

# Implicación de los Conceptos

de Gobernanza y Cambio Organizacional: Gestión pública de las Alcaldías en el marco de la Ley 1480 de 2011.<sup>1</sup>

## Implication of the Concepts of Governance

*and Organizational Change: Public management of the Mayors in the framework of Law 1480 of 2011*

### Resumen

La gestión de un buen gobierno, se estructura como un punto clave, en la implementación tanto de los nuevos marcos normativos, como de las políticas públicas inspiradas por estos, puesto que en la mayoría de los casos, los objetivos estratégicos y operativos trazados y aprobados en un inicio, en el diseño de la norma, difícilmente se ven acometidos y llegan a los asociados, en virtud de las decisiones, tomadas al interior de la dinámica organizacional de nuestras entidades públicas, a lo largo del proceso de implementación. Es en razón de ello, se considera que una política bien estructurada, puede verse afectada por los modelos de gestión pública existentes y por la cultura organizacional, imperante en las instituciones responsables de su ejecución. Tal es el caso que se pretende estudiar, en torno a las autoridades a las que la ley 1480 de 2011, ha asignado funciones para actuar en el ámbito territorial, como garantes de los derechos de los consumidores, teniendo en cuenta los conceptos de Gobernanza y Cambio organizacional, como elementos fundamentales en la efectividad de las políticas públicas y concretamente, en materia de derechos del consumidor.

**Palabras Clave:** Estatuto del Consumidor, gobernanza, cambio organizacional, alcaldías, derechos del consumidor.

### Abstract

The public management is structured as one of the key points on implementation of both new regulatory frameworks, and public policies that inspire them, because in most cases, strategic and operational objectives initially set out and approved in the design of the law, are hardly fulfilled, thanks to the decisions that are taken into the organizational dynamics of our public institutions, in the middle of the implementation process. It is because of this, that we believe that a well-structured policy could be affected by existing models of governance and organizational culture that prevails in institutions that are responsible for its implementation. Such is the case; we wish to study, about territorial authorities, to which the Law 1480 of 2011 has assigned certain powers, to act in the territory as the main guarantors bodies of consumer rights, having in mind the concepts of Governance and organizational change, as important elements in the effectiveness of public policies and namely in matter of consumer rights.

**Keywords:** Statute of the Consumer, governance, organizational change, mayors, consumer rights.

### Jackeline Saravia Caballero

Doctora en Derecho de la Universidad del País Vasco, Euskal Herriko Unibertsitatea. Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad del País Vasco con estudios avanzados en Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco y especialista en Derecho Comercial de la Universidad Sergio Arboleda, seccional Santa Marta. Coordinadora maestría en Derecho e investigadora del grupo Joaquín Aarón Manjarrez de la Universidad Sergio Arboleda, seccional Santa Marta. Correo [Jackeline.saravia@usa.edu.co](mailto:Jackeline.saravia@usa.edu.co)

### Katleen Marún Uparela

Abogada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, Investigadora auxiliar del grupo de investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena y del Programa Consuma Caribe. [Katleenmu@gmail.com](mailto:Katleenmu@gmail.com)

<sup>1</sup> Informe de avance del Programa de Fortalecimiento de las Capacidades Regionales y Locales de los consumidores: promoción del marco jurídico de las competencias establecidas en el nuevo estatuto del consumidor (alcaldes, asociaciones de consumidores y consultorios jurídicos en Santa Marta, Cartagena y Sincelejo) periodo 2015-2016, financiado por Colciencias, cuya investigadora principal es la Dra. Rafaela Sayas Contreras, fecha de inicio: 26 de febrero de 2014.

### Recibido:

15 de octubre de 2015

### Aceptado:

18 de enero de 2016

## INTRODUCCIÓN

La cada vez más marcada presencia de las relaciones de mercado e intercambio de bienes y servicios en la vida diaria, ha hecho que la protección de los derechos de los consumidores, haya venido cobrando una cierta relevancia, en atención a que precisamente este auge de las relaciones de consumo, pone en un progresivo riesgo a los consumidores, frente a los productores y proveedores de esos bienes y servicios. Como reacción a esto, desde el derecho se estructuran instrumentos normativos y figuras jurídicas que permiten equilibrar estas relaciones, dotando al consumidor de derechos, garantías y sobretodo de la conciencia de educarse en esta materia.

