el ambiente competitivo del país o países y regiones donde opera la empresa. Como lo han afirmado varios autores, entre ellos Michel Porter, los países no compiten entre sí, son las empresas las que lo hacen, pero los países si generan entornos competitivos favorables o desfavorables a la competencia entre las empresas.

El mencionado autor aporta en su obra *La ventaja competitiva de las naciones* el instrumento denominado “diamante de los determinantes de la Ventaja Competitiva”, el cual identifica, como factores que determinan el ambiente competitivo de un país, una región o una localidad los siguientes:

- Condiciones de los factores. En este campo distingue entre los factores básicos, constituidos por aspectos como la localización geográfica, los recursos naturales, la disponibilidad de mano de obra, entre otros que proporcionan ventajas comparativas en relación con otros países o regiones y los factores avanzados, los cuales se refieren a aquellos factores que no son heredados sino creados por cada país, que surgen de habilidades específicas fruto de elementos como su sistema educativo, su *Know – how* tecnológico, su infraestructura especializada etc. En este sentido debe analizarse la cantidad y calidad así como la interacción entre dichos factores.
- Condiciones de la demanda: Se refiere al desarrollo de la demanda y a las exigencias que el mercado les plantea a las empresas; cuanto mayores son el desarrollo y las exigencias del mercado, las empresas se ven obligadas a innovar, mejorar la calidad, disminuir los costos, en una palabra, a ser más competitivas.
- Industrias de apoyo o relacionadas: La existencia de industrias de apoyo especializadas y eficientes afecta positivamente el ambiente competitivo pues permite el suministro de insumos, recursos, componentes y servicios de menor costo, mejor calidad y mayor oportunidad en la entrega. Por eso es fundamental que

un país desarrolle sus cadenas productivas y propicie la creación de clústers u otras formas asociativas, en los que se establezcan vínculos más estrechos de colaboración, mejor comunicación entre los participantes, presiones mutuas y aprendizaje constante, elementos todos que facilitan los procesos de innovación y mejoramiento continuo.

- Rivalidad entre las empresas establecidas: Una competencia local vigorosa e intensa presiona los procesos de mejoramiento continuo de las empresas participantes, obligándolas a reducir sus costos, mejorar la calidad, buscar nuevos mercados y definir estrategias efectivas. Este factor también requiere la existencia de una legislación que fomente la sana competencia, así como de entidades que la hagan cumplir.

El diagnóstico debe identificar el estado de los factores constitutivos del diamante así como la forma en que interactúan y se refuerzan, para detectar oportunidades y amenazas, definir estrategias e incluso tomar decisiones que se orienten al mejoramiento del ambiente competitivo y favorezcan la empresa, como el compromiso y la participación en clústers.

1.3 Ámbito del meso ambiente (el sector, subsector y actividad económica)

Uno de los factores determinantes de las posibilidades de éxito o fracaso de una organización es la competitividad de la industria o sector al cual pertenece. Acá es importante analizar el desarrollo que haya tenido la cadena productiva, así como la presencia de clústers, prodes o cualquier otro tipo de mecanismo de asociatividad empresarial. Este ámbito, si bien es no controlable, sí resulta influenciado por las estrategias que desarrolle o haya desarrollado la organización y en el surgen también oportunidades de crecimiento y amenazas de supervivencia. Estas circunstancias hacen que su análisis sea básico para la posterior determinación de las decisiones a tomar una vez se defina el plan a seguir con base en el diagnóstico.

Para realizar el análisis del sector al que pertenece la empresa es pertinente acudir al denominado “Modelo de las cinco fuerzas” propuesto por Michael E. Porter.

El modelo plantea la existencia de cinco fuerzas que inciden sobre la sostenibilidad y rentabilidad a largo plazo de la empresa en un mercado o incluso en un segmento. Propone entonces que cada empresa evalúe sus planes, objetivos, recursos y capacidades a la luz de estas cinco fuerzas, que se presentan en el siguiente gráfico:

MODELO DE LAS CINCO FUERZAS



- **Amenaza de entrada de nuevos competidores**

Esta fuerza opera en función de las barreras de entrada, en la medida en que ellas facilitan o dificultan el ingreso de nuevos competidores que pueden llegar con nuevos recursos y capacidades a disputar el mercado; su análisis permite prever el riesgo de enfrentar competidores más poderosos para definir estrategias que apunten a conservar y crecer la participación en el mercado de la empresa.

- **Rivalidad entre competidores**

Se refiere no sólo a la cantidad de competidores, sino, principalmente, a la capacidad de competencia que tengan, para dilucidar esta fuerza es necesario analizar el posicionamiento de los principales com-

petidores, sus estrategias, su manejo de los costos, sus recursos y capacidades y, principalmente, las estrategias que utilizan.

- **Poder de negociación de los proveedores**

Determina quién tiene el liderazgo del canal de distribución, así como las posibilidades de que los proveedores impongan condiciones de precio, calidad, tamaño de los pedidos y forma de pago. Implica investigar si los proveedores están organizados en gremios, los recursos de que disponen, los sustitutos que tengan sus productos, así como sus precios, la existencia o no de estrategias de integración hacia adelante, es decir, si los proveedores tienen propiedad y control sobre empresas que distribuyan los mismos bienes y servicios que elabora la empresa que está realizando el diagnóstico, y conocer la estructura del sector proveedor, si es fragmentada, esto es, integrada por empresas (MiPymes) o concentrada (estructura oligopólica compuesta por grandes compañías). Este factor será crucial a la hora de definir estrategias de asociatividad y gestión de proveedores.

- **Poder de negociación de los compradores**

Se refiere al tipo de estructura (fragmentada o consolidada) a la cual pertenecen los clientes, a la existencia o no de mecanismos asociativos entre ellos y de estrategias de integración hacia atrás (es decir, si tienen propiedad y control sobre empresas que produzcan los mismos bienes o servicios que la empresa que realiza el diagnóstico). Igualmente han de estudiarse sus posibilidades reales de sustituir el producto de la empresa objeto del diagnóstico, bien sea porque es poco diferenciado, de muy bajo costo o porque tenga una muy pequeña participación en los negocios o procesos de los compradores. El análisis de este punto permite evaluar las posibilidades de que los clientes impongan condiciones de calidad, servicios adicionales, precio o forma de pago.

- **Amenaza de ingreso de productos sustitutos**

Al analizar esta fuerza es importante revisar si existen productos sustitutos reales o potenciales, su grado de avance tecnológico y su precio.

El análisis del meso ambiente permitirá apreciar el estado y atractivo del ambiente competitivo en el sector y servirá como insumo para diseñar y definir los planes a seguir una vez terminada la etapa de diagnóstico.

1.4 El ámbito del microambiente que rodea la organización

Es el entorno más cercano a la organización. No controlable, como todo lo externo, es, sin embargo, el más directamente influenciado por las estrategias que ejecute la empresa. Su análisis debe también incluir hechos y datos del pasado, del presente, y sobre todo, proyección de tendencias.

Este ámbito está dado por el mercado o mercados objetivo de la empresa, la competencia que opera en los segmentos a los cuales se dirige, los proveedores con los cuales se tienen negocios, los canales de distribución que se utilizan para comercializar sus bienes y servicios, los diferentes públicos con los que está en contacto, así como el marco jurídico y de política que reglamenta sus operaciones. Así, deben investigarse: la evolución del mercado, su demanda, las características de los clientes, la actuación de la competencia, las reacciones de todos los componentes frente a las estrategias que la empresa ha puesto en práctica en el pasado y la evolución de las tecnologías utilizadas por la empresa y por sus competidores directos.

2. DIAGNÓSTICO INTERNO

Como se mencionó al comienzo del artículo, el proceso de diagnóstico interno o análisis interno busca identificar la coherencia del direccionamiento y el funcionamiento de la empresa con los retos que se han identificado en el análisis externo así como la relación entre sus subsistemas componentes, entre los recursos aplicados y los fines buscados y entre los procesos que se llevan a cabo en ella y sus resultados. De esta manera, permite establecer e incluso medir su capacidad de respuesta a los retos, identificando el estado de sus recursos y capacidades, así como los recursos, capacidades y competencias centrales que deban desarrollarse para lograr una mejor posición competitiva y fortalecer las posibilidades de sostenibilidad y competitividad.

Las variables de tipo interno se refieren a la situación de la empresa a partir de su direccionamiento estratégico, en relación con la forma como se presenta su cadena de valor, la utilización de recursos materiales, tecnológicos, humanos y financieros, el grado de conocimientos técnicos, organización, métodos de control y sistema de gestión, con el fin de evaluar su capacidad de respuesta a los retos que le plantea el entorno, sus niveles de productividad y competitividad y, por consiguiente, sus posibilidades de sostenibilidad, supervivencia, crecimiento y desarrollo.

El diagnóstico interno puede orientarse por funciones o por procesos, pero fuera cual fuese su orientación ha de partir de la comprensión sistémica de la organización. Por ello, ha de superar la mera enumeración y descripción de problemas y comprenderlos, porque frecuentemente los hechos identificados en un primer momento como problemas solamente son síntomas de la presencia de situaciones problemáticas. Por ejemplo, la caída de ventas de una empresa en un momento cualquiera del tiempo no es un problema, solo es una manifestación de que algo está pasando con el producto, con el precio, con los deseos y gustos del mercado o con las estrategias de la competencia, entre otros factores. No comprender la problemática de la empresa y quedarse meramente en describirla o enumerarla en listados de conformidades y no conformidades puede llevar a tomar decisiones que apunten a superar los síntomas, pero cuando ello se hace, si bien es posible que el problema se atenúe en el corto plazo, es seguro que volverá a presentarse en el mediano o largo plazo porque no se ha modificado o eliminado la situación que realmente lo produce.

Es también fundamental detectar las fortalezas organizacionales, aquello que se hace muy bien, pues ellas servirán de base y apalancarán los esfuerzos necesarios para cambiar los asuntos que resten competitividad. En nuestra cultura estamos acostumbrados a percibir y señalar solamente las carencias y a tener dificultades para reconocer los aspectos de excelencia; ello no solo es injusto, además nos resta motivación y bríos para acometer las transformaciones que debemos acometer a partir de la detección de problemas.

De la comprensión es necesario pasar a la explicación, etapa que implica la identificación de las causas, las interrelaciones y las implica-

ciones de las situaciones problemáticas detectadas, es decir, asumirlas con un criterio holístico que nos permite entender que en la empresa, como en cualquier otro sistema nada es aislado, todos los componentes y sus manifestaciones son interrelacionados y conservan una total interdependencia entre sí, y que por tanto lo que afecta al todo afecta paralelamente las partes y lo que afecta a una parte repercute también sobre el todo. Así mismo debe tenerse en cuenta que lo que causa un problema puede no estar cercano en el tiempo, puede constituir un bucle de realimentación, tal como se explicaba al comienzo de este artículo.

Estas etapas deben realizarse antes de pasar a la acción. Tomar decisiones a partir de la detección de los problemas, sin haberlos comprendido y explicado puede tener resultados contraproducentes, pues no solo puede estarse actuando sobre síntomas dejando de lado las causas; también es posible que al no haber comprendido las interrelaciones entre los problemas, puedan desencadenarse efectos muy negativos que, al no haber sido visualizados ni previstos, pueden dar al traste con los esfuerzos de mejoramiento organizacional al afectar áreas y procesos que inicialmente marchaban muy bien.

También puede efectuarse a distintos niveles: exploración para la detección de problemas, búsqueda de soluciones parciales y análisis estratégico.

La detección de problemas es un primer paso, pero por sí solo no genera ningún cambio en la empresa. En el segundo nivel, el diagnóstico se centraliza en el procedimiento de mejora en sí, enfatizando un ciclo de resolución de problemas, este nivel de diagnóstico solo logra mejoras incrementales cuando las decisiones de corto plazo no están conectadas con las de largo plazo y los esfuerzos de mejoramiento son aislados, en direcciones diferentes y con bajo impacto en el desempeño del negocio.

El diagnóstico estratégico es el nivel rector que contiene a los anteriores, parte del análisis de los retos que plantea el entorno y reconoce la necesidad de integrar los esfuerzos de mejoramiento alrededor de los problemas claves o estratégicos de la organización y permite lograr cambios más radicales en su desempeño.

No puede olvidarse que toda empresa que compite en un sector del mercado posee una estrategia, ya sea explícita o implícita. Esta estrategia pudo haber sido desarrollada mediante un proceso de planificación

o pudo haberse originado informalmente a través de la actividad agregada de las diferentes áreas de la firma. Si ha ocurrido esto último, cada área seguirá inevitablemente los enfoques dictados por su orientación profesional y por las motivaciones sectoriales de quienes las dirigen. Sin embargo, la suma de estos enfoques de área rara vez llega a ser la mejor estrategia y por eso, la formulación de la planificación estratégica generada por los mandos administrativos de los diferentes sectores de las empresas busca, supuestamente, coordinar las actividades para lograr objetivos comunes, pero en el caso de planificaciones implícitas, como estos objetivos no se encuentran desarrollados formalmente y por lo tanto, difícilmente estarán razonablemente alineados, es dudoso que logren dirigir la organización hacia las metas planteadas para el mediano y largo plazo.

Por eso, el diagnóstico interno debe procurar analizar las estrategias explícitas y sacar a la luz las implícitas, para analizar su efectividad, flexibilidad y adaptabilidad a los retos que plantea el entorno.

El análisis interno orientado por procesos gira en torno a la eficiencia y la eficacia de los procesos que conforman la cadena de valor de la empresa, esto es, de los procesos que permiten obtener el bien o servicio que satisfarán la necesidad y el deseo del mercado.

Estos procesos son los responsables de crear valor, es decir de dotar a los bienes o servicios que produce la organización de la capacidad que debe ser percibida por el cliente, de satisfacer plenamente sus necesidades, deseos y expectativas, de manera tal que dicho cliente esté dispuesto a pagar por adquirirlos y corresponden, en primer lugar, a los procesos misionales, que son los involucrados directamente en la creación, distribución, mercadeo y servicio posventa y en segundo término a los procesos de apoyo consistentes en las actividades que permiten y posibilitan la realización de los procesos misionales, que inciden directamente sobre el costo, la calidad, la productividad y las posibilidades de diferenciación de los bienes y servicios, como: abastecimiento, gestión del talento humano, actividades de diseño, investigación y desarrollo tecnológico y todas las actividades involucradas en la función gerencial, a saber: planeación y direccionamiento estratégico, organización, gestión de la cultura corporativa y sistema de control.

El diagnóstico orientado con enfoque funcional pretende indagar la coherencia, eficiencia, eficacia y productividad del cumplimiento de las diferentes funciones de la organización. En este sentido vale recordar que cualquier organización sea cual fuere su naturaleza y tamaño debe cumplir por lo menos con las siguientes funciones:

- Gerencia
- Relacionamiento con sus clientes o usuarios, es decir, marketing
- Operaciones. Los aspectos concretos de esta función dependerán del sector al cual pertenece cada organización: Primario o agropecuario y minero; manufacturero; comercial; de servicios; gubernamental, social, etc.
- Abastecimientos
- Económico – financiera
- Gestión del talento humano

Evidentemente, las organizaciones pueden tener otras funciones como diseño, mantenimiento, logística, investigación y desarrollo, entre otras, lo cual depende de su especificidad.

