

LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL: RESPONSABILIDADES DE LA NACIÓN Y LOS ENTES TERRITORIALES FRENTE AL DISEÑO Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA

TERRITORIAL DECENTRALIZATION: TERRITORIAL ENTITIES AND NATION RESPONSIBILITY FACING THE DESIGN AND ANALYSIS OF THE INFANCY PUBLIC POLICIES

*MONTAÑEZ ALDANA, Nancy Paola*⁸³

Recibido: 14 de octubre de 2014

Aceptado para publicación: 3 de diciembre de 2014

Tipo: revisión

RESUMEN

La descentralización territorial en Colombia desde la época del derecho indiano en sus orígenes hasta la actualidad, ha respondido a procesos evolutivos pasando de una radical centralización a la presencia de Estados federados. Hoy, el país está organizado en forma de república unitaria pero descentralizada, lo cual ha permitido el manejo de asuntos desde lo local; sin embargo, presupuestalmente se han presentado dificultades debido al establecimiento de programas nacionales con implementación regional que se derivan en dependencia económica para su ejecución, sumado a la destinación limitada de recursos, en especial, para políticas dirigidas a la protección de la infancia y la falta de coordinación entre entidades para el

83 Abogada. Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Docente Universitaria. Coordinadora del Centro de Investigación y Extensión de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Internacionales. Email: nmontanez@jdc.edu.co

desarrollo de los programas diseñados con esta finalidad.

PALABRAS CLAVE

Descentralización territorial, entes territoriales, Políticas públicas de infancia.

ABSTRACT

The territorial decentralization in Colombia, since the indigenous roots to nowadays, has responded to evolutionary processes going from a radical centralization in presence of federal states. Today, the country is organized as a unitary but decentralized republic, which has allowed the issues management from local perspectives; however, budgetary difficulties have arisen due to the establishment of national programs with regional implementation that result from economic dependence for execution, coupled with the limited allocation of resources, especially for policies aimed at protecting children, and lack of coordination between the development agencies of programs designed for this purpose.

KEYWORDS

Infancy public policies, territorial decentralization, territorial entities.

INTRODUCCIÓN

La descentralización en Colombia responde a procesos históricos, políticos y sociales traducidos a través de las Cartas Constitucionales, se remonta a la época republicana, pasando por el centralismo radical en la Constitución de 1886 hasta la descentralización como principio rector en la carta magna actual, esto es, en la Constitución Política de 1991, la cual recoge los esfuerzos y espacios ganados en torno a este fenómeno, el ejemplo hito se encuentra en la elección popular de alcaldes y gobernadores institucionalizada legalmente en 1986 y que se ha constituido en uno de los puntos de partida para su desarrollo jurisprudencial y doctrinal.

La descentralización ha sido estudiada desde diversas ópticas, espacial, administrativa, territorial, por servicios, fiscal y política, cada una de ellas responde a intereses y funciones diferentes. El caso que nos ocupa se referirá a la descentralización territorial teniendo en cuenta que el objeto de análisis comprende la relación de los entes territoriales frente al diseño y análisis de políticas públicas de infancia.

En ese sentido, resulta fundamental plantear la aplicación de la descentralización en torno a las políticas de niñez, para ello, surge la necesidad de presentar la regulación normativa respecto al tema, el esquema presupuestal establecido para el manejo de los recursos destinados a este sector de la población colombiana, en cada uno de los niveles del Estado, nacional, departamental y municipal, aspectos que sumados al análisis de la participación de los entes territoriales en la construcción de las políticas públicas de infancia y el llamado a la solución de las problemáticas que la afectan. Para culminar con las conclusiones enfocadas hacia la descentralización territorial y la responsabilidad de los entes territoriales en el ciclo de las políticas públicas.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

El Estado colombiano a partir de 1991, con la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política inicia un período de cambios en el manejo del poder político, administrativo, económico. El artículo primero constitucional establece que Colombia es “un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.” (Constitución Política de Colombia, 1991), de donde se desprenden elementos que implican modificaciones a la estructura organizacional del Estado colombiano y regulación legislativa específica para cada uno de ellos.

Intentar conciliar los conceptos de república unitaria, descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales, ha sido una tarea ardua debido a su exclusión primaria, sin embargo, la jurisprudencia se ha aproximado a

una explicación partiendo de la claridad particular de cada uno de ellos, que en la Sentencia C-478 de 1992 realiza un primer intento por armonizar los intereses y elementos de cada uno de ellos, sin separarlos, y buscando demostrar las diferencias entre las competencias de la nación y los entes territoriales. (Corte Constitucional, 1992).

En palabras de Trujillo (2011, p. 89) el debate de los elementos del artículo primero constitucional se manifiesta porque:

Establecen una fórmula polémica porque vincula conceptos política y jurídicamente relacionados, pero distintos y marcados por fronteras imprecisas. En principio el Estado unitario puede ser descentralizado o no, pero en los tiempos actuales es invariablemente descentralizado. Hoy no se lo entiende de otra manera. Por lo tanto la contrapartida del Estado unitario no es la descentralización sino el Estado federal. La descentralización es un elemento propio del Estado unitario moderno, cuya unidad política descentraliza decisiones administrativas. En esa figura están presentes relaciones políticas, jurídicas, económicas entre el centro y la periferia, pero su sentido es el de administrar mejor esta última, dentro de unos controles jerárquicos o de tutela. En el Estado federal, en cambio, aquellas relaciones tienen un claro propósito político, desde el cual entidades territoriales independientes se aproximan en torno a un pacto de unión. Los estados que forman parte de la federación no son descentralizados, ni siquiera autónomos. Son estados soberanos.