En atención a ello, se tiene que, para dar aplicación a lo dispuesto en las normas especiales de protección al consumidor y llevar a la materialización gran parte del contenido de estos derechos, es requerida la acción del Estado, concretamente del ejecutivo. En consecuencia, la administración pública, adquiere una preeminente importancia en el sistema de protección a los derechos de los consumidores, partiendo de la base de que a esta le corresponde la responsabilidad de la implementación de políticas públicas y específicamente con el estatuto del consumidor, la responsabilidad de velar por los derechos de los consumidores, a través de gestión de entidades de carácter territorial, homóloga a la que ejerce la Superintendencia de Industria y Comercio, en ámbito nacional.

Es pues de esta manera, como la asunción de estas funciones, supone un reto para el Estado, principalmente atendiendo a la capacidad instalada de sus instituciones y el nivel de eficacia para hacer frente a las necesidades que este campo en especial demanda, para lo cual se requiere, la consideración de un cambio en la dinámica de las entidades públicas, a fin de poder dar una respuesta efectiva, a las situaciones problemáticas que se deben abordar desde su rol como protectoras y promotoras de los derechos de los consumidores. Es en este sentido, que se presenta el presente trabajo, el cual se ajusta a los parámetros de una investigación jurídica, con enfoque cualitativo, de tipo documental, en la que se propone un estudio desde los enfoques dados por los conceptos de gobernanza y cambio organizacional, como una alternativa, para dotar al gobierno de los factores de eficiencia necesarios, para responder adecuadamente al papel asignado por el Nuevo Estatuto del Consumidor, de cara a las problemáticas propias del derechos de consumo en el entorno territorial correspondiente.

### Justificación

El desarrollo de esta investigación se presenta como necesario, frente a la actual situación de protección y promoción de los derechos de los consumidores en el país, en el marco de la aplicación de lo establecido en el nuevo Estatuto del Consumidor, puesto que de investigaciones anteriores, hechas en torno al tema, se ha podido evidenciar que el papel asignado

por el Estatuto a las autoridades locales y territoriales, no ha sido asumido de manera tal, que puedan observarse mejorías en materia de protección a los consumidores.

La materialización de esta situación, ha despertado la necesidad de proponer un cambio en el entorno organizacional de las entidades públicas, encargadas por el Estatuto de la protección de los consumidores, de velar por la protección de estos derechos, a fin de poder generar mejores índices en la gestión pública, que hagan posible la efectivización de los principios, derechos y políticas públicas ligadas a la aplicación de la Ley 1480 de 2011, en atención a que de momento, las autoridades públicas, como las Alcaldías, no han centrado sus esfuerzos en hacer de la protección y promoción de los derechos de los consumidores, uno de los pilares de su actividad.

No basta la expedición de nuevas normas, es necesario desde el interior de la administración pública, particularmente desde las autoridades locales señaladas por el Estatuto, se evidencie la estructuración de un nuevo modelo de gestión pública, con un cambio en la cultura organizacional de las entidades involucradas en la aplicación de lo establecido por el Estatuto, para garantizar que los objetivos de la Ley lleguen al ciudadano. Es precisamente lo que se pretende con el presente trabajo, mostrar la necesidad de un cambio que posibilite la consecución de los objetivos señalados.

Metodológicamente se estructura el trabajo de la siguiente manera: una primera parte se

definirá el rol que le ha sido asignado a las autoridades territoriales en el marco del nuevo Estatuto del consumidor, particularmente a las alcaldías, para pasar posteriormente, a hacer una precisión conceptual de los términos gobernanza y cambio organizacional, para traerlos al entorno de la aplicación efectiva de lo establecido en la Ley 1480 de 2011, al respecto de las Alcaldías, como coadyuvancia a la actividad de la Superintendencia de Industria y Comercio, y finalmente serán presentadas algunas conclusiones al respecto.

### **Metodología**

El presente artículo constituye un informe de avance del proyecto Programa de Fortalecimiento de las Capacidades Regionales y Locales de los consumidores: promoción del marco jurídico de las competencias establecidas en el nuevo estatuto del consumidor (alcaldes, asociaciones de consumidores y consultorios jurídicos en Santa Marta, Cartagena y Sincelejo) período 2015-2016 desarrollado al interior del grupo de investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena. Se trata pues de una investigación jurídica, con enfoque cualitativo, de tipo documental y de carácter descriptivo, basada en el análisis del texto de la ley 1480 de 2011, estatuto del consumidor, y los conceptos de gobernanza y cambio organizacional, como aspectos clave en la implementación y consecución a cabalidad de los objetivos y principios propuestos por el Estatuto del consumidor, y su consecuente materialización.