El diagnóstico deberá establecer la eficiencia y la eficacia de las actividades de planeación, organización, control y dirección de las diferentes funciones, así como la existencia y estado de los recursos y capacidades disponibles para llevarlas a cabo.

El proceso permitirá identificar los problemas existentes. Pero como por definición los recursos existentes para resolverlos son limitados, será preciso hacer una selección entre ellos que permita priorizarlos para poderlos trabajar.

Elizabeth Vidal Arizabaleta, en su libro *Diagnóstico organizacional*⁶, propone los siguientes criterios para seleccionar entre los problemas detectados aquéllos sobre los cuales se trabajará:

- “Valor e importancia del problema”, mirándolo a la luz de su impacto para la organización y para el logro de resultados

⁶ VIDAL ARIZABALETA, Elizabeth. Diagnóstico organizacional. Evaluación sistémica del desempeño empresarial en la era digital. Bogotá: ECCE Ediciones, 2004, p. 51

- “Tiempo de maduración de los resultados”. ¿Los resultados de cambio o mejoramiento se obtendrán en el corto, mediano o largo plazo?
- “Recursos que demanda su solución”. Ha de tenerse en cuenta el costo, la disponibilidad y la capacidad de control de los recursos económicos, de conocimiento, de poder, de capacidades organizativas que se requieren para solucionar los problemas que se están analizando
- “Gobernabilidad”. Analizando las características y situación de los diferentes actores y grupos de poder existentes en la organización e involucrados en la solución de los problemas
- “Costo de postergación de los problemas no seleccionados”. Balance entre los recursos necesarios para solucionarlos vs los recursos que demandaría su postergación y posterior solución
- “Exigencia de innovación o continuidad”. Implica diferenciar entre los problemas cuya solución implica innovar en equipos, procesos o cualquier tipo de recursos y aquellos que pueden resolverse con lo que está disponible
- “Impacto en la organización”. Es decir, coherencia de los problemas seleccionados con el direccionamiento y el plan estratégico de la organización, así como el grado de impacto sobre la operación de la empresa

En este orden de ideas, el proceso de diagnóstico, o análisis interno, permite identificar las competencias esenciales, es decir, las capacidades y recursos de excelencia con que se cuenta o que se requieren para competir, lograr la preferencia del mercado y garantizar sostenibilidad, así como:

- Lo que se debe cambiar en la organización
- Lo que se debe introducir
- Lo que se debe innovar
- Lo que se debe mejorar
- Lo que se debe desechar

Para adecuar la capacidad de respuesta a los retos planteados por el entorno externo.

Finalmente, es importante anotar que la contribución de un proceso de diagnóstico al aprendizaje organizacional está en función de la participación del personal de la organización. Es fundamental involucrar a todos los estamentos en el proceso, cada cual a su nivel. Así, por ejemplo, el personal operativo es el que mejor conoce lo que sucede en los procesos de operación: Las dificultades y las soluciones más pertinentes.

Un diagnóstico en el cual no participen todos no solo se sesga hacia el punto de vista y los intereses de los participantes, sino que constituye una ocasión fallida de construir una visión compartida y de comprometer a toda la organización con una espiral ascendente de mejoramiento y desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- O'CONNOR, Joseph y McDERMON, Ian. Introducción al pensamiento sistémico. Madrid: Urano, 2000.
- PORTER, Michael. Estrategia competitiva: técnicas para analizar industrias y competidores. Madrid: Pirámide, 2009.
- PORTER, Michael. La ventaja competitiva de las naciones. Buenos Aires: Vergara, 1991.
- VIDAL ARIZABALETA, Elizabeth. Diagnóstico organizacional. Evaluación sistémica del desempeño empresarial en la era digital. Bogotá: ECCE Ediciones, 2004.
- <http://www.scribd.com/doc/7544431/MACROAMBIENTE-EXTERNO> [consultada el 8 de junio de 2010 a las 11:00 horas]
- <http://www.coruniamericana.edu.co/web2/index.php/en/programas-pregrado/barranquilla/administracion-de-empresas/191-administracion-de-empresas-barranquilla> consultado el 7 de diciembre de 2010 a las 10:00 horas.

LA COGNICIÓN Y LA METACOGNICIÓN: DOS FORMAS COMPLEMENTARIAS DE ENTENDER LA LECTURA Y LA ESCRITURA

Por: Gustavo Alberto Ruiz Rojas*

Resumen

El observatorio de lectura es un proyecto de investigación adscrito a la Facultad de Contaduría de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Como parte de su labor de diagnóstico y acompañamiento a los estudiantes y docentes, se hace una revisión de los referentes teóricos relacionados con el tema. Se observa una gran diversidad de enfoques y una ausencia de delimitación de los mismos, por lo cual se van aclarando las características fundamentales de cada uno. En este artículo se abordan específicamente los enfoques cognitivos y metacognitivos, aclarando al final que si bien ofrecen valiosos aportes didácticos son insuficientes para comprender el fenómeno de la lectura y la escritura universitaria como hechos culturales.

Palabras clave: Cognición, metacognición, lectura, escritura.

*Licenciado en Español y Literatura, de la Universidad de Antioquia, Especialista en Matemática Aplicada y Pensamiento Complejo Corporación Universitaria Remington. Actualmente adelanta estudios de Maestría en Educación en la Universidad de San Buenaventura. Docente de Tiempo Completo de la Facultad de Contaduría Pública de la Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA. Coordinador del Observatorio de Lectura, Facultad de Contaduría Universidad Autónoma Latinoamericana.

INTRODUCCIÓN

Que la lectura y la escritura en la Universidad permiten el avance del conocimiento es una afirmación obvia que implica otra más obvia pero no por ello exenta de dramatismo. Las dificultades en los procesos de lectura retrasan el acceso a un conocimiento especializado como es el de la universidad.

Este problema tiene consecuencias que van desde la más inmediata, el alto índice de deserción, hasta el poco estímulo para la lectura autónoma y de la escritura epistémica, con su consecuente impacto en la generación de conocimiento reflexivo por parte de los estudiantes universitarios.

Una de las causas de mayor incidencia radica en la diferencia entre la formación en la educación básica y las exigencias de lectura y escritura propias de la Educación superior: La primera es ahistórica, dicotómica, fragmentada y tendiente a la reproducción. La segunda aspira a que la producción de los estudiantes sea contextualizada en lo histórico, se ligue a múltiples perspectivas y por ende produzca aplicación y transformación. Lo anterior significa entonces que el estudiante al entrar a la universidad debe enfrentarse a un nuevo tipo de alfabetización, ya que ésta nunca concluye¹.

De allí que la investigación en torno a la escritura a través del currículo en sus dos vertientes, como herramienta para dominar los conceptos de las disciplinas y como dominio discursivo² haya dinamizado una cultura investigativa, la cual ha concitado la atención de una gran parte de los investigadores en el tema en Colombia, quienes han empezado a diferenciar los criterios de evaluación de lectura y escritura en la educación superior, de los criterios de evaluación en la educación media.

¹ CARLINO, Paula. El proceso de escritura académica: Cuatro dificultades de la enseñanza universitaria. En: Revista Educere. [En línea]. Vol. 8, N. 26 (2004). [Consultado el 10 de mayo de 2010]. Disponible en http://www.psi.uba.ar/academica/cursos_actualizacion/recursos/carlino_cuatro.pdf.

² CARLINO, Paula. ¿Qué nos dicen hoy las investigaciones sobre escritura en la universidad? En: I Encuentro Nacional de discusión sobre políticas institucionales para el desarrollo de la lectura y la escritura en la educación superior. ASCUN_REDLESS. [En línea] [Consultado el 3 de abril de 2010]. Disponible en: <http://www.ascun.org.co/eventos/lectoescritura/paulacarlino.pdf>

Sin embargo, la experiencia concreta como docente de Habilidades Comunicativas de la Facultad de Contaduría Pública de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín, me permite evidenciar que el problema de la lectura y la escritura entre los estudiantes de Contaduría, no solo descansa en las dificultades propias de la lectura disciplinar, sino que tiene su origen en factores de índole cultural (referidas a las prácticas de lectura y escritura en sus contextos sociales y a las percepciones que se le otorgan a ambas) y de índole personal (referidas a las habilidades de decodificación, al conocimiento enciclopédico y a la aplicación o no de estrategias meta cognitivas en sus procesos de lectura y escritura).

Por tal razón se crea el Observatorio de Lectura, un proyecto de intervención que pretende en primera instancia efectuar un diagnóstico diferenciado de los problemas, avances, percepciones y vivencias en torno a la lectura y la escritura en el ámbito de la Facultad de Contaduría de la Universidad.

Paralelo a este diagnóstico es necesario definir algunos referentes teóricos pues en la revisión inicial del estado del arte, se encuentra que hay una reiteración de puntos de vista sin explicitar de forma abierta algunos debates teóricos. Abundan entonces las referencias a la lectura y la escritura como un proceso estratégico e interactivo en el cual el lector pone en acción una serie de estrategias que convocan su propio conocimiento y lo pone en diálogo con el texto. Las que lo asumen como un acto de reconocimiento y aprovechamiento de las estructuras textuales. Las que lo conciben como un hecho sociocultural en el cual el estudiante se vincula con el mundo del autor y concibe el texto como un acto comunicativo el cual debe ser dilucidado.

Si se ha de buscar la consistencia teórica debe haber un interés por descubrir las posibles convergencias y divergencias que hay entre las teorías. Entender cuáles de esos fundamentos son incompatibles y cuáles son complementarios. Capítulo aparte merece las propuestas sobre metacognición y la propuesta desde la alfabetización académica. A pesar de las posibles críticas que desde la segunda surgen hacia el carácter transferible que se le brinda a la lectura y a la escritura desde la metacognición, no están claras las fronteras entre ambas visiones, pues no se explicitan las tensiones teóricas entre ambas y más bien se evidencian acercamientos al mismo problema desde posturas diferentes.

Como parte de ese interés surge el artículo, el cual se convierte en una primera revisión acerca de los fundamentos y características propios de las posturas cognitivas y metacognitivas. La idea es destacar los aportes y propuestas que en este campo se ofrecen.

El artículo se divide en cuatro partes. En la primera se hace un breve esbozo de las representaciones asociadas a la lectura y escritura por parte de los estudiantes, con el fin de relacionarlas con los modelos de formación que tradicionalmente se han implementado. Este tema merece un análisis más profundo, por ahora es un esbozo de la situación. En la segunda se describen la concepción que desde las teorías cognitivas, básicamente desde la Psicolingüística se tiene acerca de la lectura y la escritura. En la tercera se aborda el mismo objetivo pero desde la metacognición. Este texto como esbozo inicial, pretende dar algunas bases para que como docentes direccionemos la lectura y escritura desde las áreas, superando las percepciones de que éstos son dominios ya adquiridos o de competencia únicamente de los docentes de Lengua Castellana.

PROBLEMA DE LA LECTURA Y LA ESCRITURA

La enseñanza de la escritura y la lectura estuvo influenciada durante mucho tiempo por los enfoques lingüísticos, que interpretaban el sentido como algo inherente al texto, al margen de las características y conocimientos del propio lector. Esto originó el énfasis en los llamados procesos ascendentes de lectura, los cuales a partir del reconocimiento de unidades léxicas menores, van ascendiendo a la comprensión de unidades mayores.

Así la lectura no se concibe como una forma de acceder al conocimiento. Al no tenerse una concepción clara del potencial cognitivo de la lectura y de las maneras de abordarla y al asumirse esta como un hecho puntual, ligado más al control de tareas que a una búsqueda amplia de conocimientos, no se utiliza en la mayoría de casos como estrategia de investigación. Así lo confirma Ana María Bocca, en un estudio de re-

presentaciones en torno a la lectura y la escritura, hecho en estudiantes universitarios³.

En el estudio, la mayoría de estudiantes indagados interpretan la lectura como un acto de relajación, de placer, pero no la vinculan con el aprender. Esta representación es nociva en tanto se desconoce el potencial de la lectura en relación con la producción de conocimiento. Además puede generar la idea de que la lectura es un acto que no demanda esfuerzo, lo cual crea un gran abismo entre las expectativas de la universidad y la de los estudiantes. Según Burón, esta situación es grave, pues genera posturas equivocadas acerca de la lectura:

“Los malos lectores, al no tener una idea clara de la finalidad de la lectura, tampoco sienten la necesidad de cuestionarse si su modo de leer es el adecuado [...] leen siempre igual, sea cual sea el fin y el tipo de lectura que hagan. Leen lo mismo para preparar un examen que para pasar el rato [...]”⁴.

Esta concepción también originó igualmente un énfasis formativo en la escritura basado en lo prescriptivo y gramatical. “La mirada del docente es prescriptiva y se enfatiza en el carácter normativo y formal de la lengua, por encima del carácter de actuación propio del habla”⁵.

Hoy en muchos contextos universitarios aún pervive este enfoque. Se evidencia en la tendencia a revisar más los aspectos formales del texto que los aspectos comunicativos o temáticos. Es habitual también entre estudiantes la tendencia a preocuparse por “escribir bien” como sinónimo de escribir con correcta puntuación y ortografía, aunque los textos carezcan de un propósito claro.

³ BOCCA, Ana María y VASCONCELO, Nidya. Algunas reflexiones acerca de las prácticas y representaciones sociales en estudiantes universitarios: La escritura académica. En: Revista Enunciación. Vol. 13. (2008). pp. 20-28.

⁴ BURÓN J. Enseñar a aprender. Introducción a la metacognición. En: BOCCA, Ana María y VASCONCELO, Nidya. Algunas reflexiones acerca de las prácticas y representaciones sociales en estudiantes universitarios: La escritura académica. Revista Enunciación. Vol. 13. (2008). p. 26.

⁵ BOCCA, Ana María y VASCONCELO, Nidya, Op. cit., p. 24.

En el mencionado estudio se observa como la mayoría de estudiantes encuestados “escribir bien” es saber expresarse y escribir textos cohesivos y coherentes” remitiendo estos conceptos a la corrección gramatical y ortográfica. De igual forma, con respecto al tipo de textos que escriben, se encuentra una tendencia a producir textos que apuntan a una visión instrumental y de estudio: organizar el conocimiento: resúmenes, apuntes, exámenes escritos y notas de clase, pero desconocen la función epistémica de la lectura.

Según Bocca, esta concepción se convierte en una limitación para aprovechar el poder de la escritura:

“Aunque útil en lo relacionado con lo formal, desconoce los aspectos relacionados con la variedad de géneros, el registro lingüístico y las características de los destinatarios. Se interpreta este énfasis en la ortografía como derivado de una concepción ligada al escribir como una forma de expresar lo que se sabe, lo cual desconoce que la escritura es una forma de elaborar ese conocimiento”⁶.

Otro problema asociado a la formación, tanto en lectura como en escritura, radica en el énfasis otorgado a la lectura de textos literarios. El desarrollo de las escuelas Formalistas y Estructuralistas, disparó el boom de la lectura de textos literarios orientados bajo estos criterios de análisis. Así libro y texto se convierten en sinónimos de textos literarios, en tanto los otros textos se denominan “documentos”.

Este énfasis empieza a presuponer que un buen lector de literatura se convierte necesariamente en un buen lector de cualquier tipo de texto. De igual forma induce a creer que la escritura es un acto que está vinculado a la creatividad y a la inspiración. Se desconoce entonces el poder que tienen tanto la lectura como la escritura de textos expositivos y argumentativos dentro de la formación de estudiantes. Así leer en el aula se convierte en literatura dentro del aula. Lo cual además vincula a la lectura y a la escritura con la idea del placer, desconociendo así que como actividades complejas tanto la lectura como la escritura demandan un esfuerzo intelectual y el dominio de un método.

⁶ Ibíd., p. 24.

No se está queriendo desvirtuar acá el papel de la literatura. Es claro que ésta, además de su sentido de goce y de transformación desde el lenguaje, tiene la posibilidad de convertirse en punto de convergencia de múltiples saberes. Lo que se cuestiona es la tendencia a sacralizar a tal punto la literatura que se convierta en el único texto susceptible de ser leído de manera autónoma. Los otros son fruto de la imposición académica y no se leen sino bajo la orden de un docente. Ello castra cualquier intento de convertir al texto, tanto desde su comprensión como desde su producción, en un bien cultural susceptible de ser aprovechado por todos.

1. LA LECTURA Y LA ESCRITURA COMO HECHOS COGNITIVOS

De acuerdo con Ana Camps, con el avance de la lingüística textual se han ofrecido instrumentos para adentrarse en la enseñanza de los tipos de textos, especialmente de los que son propios de los entornos de aprendizaje de las diferentes materias del currículum⁷. Ello redirecciona el énfasis en el desarrollo de la cultura escrita en tanto se busca formar al estudiante en el dominio de instrumentos que contribuyan al acceso de los textos elaborados por la cultura en que crecen y se desarrollan, lo cual “les permitirá una comprensión y una comunicación más ricas y más profundas”⁸.

De la mano de este desarrollo, empieza a concebirse la lectura no como un hecho en sí, sino como fruto de unos procesos cognitivos asociados que involucran lo que se ha llamado alfabetización funcional: “Anticipar lo que dirá un escrito, aportar nuestros conocimientos previos, hacer hipótesis y verificarlas, elaborar inferencias para comprender lo que sólo se sugiere, construir un significado, etc”⁹ (Cassany: 2006, p. 21).

Las corrientes cognitivas vinculadas con los aportes de autores tales como Van Dijck y Kinstch, hacen una descripción de los procesos de

⁷ CAMPS, Ana. Miradas diversas a la enseñanza y el aprendizaje de la composición escrita. En: Revista Lectura y vida. Asociación Internacional de Lectura. Vol. 24. N. 4 (2003). p. 15.

⁸ Ibid., p.16.

⁹ CASSANY, Daniel. Tras las líneas: sobre la lectura contemporánea. Barcelona: Anagrama, 2006. p. 21.

selección que se realizan en el momento de leer. Reconocen cuatro niveles de procesamiento de la información: un primer proceso se refiere a la percepción inicial del texto, la cual implica un reconocimiento de los grafemas y de otros signos así como sus relaciones.

Un segundo proceso alude al procesamiento léxico el cual remite a la comprensión del diccionario del texto. En este aspecto es importante que el lector encuentre un equilibrio real entre su diccionario y el que el texto le ofrece. Pues si los conceptos básicos son demasiado complejos para él, tendrá dificultades para avanzar en la lectura obviamente la misma fracasará. Lamentablemente se observa como el estudiante encuentra tremendas brechas en su repertorio léxico al enfrentarse al texto. Todo el esfuerzo que él debe invertir para lograr dilucidar el sentido de estos términos, dificultará el acceso a otros niveles de procesamiento.

El tercer proceso se relaciona con el procesamiento sintáctico y semántico, el cual garantiza el reconocimiento de oraciones y el establecimiento de las atribuciones del texto. Ello garantiza como mínimo la ubicación de las afirmaciones centrales del texto, el reconocimiento de la información de base que permite encontrar el qué se dice y el quién se dice¹⁰.

Tal vez no sea aventurado afirmar que estos procesos se relacionan con la comprensión superficial del texto, el acceso a la información básica del mismo. Es un proceso que parte de una adecuada decodificación y un reconocimiento de la información base.

El cuarto nivel de procesamiento es el de la integración, en el cual el lector establece una conexión entre las ideas, conceptos y procesos del texto. Corresponde a lo que Van Dijk (citado por Sanz: 2004) denomina generación del texto base. La generación del texto base (evaluación de coherencia de lo leído, evaluación y ajuste de la coherencia de lo leído, completación mediante inferencia) indica que el lector desde el principio genera hipótesis, las cuales verifica durante la lectura. Reacomoda la información en su memoria de acuerdo con su importancia.

¹⁰ SANZ MORENO, Ángel. Cómo diseñar actividades de comprensión lectora. [PDF] [Recuperado el 12 de enero de 2010]. Gobierno de Navarra. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/6378488/COMO-DISENAR-ACTIVIDADES-DE-COMPRESION-LECTORA>, Ed.

Esto implica la aplicación de las macro reglas (dos de selección, omisión y selección, y dos de organización, jerarquización y generalización).

Este nivel de procesamiento conduce a la aplicación del modelo de situación. El modelo de situación explica la forma como el lector incorpora el saber del texto a su propio saber, como relaciona sus conocimientos con los conocimientos que el texto ofrece. De allí que no todos interpretan del mismo modo los textos.

El reconocimiento de estos procesos le permite a Comezaña extraer las siguientes conclusiones:

- La meta de la lectura no es “descubrir” un significado “ya dado” en el texto, sino construir aquel significado que resulta relevante para el lector, dados sus propósitos, intereses y motivaciones
- La comprensión consiste en crear una representación mental coherente de la situación referida en el texto (modelo mental o modelo de situación)
- Tal representación del texto se construye a partir de sus palabras (o, más específicamente, las ideas que denotan) y la conexión, la jerarquización y la interrelación entre ellas
- Como todo texto siempre ofrece “blancos” o deja algunas informaciones implícitas, se utiliza la información situacional para “inferir” nexos semánticos y establecer la coherencia local y global y construir el significado definitivo
- El marco de la comprensión es la situación comunicativa e intervienen en ella factores tales como los propósitos, las actitudes, las creencias, los conocimientos previos, etc.
- Por lo anterior, el procesamiento de la información es un proceso dinámico y el rol del lector en él debe ser activo y estratégico¹¹

Aun no se ha planteado el aporte a la escritura desde la psicolingüística como rama de las teorías cognitivas. El modelo psicolingüístico de van Dijk y Kintsch (1983), centrado en diversos niveles estratégicos

¹¹ COMEZAÑA, Gabriela P. Lectura, cognición y metacognición. [En línea]. Centro Universitario Regional Zona Atlántica. Río Negro, Argentina. 2005. Disponible en: <http://www.miguelporro.com.ar/webs/curza/documentos/modulo2.pdf>.

a partir de un texto, aporta un andamiaje teórico preciso a la hora de diseñar criterios y pautas de escritura y de evaluación del producto obtenido. Los autores de los modelos que hemos analizado coinciden en señalar que el aumento de la conciencia sobre los propios procesos de planificación, textualización y revisión favorece el desarrollo de la competencia productiva y permite, en consecuencia, el logro de un escritor eficiente.

De allí que sostengan que la condición sociocultural de la escritura y la lectura crea unas demandas específicas tanto de comprensión como de producción. Sin embargo, afirman que “para responder a estas demandas, los escritores y en un sentido más amplio, los hablantes, poseen conocimientos generales que han adquirido en su proceso de socialización los cuales guían su comprensión y producción textual. Según Heinemann y Vieweger (1991), estos saberes serían de distinto carácter: un saber enciclopédico referido al conocimiento del mundo, un saber lingüístico relacionado con la gramática y el léxico, un saber interaccional relacionado con lo ilocucionario, las máximas y las normas comunicativas y un saber sobre esquemas textuales relacionado con la organización de la información”¹².

Sin embargo, observamos cómo en nuestro contexto universitario se carece de muchos de estos saberes, lo cual podría eventualmente dificultar el acceso a una cultura de lectura y escritura tan especializada como la universitaria. Por eso, a pesar de que el enfoque sociocultural enfatiza en la adquisición de estos dominios dentro del contexto de la actividad discursiva propia de los saberes (Camps: 2003; Kalman: 2003; Carlino: 2002; Carlino: 2004; Carlino: 2005; Carlino: 2007; Cassany: 1990; Cassany: 2006), es necesario orientar esfuerzos en la formación de aptitudes y actitudes de lectura y escritura que permitan una interacción mucho más productiva con el lenguaje escrito. Así, lo confirma Ana Camps, investigadora española de amplia trayectoria en el campo de la lectura y escritura. Para ella:

12 HEINEMAN, W. y VIEHWGER, D. (1991). *Textlinguistik. Eine Einführung*. Tübingen: Nemeyer. En: LACON DE LUCÍA, Nelsy y ORTEGA DE HOCEVAR, Lucía. *Cognición, metacognición y escritura*. [En línea] Revista signos. Vol. 47, N. 67. (2008).P.237. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09342008000200009&script=sci_arttext

“Escribir es necesario para aprender a escribir, pero no es suficiente. Las actividades de leer y escribir consisten en participar en la comunicación verbal humana. Para aprender a leer y a escribir, los alumnos tienen que participar en actividades diversas de lectura y escritura, con finalidades, interlocutores y ámbitos de interacción diversos. Pero para aprender la complejidad de los usos escritos, tiene que haber actividades de enseñanza y aprendizaje que prevean que hay conocimientos específicos relacionados con las particularidades de los géneros escritos que habrá que enseñar para que puedan ser aprendidos”¹³.

Justamente es en el reconocimiento de las características y entramados del texto donde descansan los procesos de formación y evaluación de la lectura y escritura. Gracias a estos desarrollos se alcanzan avances significativos tanto en lo didáctico como en lo evaluativo. Este reconocimiento a partir de muchos de estos principios ha sido la base para la formación de maestros en educación básica y media. Así, en Antioquia se dio un plan de formación de maestros en lectura y escritura cuya orientación fundamental descansaba sobre la base del dominio de las “estrategias cognitivo-discursivas”¹⁴.

Dichas estrategias parten de reconocer el texto como unidad sintáctico-semántica, lo cual conduce además a comprender las estructuras de los diferentes tipos de textos que circulan en el ámbito académico. Pasan por la capacidad para descubrir la intención comunicativa del autor a través de un reconocimiento del por qué y el para qué del texto.

Estas estrategias, de corte más global, se van especificando en otras de corte local, propias de la urdimbre del texto. Entre ellas se destacan la posibilidad de deducir el sentido de las palabras sin acudir al diccionario, la capacidad de establecer relaciones entre ideas que están en el mismo párrafo o entre párrafos diferentes, la capacidad para jerarquizar el texto en términos de tema, idea central, ideas fundamentales y detalles

¹³ CAMPS, Anna, Op. cit., p. 22.

¹⁴ MEJÍA, Lucy; PINEDA, Laura y MÚNERA, María Esther. (2003). Para saber sobre estrategias para mejorar la comprensión y producción del texto escrito. Medellín: Universidad de Antioquia y Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia, 2003. 97 p.

de ejemplificación y la capacidad para utilizar conectivos como pistas para comprender y producir textos.

Sobre estas premisas se fundamenta gran parte de los proyectos de formación en educación media. El éxito o no de estas propuestas no es asunto a discutir en este artículo. Cabe anotar, sin embargo, que se parte de la base de que el dominio de estos saberes textuales, deriva en logros cognitivos, lo cual implicaría, además de una mirada preceptiva sobre la teoría del texto, que la reiteración de prácticas escolares en torno a estas estrategias connotaría el dominio implícito de las mismas hasta convertirse en una habilidad cognitiva.

La teoría de la metacognición que trataremos a continuación, postula que ese dominio implícito, debe ser explicitado con el fin de guiar la actividad del estudiante.

2. LA LECTURA Y LA ESCRITURA COMO PROCESOS

METACOGNITIVOS

Como concluimos en el apartado anterior, mientras lo cognitivo se interpreta como el dominio implícito y psicológico de los procesos de lectura, lo meta cognitivo es el conocimiento acerca de ese dominio y su uso estratégico.

El término metacognición fue introducido por Flavell (1979)¹⁵ y se refiere a la cognición acerca de la cognición, esto es, al conocimiento que todos tenemos acerca de nuestros esquemas y procesos de conocimiento. La corriente metacognitiva parte de la premisa de que muchas de las habilidades cognitivas aplicadas dentro de la lectura y la escritura, pueden adquirir mayor eficacia si se tiene control sobre ellas y se utilizan estratégicamente.

En esta teoría se parte de la diferencia entre destrezas y estrategias. Siendo las primeras habilidades relativamente automatizadas que se realizan en cualquier proceso de aprendizaje y las segundas la reflexión de esas habilidades y su uso estratégico. De esta forma “utilizadas intencionalmente, las destrezas pueden convertirse en estrategias. Inversamente, las estrategias, repetidas en la experiencia, pueden interiori-

¹⁵ Tanto Linda Flavell como Marlene Scardalamia son autoras citadas en gran parte de la bibliografía consultada. Sus aportes son casi de dominio público.

zarse y transformarse en destrezas”¹⁶. Parte del reconocimiento de estas destrezas se basa en el análisis de los procedimientos de los lectores y escritores “expertos” y los “novatos”.

Desde esa visión se ha dado gran importancia al papel que juega el lector en el proceso de lectura. De allí que se registren las dificultades más significativas a las cuales se enfrentan los lectores, tanto expertos como inexpertos. De igual manera, se infieren algunas estrategias exitosas aplicadas por los lectores más hábiles.

En lo relacionado con las dificultades, Collen y Smith describen las soluciones aplicadas por los lectores cuando toman conciencia de que no entienden:

- a) Ignorar lo que no entiende y seguir leyendo con la esperanza de que, al avanzar la lectura, cobre significado lo que no entiende.
- b) Suspender los juicios y no sacar conclusiones anticipadas. Este proceso es parecido al del investigador que, consciente de las limitaciones de su información, no se atreve a sacar una conclusión y «suspende el juicio» hasta tener más datos.
- c) Elaborar una hipótesis de tanteo. Es una forma de avanzar y salir de la ambigüedad inicial.
- d) Releer la frase intentando buscar su significado.
- e) Releer el contexto previo. A veces no es suficiente con volver a leer la frase y el lector opta por empezar más arriba la búsqueda. Intenta retomar el hilo desde el punto en que se perdió.
- f) Consultar una fuente experta. Esta es la última solución. Esta fuente puede ser el diccionario, otro compañero o el profesor¹⁷.