## I. Autoridades territoriales y nuevo Estatuto del Consumidor.

La ley 1480 de 2011, estructura alrededor de las Alcaldías mayores un sistema de protección al consumidor, que asume homológicamente las funciones de carácter administrativo, propias de la Superintendencia de Industria y comercio, para ser ejercidas en el ámbito territorial. Concretamente el artículo 62 de la mencionada Ley, establece que le corresponde a las Alcaldías, el ejercicio de las mismas facultades administrativas de control y vigilancia que la Superintendencia de Industria y Comercio. Para efectos de interpretación de este artículo es necesario remitirnos, al artículo 59, del mismo Estatuto, que señala cuales son las facultades administrativas de la SIC, de las que, corresponden a control y vigilancia las siguientes:

- Velar por la observancia de las disposiciones contenidas en la Ley 1480 de 2011 cuya competencia le haya sido asignada, en el ámbito de su jurisdicción.
- Dar trámite a las investigaciones por incumplimiento de las normas que regulen la materia e imponer las sanciones respectivas.
- Interrogar bajo la gravedad de juramento a cualquier persona cuyo testimonio se requiera.
- Practicar visitas de inspección, así como la práctica de cualquier otra prueba con-

sagrada en la ley, con el fin de verificar hechos o circunstancias relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones legales.

- Difundir el conocimiento y ejercicio de las normas sobre protección al consumidor y publicar periódicamente la información relativa a las personas que han sido sancionadas.
- Ejercer en el ámbito de su territorio, las facultades que en materia de metrología legal le han sido asignadas.

Además señala la Ley, que para el ejercicio de estas facultades, los alcaldes podrán imponer multas hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, a favor del Tesoro Nacional, por motivos de inobservancia de lo establecido en el Estatuto, debiendo remitirse a la SIC cuando, consideren procedente imponer una medida distinta, o una multa superior a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Normativamente se reconfigura el nuevo rol de las Alcaldías, como garantes principales de los derechos de los consumidores en los territorios, y se convierten además en la institución más cercana a la ciudadanía, constituyendo una vía de acceso a mecanismos tales como las sanciones y visitas de inspección, que hacen prevalecer los derechos de los consumidores. Además, la Ley 1480 de 2011, en su artículo 75, estipula la creación de una Red Nacional de Protección al Consumidor, encargada de “difundir y apoyar el cumpli-

miento de los derechos de los consumidores en todas las regiones del país, recibir y dar traslado a la autoridad competente de todas las reclamaciones administrativas que en materia de protección al consumidor se presenten”, y sitúa a las Alcaldías como una parte importante de la mencionada Red.

Es así como, como las Alcaldías representan en los territorios la primera autoridad administrativa que integra esta nueva red protección de los derechos de los consumidores, con las facultades suficientes para la promoción, protección y defensa de los derechos de sus derechos, desde la idea de un funcionamiento concatenado con las autoridades administrativas del orden nacional que tienen asignadas funciones de protección al consumidor, las ligas y asociaciones de consumidores y la Superintendencia de Industria y Comercio. En el aparte siguiente serán explicados los conceptos de gobernanza y cambio organizacional, para luego exponer como estos influyen en lo establecido en el Estatuto.

## II. Concepto de Gobernanza.

Se tomará como referente la definición acuñada por Le Galès (1998), sobre gobernanza, como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”. Este concepto nos permite partir de un hecho clave en el surgimiento de la noción misma de la Gobernanza: la incertidumbre. Esta incertidumbre

ha estado determinada por la capacidad/incapacidad del Estado para responder a las demandas sociales con eficiencia y por la creciente deslegitimación y desconfianza en la gestión pública.

Es así como el concepto de gobernanza generalmente está ligado, a la idea de un buen gobierno, partiendo de un contexto de crisis en el actuar del Estado, es decir, que surge como una alternativa de recuperación de legitimidad, capacidad y credibilidad de la administración, pero desde la inclusión en el proceso de actores externos al Estado, tales como entidades de carácter privado y la sociedad civil. Ello precisamente porque se parte del reconocimiento de la incapacidad comprobada de la administración pública, para dar solución de manera exclusiva a los requerimientos de la dirección tanto del accionar estatal como de la sociedad en su conjunto.

Se sigue entonces una directriz fundamentada en el concepto de “sobrecarga” en el entender de Crozier, Huntington y Watanuki (1975) o de “sobrecarga estructural del Estado social” en palabras de Aguilar (2006), para introducir la noción tanto de gobernabilidad en un inicio, como de gobernanza posteriormente, en el ámbito de la acción pública, puesto que se sitúa como de fundamental consideración, la desproporción que se abre entre las demandas sociales, estimuladas por la expansión democrática de la participación ciudadana y de los activismos políticos, y los recursos disponibles de gasto público y de autoridad política de los gobiernos para darles respuesta.