¹⁶ COMEZAÑA, Gabriela P. Op, cit., p. 9

¹⁷ COLLINS, A. y SMITH, E.: «Teaching the process of reading comprehension». En: SANZ MORENO, Ángel. Op, cit., p. 28.

En cuanto a las estrategias para solucionar problemas existe una amplia teoría particularmente guiada a partir de la teoría del aprendizaje significativo y de la teoría de la metacognición. En este primer avance destaco a Frida Díaz Barriga, quien establece una diferenciación entre estrategias de enseñanza (de carácter instruccional, dadas por el docente) y las estrategias de aprendizaje (de carácter autónomo internalizadas y aplicadas por los estudiantes). El objetivo es fortalecer en los estudiantes la utilización de esas estrategias de aprendizaje con el fin de logra un control permanente sobre su proceso. En la tabla 1 se sintetizan éstas.

Tabla 1. Una clasificación de estrategias de aprendizaje (basada en Pozo, 1990)¹⁸

Proceso	Tipo de estrategia	Finalidad u objetivo	Técnica o habilidad
Aprendizaje memorístico	Recirculación de la información	Repaso simple	• Repetición simple y acumulativa.
		Apoyo al repaso (seleccionar)	• Subrayar • Destacar • Copiar
Aprendizaje significativo	Elaboración	Procesamiento simple	• Palabra clave • Rimas • Imágenes mentales • Parafraseo
		Procesamiento complejo	• Elaboración de inferencias • Resumir • Analogías • Elaboración conceptual
	Organización	Clasificación de la información	• Uso de categorías
		Jerarquización y organización de la información	• Redes semánticas • Mapas conceptuales • Uso de estructuras textuales
Recuerdo	Recuperación	Evocación de la información	• Seguir pistas • Búsqueda directa

Otra referencia encontrada en este primer avance es el de las investigadoras argentinas Nelsy Lacon y Lucía Hocevar¹⁹, quienes hacen un

¹⁸ DÍAZ BARRIGA, Frida y HERNÁNDEZ ROJAS, Gerardo. Estrategias docentes para un aprendizaje significativo: Una interpretación constructivista. México: Mac Graw-Hill, 1999. p. 17.

¹⁹ LACON DE LUCÍA, Nelsy y ORTEGA DE HOCEVAR, Lucía. Cognición, metacognición

aporte interesante para desarrollar procesos de escritura a partir de las teorías cognitivas y metacognitivas.

Para estas autoras la escritura si bien implica procesos sociales y culturales, también se liga a factores motivacionales y cognitivos. Estos últimos partiendo de que la escritura se concibe como una actividad cognitiva compleja.

Las investigadoras reiteran el papel que tienen las prácticas sociales dentro del desarrollo de la escritura, pero también enfatizan en la necesidad de emprender actividades concretas de formación que involucren el desarrollo de ciertas habilidades y conocimientos específicos en el campo de la escritura y la lectura.

El primer saber se relaciona con la educación en conceptos y contenidos, esencial para poder interactuar con los saberes. Algunas personas consideran que tener claridad acerca del saber garantiza una escritura adecuada del mismo. Sin embargo a ese dominio se le debe incluir uno lingüístico, y otros de corte pragmático. De uso, propio de aquellas comunidades en las cuales se inscribe el texto.

El dominio textual es una suma de todos los anteriores: involucra una enciclopedia acerca de las estructuras textuales y géneros discursivos, involucra un dominio lingüístico textual y lexical acerca de las demandas de cada tipo de texto e involucra un dominio discursivo y pragmático en relación con los roles y demandas culturales propios de cada género y estructura textual.

Por tal razón, Lacon y Hocevar proponen un proceso de formación que integra las visiones cognitivas y metacognitivas. Dicho proceso se organiza a partir de la siguiente secuencia:

1. Diagnóstico de la competencia productiva de los estudiantes
2. Procesamiento estratégico de textos expositivos: a través del análisis de textos modélicos
3. Conocimiento de estrategias de escritura
4. Evaluación colectiva de un texto escrito por el estudiante
5. Aplicación y reconocimiento de estrategias en ejercicios de lectura

y escritura. [En línea] Revista signos. Vol. 47, N. 67. (2008).P.231-235. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09342008000200009&script=sci_arttext

6. Producción final o posttest
7. Reflexión y análisis de resultados

Como puede observarse, este trabajo establece una relación retroactiva entre lectura y escritura. La lectura entra en una fase de reconocimiento de estructuras textuales y como validación de las estrategias de escritura tanto en la revisión de los propios textos como en la evaluación de su uso en otros textos.

Guiadas por esa intencionalidad, proponen un diagnóstico inicial de corte psicolingüístico en el cual se evalúa el conocimiento y dominio de las estructuras textuales. Dicho diagnóstico se resume en la tabla 2.

De igual forma, en la escritura se desarrolla el fortalecimiento de estrategias de planificación, revisión y evaluación, de acuerdo con lo planteado por Hayes y Flower, de obligada cita en cualquier artículo que aborde el problema de la redacción. Este modelo entiende la escritura no como un proceso cerrado y lineal, sino como un proceso recursivo que atraviesa las fases de planificación, textualización y revisión. Dichas estrategias son abordadas por Lacon y Hocevar en la tabla 3.

El desarrollo de investigaciones en este campo ha dado una amplia literatura que ha transformado las concepciones de enseñanza de la escritura, la cual dejó de centrarse en el texto como objeto y producto final, para centrarse en este como proceso. Según Cassany, este enfoque detiene su análisis en la manera como los escritores competentes abordan su proceso de escritura. La escritura es un proceso que es necesario dominar y como tal el docente debe acompañar al estudiante en el dominio de ese proceso. Cita a Flawell para ilustrar las fases de ese proceso:

Paso 1: Explorar el problema retórico

Paso 2: Hacer un plan de trabajo

Paso 3: Generar ideas nuevas

Paso 4: Organizar tus ideas

Paso 5: Conocer las necesidades de tu lector

Paso 6: Transformar la prosa de escritor en prosa de lector. (La prosa de escritor es lo que se escribe para uno mismo, y la de lector lo que se escribe para otros)

Paso 7: Repasar el producto y el propósito

Tabla 2. Diagnóstico de los aspectos psicolingüísticos asociados a la producción textual.²⁰

Niveles	Estrategias	estrategias
Pragmático	Adecuación a la situación comunicativa	Ajuste a las características del receptor, al contexto escrito: informar objetivamente, lengua estándar, registro general, escrito y formal
Superestructural	Ajuste a las categorías canónicas Ajuste a las exigencias de las categorías procedimentales incluidas Adecuada diagramación	Introducción y desarrollo, conclusión (optativa) Adecuados procedimientos para el desarrollo temático.
Macroestructural	Mantenimiento de unidad temática Cohesión entre macroproposiciones	Párrafos con sangría inicial Tema global del primer párrafo, eje unificador de temas parciales de los otros párrafos. Conexión entre los párrafos léxica y/o gramatical. Puntuación delimitadora: punto y aparte
Microestructural	Adecuada progresión temática Cohesión interoracional	Progresión ordenada por temas enunciados en posición inicial y remas que los especifican y/o explican. Conexión léxica o gramatical entre oraciones. Adecuada selección de sustitutos. Puntuación delimitadora: punto seguido
Proposicional	Correcta estructuración sintáctica Adecuada relación semántica	Concordancia de género y número; correlación verbal entre periodos sintácticos. Adecuadas conexiones de coordinación y subordinación Ordenada organización de constituyentes oracionales Adecuada elección del léxico y de sus sustitutos. Información pertinente, no errónea, no repetitiva, sin contradicciones

Paso 8: Evaluar y corregir el escrito

Paso 9: Corrección de los conectores y de la coherencia²¹

En este proceso se parte de un análisis de los factores asociados al propósito, las características del lector, el lenguaje a utilizar la imagen que ha de proyectarse como enunciador y otros que van más allá de los

<?> Ibíd., p. 245.

<?> Flower, L. "Writer-Based-Prose: A Cognitive Basis for Problems in Writing". En: CAS-SANY, Daniel. Enfoques didácticos para la enseñanza de la expresión escrita. En: Comunicación, lenguaje y educación, 6, (1990) 63-80.

Tabla 3. Procesos de escritura²²

Estrategias de planificación: - determinación de la situación retórica: - determinar qué se quiere decir (tema). - pensar para qué se escribe (objetivos del escritor). - tener en cuenta para quién se escribe (audiencia) y la posición de sí mismo como emisor (en calidad de qué se escribe). - generación de ideas: - pensar qué ideas se desarrollarán. - observar, tomar notas, consultar bibliografía, etc., según el tipo de texto y el propósito del escrito. - organización de las ideas: - dar forma a las ideas en un esquema, listado, cuadro sinóptico, etc., teniendo en cuenta las ideas generadas y la superestructura del texto a producir (objetivos de escritura). Estrategias de escritura: - escritura en borrador: - redactar un borrador apoyándose en lo planificado y en los objetivos de escritura planteados previamente: situación retórica, generación y organización de ideas. - revisión, corrección, reescritura: - revisar lo escrito, evaluarlo en sus distintos niveles, corregir, planificar, reescribir.
--

problemas gramaticales y correctivos que, como puede observarse, pertenecen a una fase final de la escritura.

Al respecto, Paula Carlino cita a Linda Flower y Nancy Sommer para describir el problema que presentan los estudiantes en la exploración del problema retórico. El escritor experto ha de establecer una actitud dialógica con el posible lector de su texto, ello condiciona el lenguaje a utilizar, la manera de organizar el conocimiento, la selección de las ideas fundamentales, los tipos de estrategias a utilizar y el uso de claves textuales que guíen al lector²³. Como afirma Ruiz los contratos de sentido entre escritor y lector, están mediados por el texto. Por lo tanto, la eficacia del discurso dependerá directamente de la valoración del lec-

²² Flower, L. & Hayes, J. La teoría de la redacción como proceso cognitivo. En: LACON DE LUCÍA, Nelsy y ORTEGA DE HOCEVAR, Lucía. Cognición, metacognición y escritura. [En línea] Revista Signos. Vol. 47, N. 67. (2008).P.245. Disponible en:http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09342008000200009&script=sci_arttext

tor, los problemas de la composición tocan necesariamente la intención del escrito.

“Las decisiones en torno a cómo influir en el lector también afectan retroactivamente sobre las decisiones temáticas y estructurales. Por un lado, el nivel de profundidad del tema, depende de lo que se quiera lograr con él y de las características del receptor. De igual forma el tipo de estructura textual, la presentación y el lenguaje dependerán de las características del lector ideal”²⁴.

Flower diferencia entre prosa basada en el autor y prosa basada en el lector. La primera presenta las ideas basadas más en las necesidades de quien escribe y en su propia experiencia que en los requerimientos del lector. Las ideas son presentadas en el orden en el cual se encontraron lo cual puede generar textos oscuros y sin un propósito definido. Por su parte la prosa basada en el lector parte de un acuerdo discursivo entre ambos y de la necesidad de establecer contextos compartidos²⁵.

Derivado del desconocimiento de los aspectos retóricos propios de la escritura, los estudiantes redactan textos en los cuáles prima la actitud de “decir el conocimiento”. Esto implica la redacción de unos textos en los cuales el escritor de forma lineal y plana expresa unos conceptos, sin matizarlos a partir de las exigencias retórica y semánticas que emanan de la definición de un lector ideal. Por el contrario, la estructura de transformar el conocimiento, conduce al escritor a adecuar el tema, la estructura y la expresión a esas características²⁶.

De igual forma, en el proceso de revisión de escritura formulado por Cassany, la investigadora argentina ha evidenciado que el estudiante

²³ Flower, L. “Writer-Based-Prose: A Cognitive Basis for Problems in Writing”. En: CARLINO, Paula. El proceso de escritura académica: Cuatro dificultades de la enseñanza universitaria. En: Revista Educere. [En línea]. Vol. 8, N. 26 (2004). [Consultado el 10 de mayo de 2010]. Disponible en http://www.psi.uba.ar/academica/cursos_actualizacion/recursos/carlino_cuatro.pdf.

²⁴ RUIZ, Gustavo. La escritura como estrategia de pensamiento. En: Revista Acierto. Vol. 3 (2007). p. 15

universitario tiende a endurecer el texto en su primera versión. Esto es a considerar su escritura inicial como la escritura final. En ese sentido tanto su revisión como su corrección se orienta a una mirada frase a frase, descuidando aspectos de organización global y temática. Obviamente al no tener en cuenta al lector, su expresión está en directa conexión con su propia intencionalidad, lo cual le dificulta ponerse en el lugar del lector, para intentar anticipar a qué tipo de obstáculos de comprensión se puede enfrentar²⁷.

De allí que la propuesta de Lacon y Hocevar adquiera relevancia en tanto ofrece rutas posibles de intervención para fortalecer la escritura, siempre en conexión con la lectura. Por ello es pertinente, registrar en este avance la manera como las autoras diseñan el proceso de formación en ese sentido. Tal síntesis se presenta en la tabla 4.

²⁵ Flower, L. "Writer-Based-Prose: A Cognitive Basis for Problems in Writing". En: CARLINO, Paula. El proceso de escritura académica: Cuatro dificultades de la enseñanza universitaria. En: Revista Educere. [En línea]. Vol. 8, N. 26 (2004). [Consultado el 10 de mayo de 2010].

²⁶ SCARDAMALIA, M. y BEREITER, C. Dos modelos explicativos de los procesos de composición escrita. En: CARLINO, Paula. El proceso de escritura académica: Cuatro dificultades de la enseñanza universitaria. En: Revista Educere. [En línea]. Vol. 8, N. 26 (2004). [Consultado el 10 de mayo de 2010].

²⁷ CARLINO, Paula. El proceso de escritura académica: Cuatro dificultades de la enseñanza universitaria. En: Revista Educere. [En línea]. Vol. 8, N. 26 (2004). [Consultado el 10 de mayo de 2010]. pp. 323-324.

Tabla 4. Proceso didáctico de fases interactivas del proceso de producción²⁸

Expectativas de logro: Conocer y aplicar reflexivamente estrategias de escritura para la producción de distintos tipos de textos.		
Objetivos	Estrategias	Tareas globales
1. Escribir un texto dentro de los parámetros de una situación comunicativa consensuada	De producción Metacognitivas	Escritura inicial de un texto o pretest y de la explicación del proceso seguido para escribir-informe metacognitivo.
2. Construir una representación del texto en la memoria aplicando estrategias de lectura	De prelectura	Formulación de hipótesis a partir de las marcas paratextuales de un texto.
	De lectura	Procesamiento estratégico del texto en sus distintos niveles.
	De poslectura	Organización gráfica del contenido del texto.
	Metacognitivas	Reflexión sobre los propósitos de las estrategias de lectura llevadas a cabo. Elaboración de conclusiones en forma oral y escrita.
3. Construir un modelo adecuado de producción escrita en la memoria	De producción psicolingüísticas Cognitivas y metacognitivas	Evaluación del texto leído y reconocimiento de las estrategias de escritura usadas por el autor en sus distintos niveles. Elaboración de un cuadro síntesis de las estrategias psicolingüísticas de producción.
	Del proceso de escritura, cognitivas y metacognitivas	Comprensión y reconocimiento de las fases del proceso de escritura. Reflexión, explicitación oral y síntesis escrita sobre las estrategias puestas en juego en el proceso de escritura.
	De lectura y escritura interconectadas Metacognitivas	Evaluación colectiva de un escrito. Evaluación, corrección cooperativa y luego individual del texto personal elaborado

²⁸ LACON DE LUCÍA, Nelsy y ORTEGA DE HOCEVAR, Lucía. *O. p.*, cit. p. 249.

Objetivos	Estrategias	Tareas globales
4. Proponer estrategias correctoras de los escritos	De lectura y escritura interconectadas Metacognitivas	Evaluación colectiva de un escrito. Evaluación, corrección cooperativa y luego individual del texto personal elaborado
5. Aplicar estrategias de escritura	Estrategias de lectura y escritura interconectadas Metacognitivas	Aplicación de estrategias en ejercicios de escritura breves y graduados Identificación de las estrategias puestas en juego en cada actividad
6. Producir textos aplicando reflexivamente estrategias de escritura, con apoyo externo en las tareas de revisión y corrección	De escritura Metacognitivas	Producción de textos poniendo en marcha las estrategias aprendidas para escribir, corregir y reescribir Revisión y regulación de la tarea en forma colaborativa.
7. Escribir un texto y monitorear auto reflexivamente el texto que se va produciendo y el producto final. Determinar reflexivamente las estrategias aplicadas	De escritura Metacognitivas	
8. Reflexionar sobre el proceso de aprendizaje seguido y elaborar conclusiones	Cognitivas y metacognitivas	

Como puede observarse en la tabla integradora, el proceso se inicia con la producción en torno a un tema. Esta producción se comparte, pero no se juzga. Después se emprende la lectura de algunos textos modélicos que permitan inferir algunas características estructurales y determinar algunas estrategias aplicadas. Las estrategias inferidas en la lectura son después utilizadas como criterios de análisis de los textos producidos por los estudiantes.

Posteriormente viene la etapa de escritura propiamente dicha, en la cual se formalizan esas estrategias y se aplican en la elaboración de sus textos. Esto se somete a un proceso de revisión constante y de reflexión acerca de esas estrategias. Es un proceso retroactivo que pone a dialogar escritura y lectura, entendida la lectura desde la perspectiva del escritor. Cuando se lee como escritor se van internalizando estrategias y corrigiendo errores.

De igual forma, se da una reiteración en el dominio de las estrategias lingüísticas, pero se acude permanentemente a la reflexión sobre esas estrategias, al fortalecimiento de la metacognición.

Estos enfoques han encontrado gran eco en los proyectos de formación en lectura y escritura. El reconocimiento de las estructuras ofreció un punto de referencia para orientar la didáctica de la lectura y la escritura. Sin embargo, su mirada centrada únicamente en lo individual, deposita en el sujeto toda la responsabilidad del aprendizaje. Gracias a enfoques de tipo etnográfico, sociolingüísticos, discursivos y pragmáticos, este tipo de intervenciones se fue enriqueciendo hacia otras propuestas de tipo más cultural. Este tema será tema de análisis en otro artículo.

CONCLUSIONES

Como una respuesta a la crisis de la escritura, los modelos cognitivos lograron grandes desarrollos en el proceso de formación. Se destacan la propuesta de Hayes y Flower, de obligada cita en cualquier artículo que aborde el problema de la redacción. Este modelo entiende la escritura no como un proceso cerrado y lineal, sino como un proceso recursivo que atraviesa las fases de planificación, textualización y revisión.

En ese contexto, las visiones cognitivas dan gran importancia a la representación retórica de la escritura. Pensar el propósito, las características del lector y la forma como se seleccionan y organizan los conocimientos resulta vital para permitir que el texto se ponga en una posición de transformar el conocimiento más que decirlo, de acuerdo con Scardamalia y Bereiter (1992) dos autores que han sido citados en casi todos los artículos objeto de esta revisión.

Dentro del enfoque cognitivo, se destacan los esfuerzos orientados al control del proceso. El enfoque metacognitivo se convirtió en fuente de numerosas propuestas de desarrollo de gestión del proceso tanto de lectura como de escritura. Sin embargo, según Camps, este enfoque centrado en las habilidades individuales del estudiante, entra en diálogo con las concepciones de Vigotsky, particularmente las relacionadas con la zona de desarrollo próximo que ofrece una gran injerencia al tutor ex-

perto como persona cuya interacción, garantiza el avance del aprendizaje y la interacción con los pares como forma de crear unos espacios culturales de conocimiento. En este contexto surgen las investigaciones de la lectura y la escritura en situación escolar, “enfocadas al análisis de las complejas interacciones que se establecen en el proceso de aprendizaje de la composición textual que se plantea a partir de un doble objetivo: discursivo-comunicativo y de aprendizaje”²⁹.

Asumir un enfoque determinado y excluyente, no es el interés de la investigación. Se enfatiza más bien en la necesidad de buscar la integración de estos modelos para fortalecer la escritura y la lectura. Como dice Cassany:

“Los extremismos son muy peligrosos. Un enfoque que pretenda ser muy puro y basarse exclusivamente en un punto, corre el peligro de perder el resto y de vaciar de sentido el acto mismo de escritura. Algunos sufrimos en nuestra infancia el sin sentido, la inutilidad y el aburrimiento de un enfoque absolutamente gramatical, sin función, sin texto, sin proceso y con poco contenido. El resto de enfoques puede ser tan fatal como el primero, aunque mucho más modernos, si se utilizan de una forma radical. Creo que la sabiduría está en el eclecticismo. Cuando me imagino el mejor enfoque para un curso determinado, siempre me sale una mezcla rara de todas las posibilidades, algo que en cada caso intenta ser útil al alumno³⁰” (10 p. 79).

29 CAMPS, Ana. Op. cit. p. 5.

30 CASSANY, Daniel. . Op. cit. p. 79.

BIBLIOGRAFÍA

- BOCCA, Ana María y VASCONCELO, Nidya. Algunas reflexiones acerca de las prácticas y representaciones sociales en estudiantes universitarios: la escritura académica. En: *Revista Enunciación*. Vol. 13. (2008). pp. 20-28.
- BURÓN J. Enseñar a aprender. Introducción a la metacognición. En: BOCCA, Ana María y VASCONCELO, Nidya. Algunas reflexiones acerca de las prácticas y representaciones sociales en estudiantes universitarios: la escritura académica. *Revista Enunciación*. Vol. 13. (2008). p. 26.
- CAMPS, Ana. Miradas diversas a la enseñanza y el aprendizaje de la composición escrita. En: *Revista Lectura y vida*. Asociación Internacional de Lectura. Vol. 24. N. 4 (2003). pp. 15-23.
- CASSANY, Daniel. *Tras las líneas: sobre la lectura contemporánea*. Barcelona: Anagrama, 2006. 296 p.
- MEJÍA, Lucy; PINEDA, Laura y MÚNERA, María Esther. (2003). Para saber sobre estrategias para mejorar la comprensión y producción del texto escrito. Medellín: Universidad de Antioquia y Secretaria de Educación para la Cultura de Antioquia, 2003. 97 p.
- DÍAZ BARRIGA, Frida y HERNÁNDEZ ROJAS, Gerardo. *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo: Una interpretación constructivista*. México: Mac Graw-Hill, 1999. 232 p.
- FLOWER, L. "Writer-Based-Prose: A cognitive basis for problems in writing". En: CASSANY, Daniel. *Enfoques didácticos para la enseñanza de la expresión escrita*. En: *Comunicación, lenguaje y educación*, 6, (1990) pp. 63-80.

CIBERGRAFÍA

- CARLINO, Paula. El proceso de escritura académica: Cuatro dificultades de la enseñanza universitaria. En: *Revista Educere*. [En línea]. Vol. 8, N. 26 (2004). [Consultado el 10 de mayo de 2010]. P. 321-328. Disponible en http://www.psi.uba.ar/academica/cursos_actualizacion/recursos/carlino_cuatro.pdf
- CARLINO, Paula. ¿Qué nos dicen hoy las investigaciones sobre escritura en la universidad? En: I Encuentro Nacional de discusión sobre políticas institucionales para el desarrollo de la lectura y la escritura en la educación superior, ASCUN_REDLESS. [En línea] [Consultado el 3 de abril de 2010]. Disponible en: <http://www.ascun.org.co/eventos/lectoescritura/paulacarlino.pdf>
- COMEZANA, Gabriela P. *Lectura, cognición y metacognición*. [En línea]. Centro Universitario Regional Zona Atlántica. Río Negro, Argentina. 2005. Disponible en: <http://www.miguelporro.com.ar/webs/curza/documentos/modulo2.pdf>

- FREGOSO, G. Cuatro debates en el seno de la alfabetización académica. *Revista Cuadernos de Educación*. [En línea] [Recuperado el 20 de mayo de 2010]. Disponible en: www.eumed.net/rev/ced/11/gfp.htm
- Flower, L. "Writer-Based-Prose: A Cognitive Basis for Problems in Writing". En: CARLINO, Paula. *El proceso de escritura académica: Cuatro dificultades de la enseñanza universitaria*. En: *Revista Educere*. [En línea]. Vol. 8, N. 26 (2004). [Consultado el 10 de mayo de 2010].
- Flower, L. & Hayes, J. La teoría de la redacción como proceso cognitivo. En: LACON DE LUCIA, Nelsy y ORTEGA DE HOCEVAR, Lucía. *Cognición, metacognición y escritura*. [En línea] *Revista signos*. Vol. 47, N. 67. (2008).P.245. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09342008000200009&script=sci_arttext
- HEINEMAN, W. y VIEHWGER, D. (1991). *Textlinguistik. Eine Einführung*. Tübingen: Nemeyer. En: LACON DE LUCIA, Nelsy y ORTEGA DE HOCEVAR, Lucía. *Cognición, metacognición y escritura*. [En línea] *Revista signos*. Vol. 47, N. 67. (2008).P.237. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09342008000200009&script=sci_arttext
- KALMAN, Judith. El acceso a la cultura escrita: la participación social y la apropiación del conocimiento en eventos cotidianos de lectura y escritura. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. [En línea] Vol. 41 N 67 (2003). [Consultado el 20 de febrero de 2010] Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=14001704>
- LACON DE LUCÍA, Nelsy y ORTEGA DE HOCEVAR, Lucía. *Cognición, metacognición y escritura*. [En línea] *Revista signos*. Vol. 47, N. 67. (2008).P.231-235. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09342008000200009&script=sci_arttext
- RUIZ, Gustavo. La escritura como estrategia de pensamiento. En: *Revista Acierto*. [En Línea]. Vol.3 (2007). P. 13-20 [Consultado en mayo de 2010] Disponible en: http://corporacion.remington.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=277&Itemid=202
- SANZ MORENO, Ángel. *Cómo diseñar actividades de comprensión lectora*. [PDF] [Recuperado el 12 de enero de 2010]. Gobierno de Navarra. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/6378488/COMO-DISENAR-ACTIVIDADES-DE-COMPRENSION-LECTORA>, Ed.
- SCARDAMALIA, M. y BEREITER, C. Dos modelos explicativos de los procesos de composición escrita. En: CARLINO, Paula. *El proceso de escritura académica: Cuatro dificultades de la enseñanza universitaria*. En: *Revista Educere*. [En línea]. Vol. 8, N. 26 (2004). [Consultado el 10 de mayo de 2010]. Disponible en http://www.psi.uba.ar/academica/cursos_actualizacion/recursos/carlino_cuatro.pdf

DECRETOS REGLAMENTARIOS EN LOS CUALES EL EJECUTIVO EXCEDE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LA LEY EN EL CAMPO DEL DERECHO SUSTANCIAL TRIBUTARIO: NULOS O INEFICACES*

Por: Carlos Mario Restrepo Pineda**

Resumen

El presente escrito tiene como objetivo resolver el siguiente interrogante: ¿Cómo se debe abordar el problema que se presenta cuando el poder ejecutivo excede la potestad reglamentaria de la ley en los casos en que hay reserva legal como lo es el campo del derecho tributario sustancial teniendo en cuenta la doctrina de la corte constitucional?

Conforme a lo planteado se debe determinar si dichos decretos reglamentarios en materia tributaria, se deben demandar en nulidad o si opera la ineficacia de los textos en los cuales el ejecutivo desborda la potestad reglamentaria.

Palabras clave: Principio de legalidad, principio de representación, principio de reserva de ley, el principio de certeza, potestad reglamentaria, ley, decreto reglamentario, ejecutivo.

* Este artículo es producto de la investigación que se adelanta actualmente en la Facultad de Contaduría Pública de UNAULA, acerca de la Ley Tributaria y los decretos reglamentarios que exceden la potestad reglamentaria: son esto decretos ¿nulos o ineficaces?

** Candidato a Magister en Derecho Procesal Contemporáneo de la Universidad de Medellín, Especialista en Legislación Tributaria de la Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA, Abogado de la Universidad de Antioquia, Contador Público de la UNAULA, Tecnólogo en Sistemas de la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia, y profesor de tiempo completo de la UNAULA. Email: cmrp@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Colombia es un Estado Social de Derecho. El Estado se divide en tres ramas del poder público: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Cada una de éstas tiene diferentes funciones, ejercidas por diferentes entidades, y con funciones propias, con las cuales se busca controlar y garantizar el poder público.

En repetidas ocasiones se ha planteado la problemática que existe cuando una de estas ramas realiza funciones de la otra, generando así un choque entre ellas y una inestabilidad jurídica.

El tema a tratar en la presente escrito se refiere a los decretos reglamentarios expedidos por el Presidente de la República en representación del poder ejecutivo y en el ejercicio de la potestad reglamentaria de la ley, en los cuales excede la potestad reglamentaria en temas que tienen reserva legal como es el caso de las leyes tributarias.

El poder ejecutivo tiene dos límites para reglamentar una ley, el primero es que la ley a reglamentar exista, y el segundo es la misma ley que se reglamenta. Cuando el ejecutivo desborda estos dos límites en materia tributaria entra a crear nuevas leyes o modificar leyes ya existentes, violentando así el ordenamiento jurídico y usurpando la función legislativa del Congreso en temas que tienen reserva legal, como los son los referidos a los aspectos estructurales del tributo que están revestidos por el principio de legalidad de norma.

De acuerdo con lo expuesto en los párrafos anteriores es necesario buscar la respuesta al siguiente interrogante: ¿Cómo se debe abordar el problema que se presenta cuando el ejecutivo excede la potestad reglamentaria de la ley en los casos en que hay reserva legal como lo es el campo del derecho tributario sustancial teniendo en cuenta la doctrina de la corte constitucional?

Conforme a lo planteado se debe determinar si dichos decretos reglamentarios en materia tributaria, se deben demandar en nulidad o si opera la ineficacia de los textos en que los cuales se desborda la potestad reglamentaria.

Se resalta entonces, la importancia de aclarar las siguientes inquietudes:

Precisar el alcance en materia tributaria de los principios constitucionales implicados en el proceso de creación o modificación de la ley en materia tributaria, tales como: el principio de legalidad, el principio de representación, el principio de reserva legal y el principio de certeza en el derecho tributario.