En este sentido, Ruano (2002), plantea que la gobernanza “aparece como una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados”. En consecuencia, la Gobernanza, se estructura como un proceso que debe ser emprendido desde el Estado, pero no con actuación única y exclusiva del mismo, en atención a que en palabras de Ruano (2002), depende siempre del adecuado desarrollo de la sociedad civil, y no solamente de la acción del gobierno.

En consonancia con lo anterior, Villanueva (2006) plantea que:

“Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción, agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a las lógicas políticas... El concepto destaca, en consecuencia, la mayor capacidad de decisión e influen-

cia que los actores no gubernamentales, han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos...” (2006, p. 84.)

Es así como surge entonces, la necesidad de transformar la acción estatal para ajustarla este nuevo paradigma de administración, que ya no tiene como eje central el actuar exclusivo del gobierno, sino que inmiscuye en los procesos a agentes de carácter privado y principalmente a la sociedad civil. Es precisamente en virtud de este tipo de transformaciones que se recurre al concepto de cambio organizacional, que será explicado en el aparte siguiente.

### **III. Concepto de cambio organizacional.**

Para establecer un concepto claro de cambio organizacional, se hace necesario tratar inicialmente con la noción de cultura organizacional, ya que esta variable determina la forma como opera el conjunto de la organización, lo que en consecuencia, nos indica cuales son los aspectos que principalmente guían el actuar de la administración pública y consecuentemente la dirección en la que son ejecutadas las políticas públicas.

Es en este sentido Waissbluth (2008), define la cultura organizacional como “la suma de las prácticas, creencias, símbolos, ritos, valores y expectativas acerca de lo que se considera adecuado, que priman mayoritariamente en



una institución. Es “cómo se hacen las cosas aquí”, y se traduce en prácticas concretas y cotidianas, negativas o positivas”. Esta definición nos ayuda a dimensionar la importancia de tener en cuenta estas “prácticas concretas cotidianas”, ya que como el autor bien lo señala, pueden influir en los procesos de manera positiva o negativa, lo que se convierte en un punto crítico, al momento de tocar temas como la implementación de nuevos marcos normativos o políticas públicas.

Una vez identificadas ciertas “prácticas concretas”, que en esencia, no ayudan a contribuir con el avance de los procesos y con la eficiencia y calidad en el funcionamiento de entidad, se hace necesaria una renovación a nivel organizacional, que permita redefinir esas prácticas, identificadas como influencia negativa para la consecución de las metas institucionales, es lo que se conoce como cambio organizacional. En este sentido, para Acosta (2002), el cambio organizacional consiste en “el conjunto de transformaciones que se realizan en las distintas dimensiones de las organizaciones, el cual es producido tanto por fuerzas naturales como impulsado por la voluntad de quienes las crean y las impulsan”. A partir de este concepto se derivan dos nociones importantes, las de cambio no planeado y planeado, a las que el autor atribuye respectivamente las siguientes características:

El cambio no planeado: “es de aparición espontánea y tiene dos fuentes de origen: por una parte está la acción que ejerce el estilo gerencial y por la otra

está la acción que ejerce el medio en que se mueve la organización. Por otro lado, el cambio planeado: se produce por acciones administrativas tendientes a lograr metas específicas de reducción de costos o incremento de valores agregados.” (Acosta, 2002).

En atención a que el cambio exigido desde el concepto de gobernanza, busca principalmente el incremento de los estándares de calidad, eficiencia y legitimidad de la acción pública, a través de la puesta en marcha de estrategias, que amplíen el número de actores intervinientes en “lo público”, puede afirmarse que se está en presencia de un cambio organizacional de tipo planeado, y en consonancia con lo que afirma Villanueva (2006), este puede verse desde la perspectiva del cambio organizacional propiamente dicho, es decir aquel que “tiende a la transformación intencional, de gran magnitud y alcance, con el fin de mejorar su desempeño actual y de proyectarse al futuro”.