Delimitar el alcance de la potestad reglamentaria del presidente de las leyes tributarias.

Concretar el alcance de la presunción de legalidad de los actos administrativos, incluyendo aquellos en los cuales el presidente, haciendo uso de su potestad reglamentaria de la ley, reglamenta la ley tributaria.

Establecer una solución jurídica, teniendo en cuenta la doctrina de la Corte Constitucional, para abordar el problema que se presenta cuando el presidente excede la potestad reglamentaria, expidiendo decretos reglamentarios en materia tributaria, en los cuales se crea ley o se modifica la ley ya existente.

En consecuencia la apología del presente escrito, se da en el hecho, que es altamente preocupante, la actitud del gobierno del período comprendido entre 2002 y el 2008, de expedir decretos reglamentarios que crean o modifican la ley ya existente en materia tributaria, con el objeto de beneficiar a un cierto grupo de contribuyentes, amparado en que estos decretos reglamentarios por ser actos administrativos, se presume que están ajustados a la ley, y que como tal, están vigentes y se aplican mientras no sean demandados en nulidad y que mediante sentencia se declare dicha nulidad.

1. PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, REPRESENTACIÓN, RESERVA DE LEY Y CERTEZA EN EL DERECHO TRIBUTARIO

La historia muestra como los súbditos han opuesto al poder del monarca sus economías privadas. Esta resistencia ha provenido de los contribuyentes y es, en este contexto, en la edad media, en el que nació el principio de legalidad en materia tributaria, como una forma para contrarrestar el poder absoluto del monarca y asegura la participación de los ciudadanos en la economía.

El principio de legalidad en materia tributaria está integrado, a su vez, por los principios de representación, reserva de ley y certeza.

1.1. Principio de legalidad

El nacimiento del principio de legalidad en el derecho tributario es el resultado de un proceso, en el cual, hay un momento en la historia en el cual el contribuyente comprende que debe participar en el ejercicio del poder con el fin de no ser víctima del Estado en términos fiscales y participar en el manejo del tesoro público para contribuir a la dirección política del Estado.

El principio de legalidad ha sido reconocido universalmente como fundamento del Estado democrático. La Corte Constitucional colombiana ha interpretado que el principio de legalidad es inherente al Estado Social de Derecho y representa una de las conquistas del constitucionalismo democrático, porque protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial, asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y actúa regulando el poder sancionatorio del Estado a través de la imposición de límites al ejercicio de dicha potestad punitiva, lo cual es propio del elemento político de la constitución denominado régimen republicano. La Corte Constitucional en la Sentencia C-406 de 2004 dice:

Como ya lo ha determinado la Corte Constitucional, el principio de legalidad es inherente al Estado Social de Derecho, representa una de las conquistas del constitucionalismo democrático, protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial, asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y actúa regulando el poder sancionatorio del Estado a través de la imposición de límites [...]¹ (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

La Carta Magna del año 1215 muestra las dos características del principio de legalidad en materia tributaria:

La primera característica del principio de legalidad: *no taxation without representation* no puede haber tributo sin representación, conoci-

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-406 de 2004. Magistrado ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

do bajo el aforismo *nullum tributum sine lege*. Este postulado establece que no es posible decretar un impuesto si en su aprobación no han concurrido los eventuales afectados por intermedio de sus representantes ante los cuerpos colegiados, criterio que ha sido acogido en la Constitución de 1991.

El principio político según el cual no hay tributo sin representación también está garantizado constitucionalmente cuando hay participación de autoridades del orden territorial pues las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son igualmente corporaciones públicas de elección popular, cuyas decisiones están dirigidas a ser cumplidas por los habitantes de las respectivas entidades territoriales. Sin embargo, “estas corporaciones electivas realizan esa representatividad con apoyo en el principio de la legalidad del tributo, plasmando sus mandamientos bajo la guía del principio de la certeza tributaria en tanto el artículo 338 prescribe que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos². (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

La segunda característica del principio de legalidad consiste en la predeterminación del tributo expresada en el aforismo *una lex previa y certa*, según el cual deben indicarse los elementos de la obligación fiscal que constituyen la estructura del tributo (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa) con el objeto de dar certeza al contribuyente de las obligaciones fiscales, criterio que ha sido acogido en la Constitución de 1991.

El principio de legalidad, como requisito para establecer tributos, tiene varias funciones: La exigencia de representación popular, garantizar un mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones y un diseño coherente de la política fiscal del Estado.

² Corte Constitucional. Sentencia C-227 de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

El principio de legalidad, como requisito para la creación de un tributo, comprende distintas funciones: (i) no es solamente fruto de la exigencia de representación popular, sino que, además, (ii) corresponde a la necesidad de garantizar un reducto mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado³. (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

La potestad impositiva del Estado está ligada al principio de legalidad en cuanto fundamento de competencia y poder creador de tributos, para cuyo ejercicio es indispensable la participación de las corporaciones de elección popular en un Estado democrático, en nuestro caso el Congreso de la República. En la sentencia C-155 de 2003 la Corte constitucional hace las siguientes consideraciones:

Como fundamentos normativos a partir de los cuales se estructura este principio, son de resaltar los artículos 150-12 y 338 de la Constitución. El primero establece una suerte de reserva en el Congreso para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”; naturalmente que en la norma el término “contribución” es utilizado en sentido lato o amplio. El segundo exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos.

Sobre el alcance del principio la Corte se ha pronunciado en numerosas oportunidades para destacar sus características básicas, las cuales son reseñadas a continuación:

- Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. “Bajo esta idea, no es posible decretar un impuesto si para su aprobación no han concurrido los eventuales afectados por intermedio de sus representantes ante los cuerpos colegiados, criterio acogido de tiempo atrás en el derecho colombiano y re-

³ Ibíd.

afirmado en la Carta de 1991”. Así, solamente el Congreso y las asambleas departamentales o los concejos municipales de conformidad con la ley, pueden crear gravámenes, sin que dicha facultad pueda ser ejercida por las autoridades administrativas o delegada en ellas.

- Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una *lex previa y certa* debe señalar los elementos de la obligación fiscal”, es decir, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa⁴. (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

El principio de legalidad, estaba consagrado en el artículo 43 de la constitución de 1886 (acto legislativo número 3 de 1910), la Constitución de 1991 lo retoma en el artículo 338 en armonía con el artículo 150 numeral 12, este artículo establece el principio de legalidad del tributo señalando que en tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas departamentales y los Concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales.

El Congreso de la República aparece entonces como la institución del Estado de representación popular que a través de ley crea los tributos del orden nacional o territorial, pudiendo frente a estos últimos fijar unos parámetros que le permitan a las Asambleas y Concejos decretarlos dentro de sus respectivas jurisdicciones y las facultades reglamentarias que con arreglo a la Constitución y la ley correspondan a las Asambleas y Concejos. Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia C-227 de 2002 Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño dice:

Sobre la predeterminación o certeza existe una doble caracterización: de un lado, el principio es rígido porque exige a los cuerpos colegiados la determinación de los elementos del tributo, sin que esa facultad pueda atribuirse a una entidad administrativa; pero, de otra parte, los postulados de descentralización y autonomía lo hacen flexible, pues no solamente la ley, sino también las ordenanzas y los acuerdos son los encargados de fijar dichos elementos.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2003. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

Entonces, “la predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial, ya que fortalecen la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido⁵. (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

En relación con el Presidente de la República la Constitución reivindica la soberanía fiscal en el Congreso, toda vez que en términos del artículo 150 numeral 10 de la Constitución el Legislativo no puede otorgarle al Presidente facultades extraordinarias para decretar tributos.

Cosa muy diferente es que pueda el Presidente en forma transitoria fundamentado en un estado de emergencia económica, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, medidas que dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal. Como se puede apreciar el Presidente no actúa por delegación del Congreso, sino en virtud de las funciones propias que le establece la constitución, lo cual no pone en entredicho la soberanía impositiva en materia tributaria del Legislador, por el contrario, la afirma, pues el artículo 215 de la Constitución establece que la vigencia de las medidas impositivas tomadas por el Ejecutivo sólo podrá pasar de ser legislación transitoria a permanente a voluntad del Congreso.

1.2 Principio de reserva de ley

La Corte Constitucional ha dicho que el principio de legalidad está integrado entre otros, por el principio de reserva de ley o reserva legal: “Cabe recordar que el principio de legalidad está integrado a su vez por el principio de reserva legal y por el principio de tipicidad, que por supuesto guardan entre sí una estrecha relación. [...]”⁶. (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-227 de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-406 de 2004. Magistrado ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

En materia de reserva de ley la Constitución ha establecido esta figura para la determinación de los tributos, en la sentencia C-690 de 2003 dice:

La Corte se ha referido, entre otras, a la reserva de ley en materia de libertad individual, para señalar que las restricciones a ese derecho se encuentran sometidas a estricta reserva legal, de manera que corresponde al legislador señalar de manera precisa las hipótesis en las que la privación de la libertad es jurídicamente viable; a la reserva en materia penal, conforme a la cual corresponde al legislador definir de manera clara y expresa todos los elementos del delito y establecer la sanción aplicable; a la reserva en materia disciplinaria; a la reserva en relación con el establecimiento de inhabilidades; o la reserva legal para la determinación del régimen de regulación de la prestación de los servicios públicos, campo en el cual la Corte ha expresado que la reserva de ley, “[...] como expresión del principio democrático, busca que el régimen de los servicios públicos sea el resultado de un proceso de deliberación pluralista, público, abierto a la participación de todos y responsable ante las personas que sean usuarios de dichos servicios”.

Adicionalmente al señalamiento de específicas reservas de ley, que en cuanto no se refieren a un tipo especial de ley, pueden denominarse reservas de ley ordinaria, la Constitución ha previsto también unas reservas de ley estatutaria y reservas de ley orgánica, conforme a las cuales para la regulación de determinadas materias es necesario acudir a esas modalidades especiales de la actividad legislativa. Y como una manifestación más exigente del principio de legalidad, en ciertos casos la Constitución ha excluido la posibilidad de la legislación delegada a través de facultades extraordinarias al Ejecutivo. Así, en el numeral 10º del artículo 150 de la Constitución se establece que no se podrán conferir facultades extraordinarias para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, o marco, ni para decretar impuestos⁷. (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-690 de 2003. Magistrado Ponente: Rodrigo escobar Gil.

El principio de reserva de ley se relaciona con el principio de legalidad, en tanto que se exige un acto del legislador para la creación de gravámenes, como el respeto al supuesto político de la representación:

La atribución reconocida a las autoridades para la creación o regulación de cargas impositivas debe respetar el principio de reserva legal que, expresado en el aforismo “*nullum tributum sine lege*”, señala tanto la necesidad de un acto del legislador para la creación de gravámenes, como el respeto al supuesto político de la representación, por virtud del cual, la creación de impuestos va de la mano del consentimiento -directo o indirecto- de la colectividad⁸. (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

Lo anterior significa que solamente el Congreso como órgano legislativo de representación popular tiene la facultad para legislar en materia tributaria, y que dicha reserva de ley no puede ser delegada ni usurpada por ninguna otra institución u órgano del Estado.

1.3 Principio de certeza

Este principio se presenta como una consecuencia lógica del principio de legalidad, la finalidad de éste es garantizar que todos los elementos del Tributo: el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa del gravamen, estén consagrados inequívocamente en la ley. Las normas que se refieren a los elementos del tributo conforman el derecho sustantivo tributario.

El principio de certeza en materia tributaria, que surge como consecuencia lógica del de legalidad, tiene la finalidad de garantizar que todos los elementos del vínculo impositivo entre los administrados y el Estado estén consagrados inequívocamente en la ley, bien porque las normas que crean el tributo los expresan con claridad, o porque en el evento en que una disposición remite a

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2000. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

otra para su integración, es posible identificar dentro del texto remitido el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa del gravamen⁹. (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

1.4 Principio de representación

Solamente las instituciones de representación popular como el Congreso, las Asambleas y los Consejos municipales son las que tiene la facultad para establecer o modificar los tributos, facultad que es indelegable. La Corte Constitucional en la sentencia C- 413 de 1996 ha dicho lo siguiente:

Basta recordar lo expuesto por esta Corte en sentencia C-390 del 22 de agosto de 1996, en torno al genuino alcance del artículo 338 de la Constitución, en lo concerniente a la obligatoria fijación de los elementos esenciales de la obligación tributaria por parte de los órganos colegiados de carácter representativo:

Muy exigente ha sido la jurisprudencia de esta Corte en lo relativo al principio de representación como esencial para la imposición de tributos.

Se trata –como lo indica el artículo 338 de la Constitución– de asegurar que sean los órganos colegiados de elección popular – Congreso, asambleas y concejos– los que resuelvan en tiempo de paz si establecen, aumentan, modifican o suprimen impuestos, tasas o contribuciones, bajo el entendido de que, si bien tales gravámenes son indispensables para el sostenimiento del Estado y para el cumplimiento de sus fines, los gobernados tienen derecho a que sus más auténticos representantes, en guarda del interés colectivo, impidan las exacciones injustas o desproporcionadas, reservándose la competencia para impartir aprobación a las medidas que en tal sentido se adopten.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2000. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

En ese orden de ideas, la Constitución ha llegado inclusive a prohibir, y de manera total, el otorgamiento de facultades extraordinarias en el campo tributario (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-246 del 1 de junio de 1995) y ha optado por exigir, enunciando los componentes esenciales de la obligación tributaria, que ellos sean determinados de modo directo y específico por el órgano competente –Congreso, Asamblea o Concejo– en el mismo acto –Ley, Ordenanza o Acuerdo–, según se trate de tributos del orden nacional, departamental, municipal o distrital (artículo 338 CP). –

[...]

En lo referente a impuestos, no cabe duda de que la opción de transferir competencia a las autoridades administrativas para fijar cualquiera de los elementos tributarios no existe. Ella únicamente ha sido contemplada para tasas y contribuciones.

De tal suerte que, cuando de impuestos se trata, si son de carácter nacional, es el Congreso, en la ley respectiva –o el Gobierno en el decreto legislativo correspondiente, en tiempos que no sean de paz– el único titular de la facultad -que es simultáneamente obligación, una vez se ha resuelto establecer el tributo- de señalar con claridad y precisión los componentes esenciales de la obligación que, a partir de la norma, será exigible a los contribuyentes: “La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos” (artículo 338 C.P.).

Es justamente el cumplimiento de esta perentoria obligación el que preserva, como lo ha subrayado la jurisprudencia, la seguridad jurídica de los gobernados, la certidumbre del recaudador y la idoneidad del sistema jurídico para evitar los abusos de autoridades administrativas en el ámbito tributario.

Si la norma que crea el impuesto carece de cualquiera de los elementos mencionados o lo indica de manera vaga o indefinida, toda ella es inconstitucional¹⁰. (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C- 413 de 1996. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

2. POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE

En la sentencia C-805 de 2001 la Corte Constitucional define la potestad reglamentaria de la siguiente forma: La potestad reglamentaria es “[...] la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley [...] [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”. Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley”¹¹. (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

El Congreso tiene la facultad para establecer y modificar los tributos, facultad que es indelegable, pero que no implica que el Presidente no pueda ejercer su potestad reglamentaria, potestad reglamentaria establecida en el numeral 11 del artículo 189 constitucional, la cual no sólo es legítima, sino necesaria para que el texto de la Ley general y abstracto se pueda aplicar a los casos particulares.

El hecho de que sea una facultad restrictiva del Congreso lo referente a la obligación tributaria, no implica que el Presidente de la República no pueda ejercer su potestad reglamentaria, la cual no sólo es legítima, sino necesaria para ajustar a las circunstancias reales de la Nación, las disposiciones generales impuestas por el legislador. La potestad reglamentaria en materia tributaria, al ser una potencialidad no contradice la naturaleza de la rama ejecutiva del poder público, porque la función es la de reglamentar, como acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley. Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho-deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real. Ejercer esa potestad no implica que el gobierno esté legislando, pues el hecho de reglamentar una ley no equivale a legislar¹². (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-805 de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

La facultad del Presidente de la República de ejercer la potestad reglamentaria de que trata el numeral 11 del artículo 189 constitucional, no puede confundirse con las facultades extraordinarias consagradas en el numeral 10 del artículo 150 constitucional, debido a que estas últimas atribuciones se encuentran restringidas por voluntad del constituyente, y al legislador le está prohibido permitir que el ejecutivo expida decretos con fuerza de ley relacionados con tributos.

Lo dicho en el anterior párrafo no aplica respecto de la expedición de decretos, resoluciones y órdenes para la cumplida ejecución de cualquier ley como lo establece el artículo 189 constitucional, toda vez que el constituyente no delimitó el alcance y contenido del ejercicio de esa potestad reglamentaria.

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución dispone:

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...] 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Como se puede apreciar de la lectura de este artículo y su numeral 11, la potestad reglamentaria del ejecutivo tiene un fin y éste es: “la cumplida ejecución de las leyes”. La jurisprudencia y la doctrina coinciden interrumpidamente en señalar que el ejercicio de la potestad reglamentaria exige la existencia de la ley objeto de reglamentación y el respeto del marco establecido por la misma ley, las demás leyes y la Constitución.

Como se observa en el artículo 189 constitucional la facultad reglamentaria otorgada al presidente se predica para todas las leyes, y es sólo para expedir decretos que permitan el desarrollo de la misma ley.

A través de los actos que expide el presidente en ejercicio de la potestad reglamentaria, deben aportarse los detalles y pormenores para la ejecución de la ley, facilitar su interpretación, se trata de hacer operativo el enunciado abstracto de la ley para que se pueda dar aplicación en el plano

de lo real al caso en particular, por lo tanto la potestad reglamentaria está limitada al contenido de la ley que reglamenta.

La facultad reglamentaria no faculta al presidente para modificar y o adicionar la ley, lo que implica que esta facultad reglamentaria no es absoluta, pues para su ejercicio requiere que exista la ley a reglamentar, la cual se convierte en su límite como lo ha expresado la Corte Constitucional en la sentencia C-512 de 1997:

Esta competencia la ejerce el Presidente de la República por derecho propio y con carácter permanente. Es decir, no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador. No obstante, si el legislador hace referencia a esta facultad, tal mención no hace inconstitucional la norma, pues se debe entender sólo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo. Sin embargo, dicha facultad reglamentaria no es absoluta pues ella se ejerce en la medida en que exista la ley. Ley que se convierte en su límite. Es por ello que cuando el Ejecutivo Reglamenta la ley no puede ir más allá de lo que ella prevé, ni de las pautas generales que señala. Es bajo este entendimiento, que la facultad reglamentaria del Ejecutivo puede ser en algunos casos constitucional o inconstitucional. Pues si el legislador, al expedir la ley, se limita a enunciar el asunto a tratar, pero delega en el Presidente todos los temas inherentes a la propia labor legislativa, resulta innegable que estaría trasladando el legislativo su propia facultad constitucional. Al contrario, si la ley establece los parámetros generales, la reglamentación que el Ejecutivo expida es simplemente el resultado de las atribuciones constitucionales propias para desarrollarla¹³. (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

En el mismo sentido en la sentencia C-917 de 2002 la Corte ha dicho:

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-512 de 1997. Magistrado ponente: Doctor Jorge Arango Mejía.

La Corte Constitucional ha dicho que la función de legislar está reservada al órgano de representación popular y sólo de manera excepcional al presidente de la República. Al respecto aseguró que “la función legislativa –salvo la expresa y excepcional posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, numeral 10, CP)– no puede ser entregada por el Congreso al Gobierno y menos todavía a otros organismos del Estado, así gocen de autonomía, ya que ésta únicamente es comprensible en nuestro sistema jurídico bajo el criterio de que se ejerce con arreglo a la ley

Y sobre el mismo punto agregó:

“[...] si el Congreso se desprende de la función que le es propia y la traspassa a otra rama del poder público, o a uno de sus órganos, viola el artículo 113 de la Constitución, que consagra, sin perjuicio de la colaboración armónica, la separación de funciones. Una norma que contravenga este principio despoja a las disposiciones legales de su estabilidad y les resta jerarquía”.

La jurisprudencia ha subrayado igualmente que la potestad reglamentaria de la Ley descansa en el jefe del Ejecutivo (Art. 189-11 CP). Por ello sostiene que esa facultad, que consiste en “la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley [...] [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”. Se concreta en la “expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley¹⁴. (Subrayado por fuera del texto de la sentencia).

3. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La presunción de legalidad del acto administrativo, hace referencia a:

La presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente. La presunción de legitimidad importa, en sustancia, una presunción de regularidad del acto, también llamada presunción de “legali-

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-917 de 2002. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

dad”, de “validez”, de “juridicidad” o pretensión de legitimidad. El vocablo “legitimidad” no debe entenderse como sinónimo de “perfección”¹⁵.

En el mismo sentido, se ha manifestado que la presunción de legalidad del acto administrativo es:

La suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción¹⁶.

La presunción se desprende del hecho supuesto de que la administración ha cumplido íntegramente con la legalidad preestablecida en la expedición del acto, lo que hace desprender a nivel administrativo importantes consecuencias entre ellas, la ejecutoriedad del mismo¹⁷.

El sometimiento de la Administración y de sus actos a las normas superiores constituye una limitación a la actividad de la Administración, la cual sólo puede hacer aquello que le permita la ley. En cuanto a los decretos reglamentarios expedidos por el presidente en ejercicio de la potestad reglamentaria de la ley establecida en el artículo 189 numeral 11 se supone que el presidente se limita a reglamentar la ley y no a crearla o modificarla con el decreto reglamentario, lo que hace suponer que si el presidente se limita a reglamentar la ley la presunción de legalidad de ese acto administrativo supone que está de acuerdo con las normas superiores y fueron expedidos en procura del buen servicio público.

¹⁵ DROMI, José Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Astrea, 1987. pp. 136 y 137.

¹⁶ *Ibíd.* pp. 136 y 137.

¹⁷ Santofimio, Jaime Orlando. Acto Administrativo, procedimiento, eficacia y validez, segunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994, pp. 111 y 113.

El artículo 66 del Código Contencioso Administrativo dispone lo siguiente:

Artículo 66: Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

1. Por suspensión provisional.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan su vigencia.

La presunción de legalidad de los actos administrativos, con fundamento en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo tiene como consecuencia que en la medida en que los actos administrativos no estén desvirtuados por la autoridad competente, las obligaciones que éstos impongan estarán vigentes, así mismo, observa que la legalidad o ilegalidad de los mismos corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Las fuentes de legalidad en Colombia no están consagradas en forma expresa pero se infieren de las siguientes normas:

- Constitución Política artículo 4.
- Constitución Política artículos 150, 151, 152, 153 y artículo 150 numeral 19. Leyes orgánicas, estatutarias y marco y ordinarias.
- Decretos del Presidente con fuerza de ley: artículos 212, 213, 215, 150 numeral 10 y 341 de la Constitución Política
- Ley 153 de 1987 artículo 12.
- Código Contencioso Administrativo artículo 84.
- Código del Régimen Político y Municipal artículo 12.

- Constitución Política artículo 241. La guarda de la Constitución por la Corte Constitucional.
- Constitución Política artículo 188, artículo 189 Nral.11, artículo 198. Subordinación de la actuación administrativa a la constitución y a las leyes.
- Constitución Política artículo 300 numeral 12, artículo 305 numeral 1, artículo 315 numeral 1. Actos de las Asambleas y de lo Concejos.

Jerarquía de las fuentes de legalidad

1. Constitución: La Constitución como norma de normas establecida en artículo 4 constitucional. Los principios derivados del preámbulo de la constitución, los artículos 1 al 6 constitucionales y el bloque de constitucionalidad.

2. Ley

Leyes del Congreso:

- Orgánicas artículo 151 constitucional.
- Estatutarias artículos 152 y 153 constitucionales.
- Las llamadas “leyes marco” o “leyes cuadro” Art. 150 Constitucional numeral 19.
- Ordinarias artículo 150 constitucional.

Decretos del Presidente con fuerza de ley:

- Excepción Guerra Exterior artículo 212 constitucional.
- Conmoción Interior artículo 213 constitucional.
- Emergencia económica, social, ecológica o grave calamidad pública artículo 215 constitucional.
- Normas con fuerza de ley artículo 150 constitucional numeral 10.
- Ley del Plan de Desarrollo artículo 341 constitucional.

3. Reglamentos: Decretos, resoluciones y demás órdenes del Presidente necesarias para ejecutar la ley.

4. Actos de otras autoridades nacionales, diferentes del Presidente de la República, según su jerarquía.
5. Actos de las regiones administrativas: Art.306 Constitución Política.
6. Actos de Asambleas Departamentales y del Consejo Distrital de Santafé de Bogotá.

Actos de los gobernadores y del alcalde distrital dictados con base en autorizaciones extraordinarias.

7. Actos ordinarios de los gobernadores y de los alcaldes.
8. Actos de las demás autoridades departamentales y del Distrito Capital, según su jerarquía.
9. Actos de las provincias, artículo 321 constitucional y de las entidades territoriales indígenas artículo 329 constitucional.
10. Actos de los concejos municipales. Actos de los alcaldes dictados con base en autorizaciones extraordinarias de los concejos.
11. Actos ordinarios de los alcaldes.
12. Actos de las demás autoridades municipales, según su jerarquía.

Los Principios Generales del Derecho: son fuentes no escritas de los actos administrativos. Éstos son:

- Igualdad de los administrados ante la ley, las cargas públicas y el servicio público. Constitución Política artículo 365
- Respeto al derecho de defensa
- Imparcialidad de la administración
- Motivación de los actos administrativos
- No retroactividad de los actos administrativos

- El incumplimiento de los actos administrativos puede generar su nulidad

Consecuencias prácticas de la presunción de legalidad del acto administrativo:

- Los actos son obligatorios
- Deben ser obedecidos
- Sus efectos inmediatos sólo pueden anularse o suspenderse por la autoridad
- La carga de la prueba es del demandante
- Por ser presunción legal puede ser desvirtuada
- Se predica de todos los actos y respecto de todas las personas
- No hay que declararla: se presume
- Ampara a todos los actos: legítimos e ilegítimos (salvo los inexistentes) pues hasta que no haya decisión judicial no se sabe que el acto es ilegítimo
- La nulidad no puede ser declarada de oficio por el juez, aunque el acto sí puede ser revocado por la propia administración
- La ilegitimidad debe ser alegada y probada
- La presunción de los actos generales puede desvirtuarse en cualquier momento: acción de nulidad
- La presunción de los actos particulares debe desvirtuarse en un término señalado por la ley, pasado el cual se torna definitiva

Como se puede apreciar, los actos administrativos por la presunción de legalidad se presumen ajustados a derecho, y que mientras no se haya decretado su nulidad son de obligatorio cumplimiento. Pero esto no siempre es así como lo veremos en el siguiente capítulo del presente trabajo, ya que hay doctrina constitucional que permite concluir que cuando en un acto administrativo de carácter general, como lo son los actos administrativos reglamentarios incluidos los decretos reglamentarios expedidos por el presidente en ejercicio de la potestad reglamentaria de la ley, se excedan los límites de la ley que se reglamenta, y en ellos se cree ley o se modifique la ley existente, estas disposiciones reglamentarias que crean ley o modifican la ley, por ser expedidas excediendo la

potestad reglamentaria y usurpando la reserva legal serían ineficientes y ese texto se tendría como inexistente.

4. CÓMO SE DEBE ABORDAR EL PROBLEMA CUANDO EL EJECUTIVO EXCEDE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LA LEY EN MATERIA TRIBUTARIA, TENIENDO EN CUENTA LA DOCTRINA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En la sentencia T - 588 de 2006 la Corte Constitucional conoce de un acto administrativo de carácter general en el cual se violó la reserva de ley del congreso en materia de sanciones pecuniarias.

Es importante el caso de las sanciones pecuniarias, ya que con éstas ocurre igual que en el derecho tributario sustantivo en cuanto al principio de reserva de ley, lo que significa que para imponer una sanción pecuniaria se requiere que la ley lo exprese, en igual forma que en materia tributaria los elementos constitutivos del tributo deben estar establecidos en la ley.

En el caso que se analiza en sentencia T-558 de 2006 se encontró que la Ley no establecía sanciones pecuniarias, y dice la Corte, que una prerrogativa de esta índole no puede derivarse de otras que otorga la ley objeto de este caso, y aunque hay disposiciones de carácter reglamentario, que son actos administrativos de carácter general en los que se ha facultado a ciertas entidades para imponer sanciones pecuniarias, dice la Corte Constitucional que se trata de una norma de carácter reglamentario que en ningún caso puede subsanar un vacío legal, ya que el organismo que ha expedido el acto administrativo cuenta con una potestad reglamentaria residual y en ningún caso puede regular materia que tiene reserva de ley, y que por esta razón, las entidades, que dichas normas reglamentarias facultaba para imponer sanciones pecuniarias, carecen de dicha facultad. Esa misma razón permite concluir que las decisiones donde se impongan sanciones pecuniarias no constituyen actos administrativos, sino meras vías de hecho, las cuales son impugnables por medio de la acción de tutela, máxime cuando estén en juego los derechos fundamentales.