Las entidades públicas en este contexto, se ven enfrentadas a un reto que implica una multiplicidad de cambios, que en palabras de Cruz (2009), debe darse un proceso de “modernización del Estado”, que consiste en mejorar la gestión del mismo, agilizando y flexibilizando sus tareas; eliminando las prácticas burocratizantes; gastando los recursos de acuerdo a proyectos bien diseñados y sometidos a permanente evaluación; potenciando los recursos humanos del aparato público, introduciendo estímulos para su desarrollo

y buen funcionamiento y logro de objetivos; haciendo uso de tecnología de punta para la gestión interior de los gobiernos y para mejorar el contacto con la ciudadanía, entre muchas otras áreas.

En ese orden de ideas, en el siguiente aparte se pretende exponer como estos conceptos son determinantes en la aplicación de lo dispuesto por la Ley 1480 de 2011, en lo referido a las autoridades de carácter territorial que ejercen funciones similares a las de la Superintendencia de Industria y Comercio en el ámbito de protección a los consumidores a nivel nacional, para eliminar fisuras en las políticas públicas nacionales/territoriales.

#### **IV. Alcaldías, gobernanza y cambio organizacional en el marco del Estatuto del Consumidor.**

El panorama a la hora de hablar de temas como el manejo de lo público, de los recursos y de la forma como la administración pública lleva a cabo sus funciones, para el cumplimiento de los fines del Estado, ha sido marcado por una constante desconfianza, insatisfacción y deslegitimación por parte del ciudadano, como receptor principal del actuar de la administración. Esta situación ha generado una creciente necesidad por dotar a la administración pública, de eficiencia y calidad, a través de reformas que permitan, dejar atrás el modelo de administración burocrática, que tradicionalmente se ha venido manejando, para establecer un nuevo paradigma de administración. Este nuevo paradigma, debe

centrar su atención en el ciudadano, en la satisfacción de sus necesidades y en la garantía de sus derechos, pero no solo desde el plano formal, como se ha venido dando en las últimas décadas, sino también en plano fáctico, lo cual serviría además, de punto base para recobrar la credibilidad perdida por la administración pública y su capacidad de actuar eficientemente.

Para Pollit y Bouckaert (2011) la reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor”. Estos cambios al interior del quehacer de la administración pública, crean en palabras de Moyado (2002), una serie de transformaciones estructurales tales como la generación de “ Una nueva cultura de gestión, que empieza por abandonar inercias, costumbres y reglas no escritas que han prevalecido y que sin duda constituyen los principales obstáculos para el cambio y el establecimiento de planes y programas de modernización que a menudo fracasan, precisamente porque el peso de aquellos factores resulta una gran carga que define el comportamiento de los funcionarios en las instituciones del sector público.”

Esto nos lleva a hablar del concepto de cambio organizacional, como una forma de hacer efectivas esas transformaciones mencionadas anteriormente, pero ahora desde el interior de las entidades mismas, en nuestro caso, de las entidades públicas. Lo anterior, porque precisamente la expedición del nuevo Estatuto del



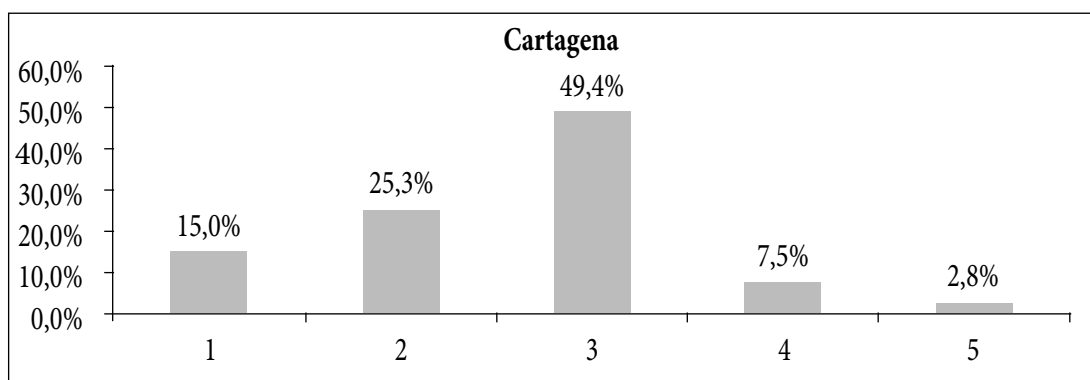
Consumidor, ha supuesto para las Alcaldías, un cambio en materia de sus competencias, puesto que ha adicionado a sus funciones, la de velar en el ámbito municipal por la garantía y defensa de estos derechos, pero esta no es solo una función de vigilancia, como se vio expuesto en la primera parte de este trabajo, sino que va a más allá, para asumir un rol activo en este sistema de protección, actuando como el centro de articulación, de toda una red de actores de diversos niveles y disciplinas, que trabajan en conjunto por la ejecución de las políticas y la materialización de los principios que establece el Estatuto del Consumidor.

Este nuevo modelo de actividad para las Alcaldías, representa ciertos desafíos, tal como lo señala Gómez (2013) porque la articulación gobierno y sociedad, implica un esquema de redes que requiere suficiente transversalidad y operación en diferentes niveles gubernamentales. Esto significa capacidad de coordinación, compromiso y responsabilización de los actores. Es entonces este grado de responsabilización, uno de los más grandes retos para las entidades públicas, ya que requiere de sus funcionarios un mayor compromiso, y

una desvinculación de aquellas prácticas cotidianas que sitúan a los trámites innecesarios y extensos, por encima de los derechos de los ciudadanos, en este caso los consumidores.

En ese sentido la realidad colombiana en la materia presenta muchas limitaciones, de hecho si se toma la primera encuesta practicada en la región Caribe en el marco del programa Consuma Caribe, podemos observar que el indicador acerca del conocimiento de la norma y entidades que defiendan los derechos de los consumidores, compromete el rol de las alcaldías en la materia, puesto que o bien no asumen a cabalidad el nuevo rol asignado o lo desconocen, en detrimento de los derechos de los ciudadanos, es decir no se cumple con la labor de promoción y protección de derechos, veamos:

En la primera gráfica se relaciona el nivel de protección de los derechos de los consumidores por parte de las autoridades locales, calificándolo en una escala numérica de 1 a 5, donde uno corresponde a pésimo, dos a malo, tres a regular, cuatro a bueno y cinco a excelente.

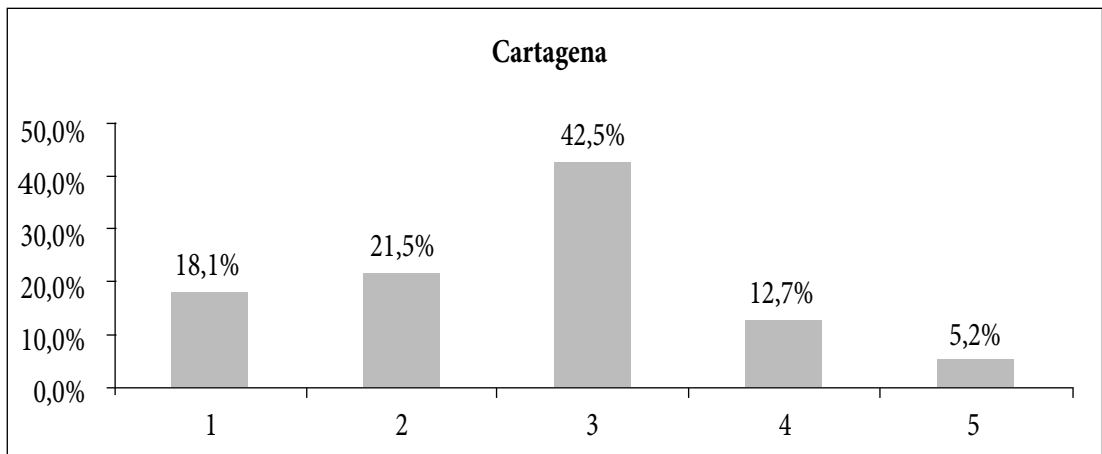


**Gráfica N° 1. Elaboración del Programa Consuma Caribe, 2015.**

Como puede inferirse de la gráfica, el 89.7% de la población encuestada considera que el nivel de protección de los derechos de los consumidores por parte de las autoridades por ley encargadas de esta función se encuentra en un rango entre pésimo y regular.

En este mismo sentido, como se muestra en la gráfica siguiente, la población considera