La anterior decisión de la Corte Constitucional marca un hito, ya que interpreta la Corte que aunque el acto administrativo de carácter

general este vigente y se presume su legalidad por el principio de legalidad, en los casos en los que hay reserva de ley, y en un acto administrativo reglamentario se legisle y o se modifique la ley existente, dicho acto es ineficiente, y su aplicación en una decisión sería una vía de hecho. Lo importante en este caso, es la figurara de ineficiencia del acto reglamentario aunque se presume su legalidad, a continuación se hace la cita de la sentencia T-558 de 2006 que reafirma lo ya decidido en la sentencia T-720 de 2005, sentencias donde se crea tan trascendental precedente constitucional:

Al respecto cabe destacar que la Ley 142 de 1994 confirió distintas prerrogativas públicas a las empresas de servicios públicos domiciliarios, algunas de las cuales se predicen exclusivamente de las empresas de carácter público mientras que otras se aplican indistintamente a los prestadores públicos y privados, como son por ejemplo la negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación. Paralelamente las decisiones que adopten las empresas prestadoras en estas materias tienen el carácter de actos administrativos de conformidad con el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

Ahora bien, en lo que respecta a la prerrogativa pública de imponer sanciones pecuniarias a los usuarios, cabe señalar que dicha prerrogativa carece de asidero expreso en la Ley 142 de 1994. En efecto, si bien el artículo 140 de la citada ley establece que es causal de suspensión del contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios el fraude a las acometidas, medidores o líneas, y el artículo 142 contempla que para restablecer el servicio suspendido el usuario debe satisfacer las demás sanciones previstas, **de los anteriores preceptos no se desprende la prerrogativa sancionatoria de las mencionadas empresas**, como tampoco del artículo 145 del mencionado cuerpo normativo el cual se limita a autorizar tanto a la empresa como al suscriptor o usuario a verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo; y a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren.

Se podría argumentar que de una interpretación sistemática de los anteriores preceptos se deriva tal potestad sancionatoria, pues si el artículo 140 autoriza a las empresas a suspender el servicio

en caso de fraude de los usuarios y el artículo 142 supedita el restablecimiento del servicio suspendido al pago de las sanciones previstas todo de acuerdo con las condiciones uniformes del contrato, implícitamente las empresas prestadoras cuentan con la prerrogativa de imponer multas a los usuarios, siempre y cuando tales sanciones estén previstas en el contrato de condiciones uniformes. No obstante, esta Sala considera que una prerrogativa de esta naturaleza, máxime cuando es ejercida por particulares, debe ser expresa al igual que las restantes establecidas por la Ley 142 de 1994 y no puede derivarse implícitamente de las restantes prerrogativas legales.

Ahora bien, diversas entidades administrativas han expedido disposiciones de carácter reglamentario que facultan a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios a imponer sanciones pecuniarias a los usuarios. Se trata específicamente de la Resolución 108 de 1997 expedida por la Comisión Reguladora de Energía y Gas, la cual en su artículo 54 consigna que el contrato de prestaciones uniformes deberá contemplar las conductas del usuario que dan lugar a la imposición de sanciones pecuniarias. **No obstante se trata de una norma de carácter reglamentario que en ningún caso puede subsanar el evidente vacío legal que existe en la materia. En todo caso cabe recordar que de conformidad con la jurisprudencia de esta corporación este tipo de organismo solo cuentan con una potestad reglamentaria residual y en ningún caso pueden regular materia que tiene reserva de ley.**

Del anterior análisis se desprende, por lo tanto, que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios carecen de la prerrogativa pública de imponer sanciones pecuniarias a los usuarios. Esa misma razón permite colegir que las decisiones por medio de las adoptan decisiones(sic) de esta naturaleza no constituyen actos administrativos, sino meras vías de hecho, las cuales son impugnables por medio de la acción de tutela, máxime cuando estén en juego los derechos fundamentales de los usuarios.

[...] tal como se sostuvo en la sentencia T-720 de 2005, y se reitera en esta decisión la naturaleza misma de la potestad sancionatoria sobre los usuarios exige su regulación legal, por lo tanto no puede tener fundamento en normas de carácter reglamentario.

En conclusión, según Electricaribe S.A. ESP el Decreto 1303 de 1989 la faculta a expedir actos administrativos, tales como la Decisión Empresarial 1511705, mediante los cuales puede imponer sanciones pecuniarias a los usuarios de servicios públicos domiciliarios. Tales actos administrativos pueden ser demandados ante la jurisdicción contenciosa administrativa, razón por la cual la acción de tutela es improcedente por existir otro mecanismo de defensa judicial. No obstante, de conformidad con los argumentos expuestos por esta Sala de revisión en la Sentencia T-720 de 2005 y en la presente decisión, la potestad de sancionar a los usuarios tiene el carácter de una función administrativa que requiere expresa autorización legal no solo por razones formales sino también por motivos sustanciales relacionados con la naturaleza de los servicios públicos domiciliarios y en el ordenamiento jurídico actualmente vigente no existen disposiciones legales de las cuales pueda derivarse tal potestad sancionatoria, por lo tanto no puede inferirse de una disposición de carácter reglamentario y preconstitucional, como lo es el Decreto 1303 de 1989.

Como corolario de lo anterior las decisiones de las empresas de servicios públicos domiciliarios que imponen sanciones pecuniarias a los usuarios pueden constituirse en actuaciones susceptibles de ser impugnadas por medio de la acción de tutela en la medida que infrinjan el ordenamiento constitucional y adicionalmente vulneren los derechos fundamentales de los usuarios y comprometan principios y valores fundantes del Estado social de derecho colombiano¹⁸. (Subrayado y negrilla por fuera del texto de la sentencia).

Lo importante en este caso, es la figura de ineficiencia del acto reglamentario aunque se presuma su legalidad, ya que como se vio en el capítulo referente a la presunción de legalidad de los actos administrativos del presente escrito, estos actos deben ser demandados en nulidad y esta debe ser declarada por un juez, en tanto que la ineficacia opera de pleno derecho sin necesidad de declaración judicial ni administrativa, lo que significa que el acto ineficaz no produce efectos, pues se tiene

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-558 de 2006. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

como si nunca hubiera existido, y ésta es la posición de la Corte Constitucional expresada en la sentencias T-588 de 2006 y T-720 de 2005.

5. CONCLUSIONES

A manera de conclusión el principio de legalidad está relacionado en materia tributaria con los principios de representación, reserva de ley y certeza. Por lo tanto, las leyes tributarias de carácter sustantivo, es decir, las que tratan de los elementos estructurales del tributo: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravable, base gravable y tarifa (principio de certeza) deben ser creadas por el órgano de elección popular (principio de representación) al cual la Constitución le ha asignado la potestad para crear o modificar los tributos a través de la ley, potestad que como se vio es indelegable (principio de reserva legal) y está en cabeza del Congreso.

En este orden de ideas, el Presidente tiene la potestad reglamentaria, no solo de las leyes tributarias, sino de todas las leyes, pero como se vio en el capítulo acerca de la potestad reglamentaria del presidente, esta potestad reglamentaria está supeditada a la existencia de la ley objeto de reglamentación, y que esta ley se convierte en el límite que el presidente tiene para desarrollar su potestad reglamentaria, por lo tanto, todo acto en el cual el presidente ejerza la potestad reglamentaria, sería inconstitucional, si reglamenta una ley inexistente, o si en el acto de reglamentar va más allá de reglamentar la ley, y entra con el decreto reglamentario, so pretexto de reglamentar la ley, a legislar creando derecho o modificando leyes ya existentes, excediendo de esta forma la potestad reglamentaria.

Ahora, cuando se presenta el hecho en que el presidente exceda la potestad reglamentaria de la ley tributaria, creando leyes o modificando las existentes, es entonces una usurpación de la función legislativa en asuntos que tienen reserva legal, y que por lo tanto, los textos que exceden la potestad reglamentaria serían contrarios a la constitución, y se demandarían por inconstitucionales, ya que de acuerdo con la presunción de legalidad de los actos administrativos, estas normas contrarias a la Constitución habría que aplicarlas hasta que se declare su nulidad por el juez competente, por como se vio en el capítulo acerca de ¿cómo se debe abordar el problema de que el ejecutivo exceda la potestad regla-

mentaria de la ley en materia tributaria teniendo en cuenta la doctrina de la corte constitucional? en las sentencias T-558 de 2006 y T-720 de 2005, no siempre se aplican los actos administrativos de carácter general, como lo son los actos reglamentarios de las leyes, cuando en éstos se usurpa la potestad legislativa del congreso en temas que tienen reserva de ley, y contrario a lo que siempre se ha predicado, en cuanto a que estos actos producen efectos hasta que se declare su nulidad por el juez competente, la Corte Constitucional ha establecido en estas sentencias que dichos actos son ineficaces, y que la decisiones que se tomen teniendo en cuenta dichos textos inconstitucionales, serían una vía de hecho.

De lo expuesto se concluye que no es necesario demandar dichos actos administrativos reglamentarios de la ley por inconstitucionales, y esperar a que se produzca su nulidad mediante el fallo del juez competente, ya que lo actos administrativos de carácter reglamentario de la ley, en los cuales se usurpa la potestad legislativa del Congreso en asuntos que tienen reserva de ley son ineficaces, y que la ineficacia opera de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial ni administrativa, lo que tiene como consecuencia que el acto ineficaz no produce efectos, pues se tiene como si nunca hubiera existido, ésta es la posición de la Corte Constitucional expresada en la sentencias T-588 de 2006 y T-720 de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- DROMI, José Roberto. Manual de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Astrea, 1987.
- SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo, procedimiento, eficacia y validez, segunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994.
- Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 1995. Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional. Sentencia C-413 de 1996. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional. Sentencia C-327 de 1997. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional. Sentencia C-512 de 1997. Magistrado ponente: Doctor Jorge Arango Mejía.
- Corte Constitucional. Sentencia C-740 de 1999. MP. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2000. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional. Sentencia C-805 de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional. Sentencia C-227 de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional. Sentencia C-917 de 2002. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2003. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional. Sentencia C-690 de 2003. Magistrado Ponente: Rodrigo escobar Gil.
- Corte Constitucional. Sentencia C-406 de 2004. Magistrado ponente: Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. Sentencia T-720 de 2005. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. Sentencia T-558 de 2006. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.

LA REVISTA

La Revista *Visión Contable*, de la Facultad de Contaduría Pública de la Universidad Autónoma Latinoamericana, es una publicación con circulación anual [mes de septiembre], editada por Ediciones UNAULA.

Es una publicación joven cuyo objetivo es contribuir a la difusión de ideas en torno a la contabilidad y la legislación tributaria.

En el cumplimiento de su objetivo, la Revista publica artículos de opinión y artículos derivados de procesos de investigación de problemáticas propias de la profesión contable y ciencias afines.

El primer número de la Revista fue editado en 1991, y su segundo número se publicó diez años después, momento a partir del cual se ha mantenido la regularidad de la Revista por año. A lo largo de los siete números que se han editado, han escrito y colaborado con la revista, autores sobresalientes de la profesión contable en el país.

Las contribuciones de los autores y colaboradores de la Revista son seleccionados bajo criterios académicos, tomando como base a la evaluación realizada por el Comité Editorial de la Revista, luego de evaluar detalladamente cada edición para garantizar que la publicación cumple los objetivos. La convocatoria para recibir artículos para la revista está permanentemente abierta.

La responsabilidad por el contenido de los artículos publicados es exclusivamente de los autores de los respectivos artículos y no compromete en ningún caso a la Facultad de Contaduría Pública de la Universidad Autónoma Latinoamericana, ni a la Universidad como persona jurídica, o a sus directivas.

Las siguientes son las indicaciones que deben tener en cuenta los autores y colaboradores que nos deseen colaborar con sus artículos:

Los artículos deben ser inéditos y desarrollar temáticas relacionadas con las ciencias contables, administrativas, económicas, financieras y los sistemas de información, preferiblemente áreas del saber contable como contabilidad financiera, contabilidad de gestión, contabilidad de costos, costos, costos y gastos ambientales, normas internacionales de contabilidad, legislación tributaria, contabilidad pública, gestión pública, finanzas públicas y privadas, teoría contable, educación en lo contable, tecnología de la información para la contabilidad, auditoría

financiera, auditoría de gestión, teoría del control, procesos de control y todos aquellos temas relacionados directamente con la contabilidad, la legislación tributaria, la auditoría financiera y la profesión contable.

El texto del artículo debe tener una adecuada redacción, ortografía y la rigurosidad propia del trabajo que aspira a ser publicado.

La Revista dará prelación a los artículos de:

- Investigación científica y tecnológica (extensión máxima veinte páginas)
- Reflexión (extensión máxima veinte páginas)
- Revisión (extensión máxima veinte páginas)

Sin embargo, se publicarán artículos que excedan la extensión máxima cuando su importancia para la comunidad académica lo amerite. Ocasionalmente se publicarán también:

- Artículo corto (extensión máxima cinco páginas)
- Reporte de caso (extensión máxima doce páginas)
- Revisión de tema (extensión máxima veinte páginas)
- Traducciones
- Síntesis a modo de artículo de investigación de trabajos de grado (extensión máxima veinte páginas)

Definición de las tres primeras modalidades:

Artículo de investigación científica: documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

Artículo de reflexión: documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.

Artículo de revisión: documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias del desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos cincuenta referencias.

El artículo debe tener un resumen [*abstract*] máximo de 150 palabras. Este resumen debe ser claro, coherente y preciso, sin citas, tablas ni figuras, sin gráficos y sin listados. El resumen debe tratar sobre los temas abordados, la metodología utilizada y algunas conclusiones.

Se deben seleccionar un conjunto de máximo ocho palabras clave cuyo fin es servir para que los sistemas de búsqueda de las bases de datos referencien el artículo.

Se debe indicar si el artículo es producto de un proyecto de investigación (nombre y código de inscripción ante entidad formal), indicando las entidades que lo apoyan y el grupo de investigación.

Los artículos deben enviarse al director de la Revista (Calle 49 A No 55 A – 40 Facultad de Contaduría Pública, Universidad Autónoma Latinoamericana, Medellín - Colombia) en original y copia, y en CD o DVD. Igualmente pueden enviarse vía correo electrónico a: carlosmariorestrepo@unaula.edu.co.

Los artículos deben estar escritos en papel tamaño carta, tipo de letra Arial, a 12 puntos, interlineado sencillo, archivos de texto en formatos DOC o RTF utilizando cualquier procesador de texto.

Se deben consignar los datos del autor o autores:

Nombre y apellidos completos.

Profesión e institución. Si tiene especialización, maestría o doctorado, indicarlo junto con la institución.

Datos de contacto, como la dirección de correo electrónico o otras si lo desea.

Publicaciones recientes.

Esta información se utiliza para elaborar una reseña del autor.

Los artículos son sometidos al siguiente proceso de evaluación:

- Revisión del Comité Editorial
- Los resultados son comunicados a los autores. En caso de solicitud de algunas modificaciones, los autores tendrán quince días para remitir las versiones definitivas de los artículos
- La edición y redacción de la Revista se reserva el derecho de realizar los cambios de estilo pertinentes

CITAS BIBLIOGRÁFICAS:

Para las citas bibliográficas se recomienda utilizar las normas del ICONTEC. Las referencias bibliográficas se presentarán en orden alfabético y se recomienda utilizar las normas del ICONTEC para referencias bibliográficas.

REVISTA VISIÓN CONTABLE

No. 8, septiembre de 2010

Se imprimió en Todográficas Ltda.

Para su composición se utilizó papel Bond Bahía de 75 grs.
para el interior y Propalcote 250 grs. para la carátula.

Fuente tipográfica: Minion para texto corrido de 11 puntos