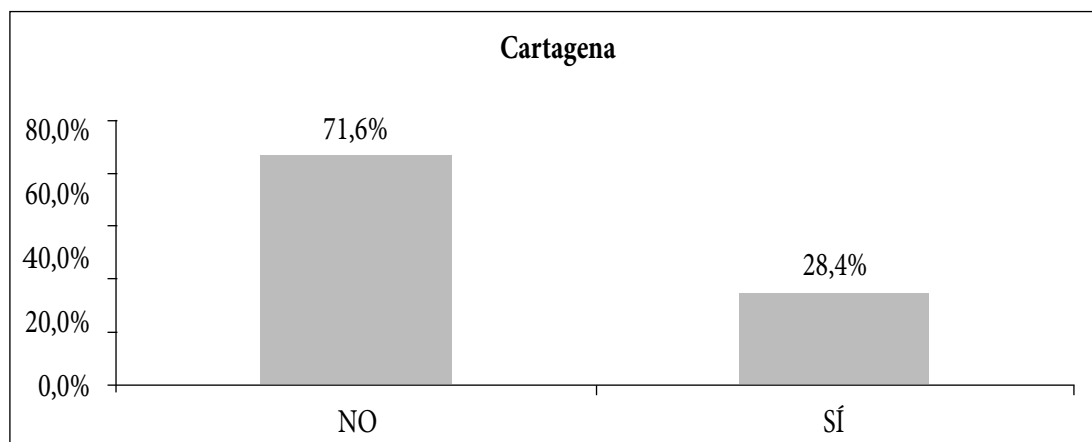
que el nivel de promoción de estos derechos por parte de las autoridades en la ciudad de Cartagena, se encuentra en un nivel bajo, al igual de lo que sucede con la protección a estos derechos. Tal como muestra la gráfica, un 82.1% de la población encuestada considera que este nivel se ubica entre pésimo y regular.



**Gráfica N° 2. Elaboración del Programa Consuma Caribe, 2015.**

La anterior información primaria sirve de base para apoyar lo expuesto líneas atrás, acerca de la falta de actividad de las Alcaldías como entes máximos en el nivel territorial, encargados de la protección y promoción de los derechos de los consumidores, en tanto muestra la percepción de la ciudadanía al respecto del papel que estas autoridades están

desempeñando en la materia. Lo cual se reafirma al confrontarlo con el dato arrojado por la encuesta acerca del conocimiento de los consumidores, sobre la ruta institucional de acceso a sus derechos, de lo cual se tiene que el 71.6% no conoce cuales son las autoridades a las que debe acudir en caso de afectación de sus derechos.



**Gráfica N° 3. Elaboración del Programa Consuma Caribe, 2015.**

Es en virtud de ello, que se requiere además de un protocolo de atención consolidado para las instituciones, del manejo de una información clara y concisa para el usuario y sobretodo de la mejor disposición de solución a sus problemas, teniendo como base permanente de la actividad y los principios que inspiran la normativa de derechos de los consumidores.

Es necesario además reafirmar el papel de las autoridades como parte de la Red Nacional de Protección al Consumidor, sistema creado por la Ley 1480 de 2011, para consolidar la actividad conjunta, armónica e integrada de las instituciones tanto del orden nacional como territorial en asuntos de protección al consumidor, red dentro de la cual, las Alcaldías cumplen funciones vitales, al ser las autoridades más inmediatas al consumidor en el plano local.

Es por ello que se requiere no solo de su participación activa como miembro importante de la RNPC, sino también de la comprensión de

su rol como agente integrador de los distintos actores, que en el nivel local toman presencia en materia de derecho de consumo, puesto que debe fungir como el punto intermedio en el que converjan consumidores, productores y proveedores, instituciones y la academia, para consolidar un modelo de actuación multiactorial, que coadyuve a una eficaz promoción y protección de los derechos de cada consumidor.

## **V. Conclusiones.**

De lo expuesto anteriormente es posible concluir que tanto gobernanza como cambio organizacional, son dos conceptos que surgen como respuesta al reconocimiento del funcionamiento deficiente de la acción pública de cara a la resolución de problemáticas sociales, que están ligados tanto a la gestión pública como a la idea de buen gobierno, ya que ambos, permiten cambiar la visión de un Estado que carece de la capacidad suficiente, para responder ante las demandas sociales con el grado de eficiencia que estas requieren.

El concepto de gobernanza implica en consecuencia un cambio en las entidades públicas, en atención a que se muestra como una forma de actividad del Estado, en la que este no actúa preponderante y exclusivamente en el desarrollo de los programas y políticas, sino que por el contrario, articula sus acciones con entidades de carácter privado y con la sociedad civil en general, lo que supone un cambio en la cultura organizacional de las entidades públicas, en tanto que deberán tener en cuenta la presencia de estos nuevos actores en el quehacer de la administración.

Este nuevo paradigma de administración, que vincula en varios niveles a los distintos actores sociales, permite mejorar la dinámica institucional, proporcionando una mayor calidad en los procesos de implementación de políticas públicas y nuevos marcos normativos, puesto que se produce una diversificación en los agentes de la gestión pública, que cumplen funciones clave en cada momento de los procesos, dejando atrás el modelo tradicional en el que la administración pública, hacia uso de una burocracia incapaz y limitada, de cara los requerimientos del entorno administrativo.

Con la expedición del nuevo Estatuto del Consumidor, fueron atribuidas a los Alcaldes del país una serie de facultades administrativas de control y vigilancia, para velar en sus territorios por la observancia de las disposiciones en materia de derechos del consumidor, y además con este Estatuto, fue creada una red nacional de protección al consumidor, de la cual las Alcaldías hacen parte, como

actores activos. Esto supone un cambio en la forma como han venido actuando estas entidades, puesto que hasta el momento, no se venía trabajando de manera articulada con otros agentes, tales como las asociaciones y ligas de protección al consumidor, universidades y actores privados.

Analizar esta nueva actividad de las Alcaldías, bajo el lente de los conceptos de gobernanza y cambio organizacional, implica un replanteamiento de las estrategias de gestión de la calidad en la prestación de los servicios y en la atención del ciudadano, así como también en la eficacia de las campañas de divulgación y promoción de los derechos y garantías de los consumidores, en el ámbito municipal, al igual que de la noción del trabajo en redes, con el fin de garantizar por una parte, una restitución de la legitimidad institucional, al igual que, una implementación y ejecución eficiente de las políticas en la materia y por otra, una capacidad más activa de respuesta a las demandas sociales, precisamente por la inclusión de agentes más próximos a las problemáticas, en esta nueva red de protección, tales como la sociedad civil, la academia y organizaciones en defensa de estos derechos.

Finalmente puede afirmarse que para poder hablar de una implementación coherente con los objetivos estratégicos y operativos planteados desde la Ley 1480 de 2011, es necesario que las Alcaldías asuman como centro de su actividad y de su plan de gobierno, el ejercicio de estas funciones, pero no aislada y desarticuladamente, sino a manera de trabajo en red,

junto con las demás instituciones y organizaciones que trabajan a nivel territorial en la materia, para lo cual se exige, como se ha venido reiterando a lo largo de este trabajo, un cambio en la dinámica institucional tradicional, de esas “prácticas concretas” que impiden que se pueda hablar de calidad y protección.

## Referencias

- Acosta, C. (2002). *Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional*. Revista Colombiana de Psicología, núm. 11, pp. 9-24 Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/804/80401101.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica, FCE.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1480 de 2011, Diario Oficial No. 48.220, Bogotá, 12 de octubre de 2011.
- Crozier, Huntington y Watanuki (1975). *The crisis of Democracy. Report on the governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press. Recuperado de: [http://www.trilateral.org/download/doc/crisis\\_of\\_democracy.pdf](http://www.trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf)
- Cruz Hernández, J. (2009). *Gerencia pública en Colombia, haciendo énfasis en el actual gobierno*. Entramado. Vol.5 No. 2, Julio – Diciembre. 10: 152-163. Cali: Universidad Libre. Recuperado de: <http://132.248.9.34/hevila/Entramado/2009/vol5/no2/9.pdf>
- Gómez Díaz de León, C. (2013). *Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación*. Daena: International Journal of Good Conscience. 8(1)177-194. Marzo. Recuperado de: [http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8\(1\)177-194.pdf](http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8(1)177-194.pdf)
- Le Galès, P. (1998): “*Régulation, gouvernance et territoire*”, en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.): *Les métamorphoses de la régulation politique*, Revista “Droit et Societé” Vol. 24, Paris: Presses de Sciences Po. Recuperado de: <http://blogs.sciencespo.fr/recherche/recompositionetat/files/2010/02/GOUVERNANCE-PLG.pdf>
- Moyado Estrada, F. (2002). “*Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina*”. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, GAPP n° 23. Enero / Abril. 2002 Recuperado de: [http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109124/Bibliografia/Bibliografia\\_Complementaria/nueva\\_gestion\\_publica.pdf](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109124/Bibliografia/Bibliografia_Complementaria/nueva_gestion_publica.pdf)
- Pollitt, C. & Bouckaert. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis of Public Management, Governance*

*and the Neo-Weberian State* (Tercera Edición Ed.). Nueva York: Oxford University Press. Recuperado de: <http://hum.ttu.ee/failid/VAH/P&B-2011.pdf>

Ruano de la Fuente, J. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,*

8-11 Oct. Lisboa, Portugal. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>

Waissbluth, M. (2008). “*Gestión del cambio en el sector público*”. Diciembre. Chile, Universidad de Chile. Recuperado de: [http://www.mariowaisbluth.com/descargas/gestion\\_del\\_cambio.pdf](http://www.mariowaisbluth.com/descargas/gestion_del_cambio.pdf)