Las influencias de diversa índole en la descentralización han desencadenado el desarrollo de subclases del concepto como: político, fiscal y administrativo. La descentralización política se ve reflejada en la elección de alcaldes y gobernadores, la fiscal, a través de la transferencia de recursos por parte de la nación a los departamentos y municipios, y la administrativa, en el manejo de las políticas sociales, específicamente, salud, educación, agua potable, saneamiento básico, cultura, recreación y deporte, por parte de los gobiernos locales. (Restrepo, 2006)

Surge una interrelación muy estrecha entre el poder central y los entes descentralizados con el fin de aunar esfuerzos para fortalecer cada una de las

políticas sociales, ambientales, económicas, científicas y tecnológicas para la población colombiana, sin embargo, ello trae consigo la fijación de responsabilidades o competencias para cada uno de los actores dependiendo del nivel en el que se encuentren y del presupuesto que manejen. La Constitución en su Título XI consagra la organización territorial, estableciendo como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, otorgándoles autonomía y gestión de sus intereses.

Asimismo, son previstos como derechos según el artículo 287 constitucional “gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, participar en las rentas nacionales” (Constitución Política de Colombia, 1991). En el mismo sentido, la carta magna establece en sus artículos 298 y 311 las atribuciones generales de los departamentos y municipios respectivamente, fijando sus competencias y objetivos, en especial, administrativamente.

HISTORIA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

Londoño (2002), señala la importancia del origen histórico de la descentralización, donde el Derecho Castellanos fue el promotor de la creación de nuestras instituciones jurídicas, resaltando el papel de las costumbres indígenas que con el tiempo se imponen y permite la creación del Derecho Indiano. Posteriormente, en el siglo XIX se observa un vaivén constitucional, “del centralismo [1819–1863] al federalismo [1863–1886] de vuelta al centralismo [1886–1986] y de regreso a la descentralización (Restrepo, 2006). Actualmente, se establecen constitucionalmente las funciones de las entidades territoriales, luego de un proceso de evolución del concepto de descentralización y del Estado mismo, siendo este el principal generador de las políticas públicas.

Para la década de los 70, el país buscó el desarrollo a través de la industrialización sustitutiva de importaciones realizada mediante procesos de planificación, proteccionismo, reducción de desigualdades en los ámbitos personal

y territorial. Fue así como en esta etapa se configura un capitalismo nacional, se presentan tasas de crecimiento económico altas y se empieza a configurar lo regional en el país. Surge la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas en el orden regional, en obediencia a las necesidades y demandas de la población, su funcionamiento debe responder entonces según las dinámicas de regionalización ahora operantes; Moncayo (2004) resalta el papel de las políticas regionales a través de la implementación de modelos top-down, dando prioridad al desarrollo urbano, descentralización industrial, impulso a ciudades intermedias entre otras.

A partir de 1976 y hasta la década de los noventa se presenta un período de transición, donde las políticas regionales son reemplazadas por la descentralización y entrada de nuevos intereses, en especial, políticos. Las políticas públicas de corte económico que venían reinando se dejan atrás para dar paso a problemas de agenda política. Es así como se da fin al proceso de industrialización hacia el interior, se renuncia a las políticas activas de varios sectores y se impulsa un proceso de descentralización, el cual exige la entrada de recursos fiscales. El sector central en cuanto a políticas regionales crea instrumentos, tales como: los sistemas regionales de innovación tecnológica, centros regionales de productividad e incubadoras de empresas, comités regionales de comercio exterior, centros de desarrollo tecnológico, centros regionales de inversiones, clusters, planes departamentales de exportación y parques industriales.

Las políticas regionales no fueron tenidas en cuenta por todos los gobiernos en forma explícita, lo cual se veía reflejado en sus correspondientes Planes de Desarrollo, es en 1969 donde se incorpora explícitamente por primera vez esta clase de políticas.

1966–1970. Administración Lleras Restrepo: con planes y programas de desarrollo buscó retener a los campesinos en las zonas rurales, el DNP realiza un ejercicio de regionalización y se impulsan las ciudades intermedias.

1970–1974. Administración Pastrana Borrero: deja el desarrollo regional ligado a la modernización en agricultura.

1974–1978. Administración López Michelsen: sigue la misma línea de su antecesor, crea el Programa de Desarrollo Rural Integrado – DRI; hace ejercicios de regionalización que sirvieron de base para los corpes; reviven las ciudades intermedias.

1978–1982. Administración Turbay Ayala: el eje central de su plan de desarrollo fue lo regional, lo desarrolló a través de la construcción de infraestructura de transporte; se impulsaron las regiones mineras.

1982–1986. Administración Belisario Betancur: su plan denominado “Cambio con Equidad” se centró en procesos de descentralización, promulgó el Plan Nacional de Rehabilitación Nacional – PNR.

1986–1990. Administración Virgilio Barco: con el fin de menguar las disparidades regionales, crea fondos regionales y la Corporación Financiera Regional – Findeter.

1990–1994. Administración César Gaviria: con la Constitución Política de Colombia de 1991, lo regional toma un papel predominante, el ordenamiento territorial y la ciencia y la tecnología son temas prioritarios desde lo regional.

1994–1998: Administración Ernesto Samper: toma en cuenta los aspectos desarrollados por sus antecesores y agrega una política urbana, apoyo a las regiones afectadas por el conflicto armado y régimen especial para zonas de frontera, todo enmarcado desde un óptimo de regionalización de la inversión nacional.

1998–2002: Administración Pastrana Arango: continúa apoyando los instrumentos de descentralización utilizados en la administración que le antecedió, como el apoyo a personas víctima del conflicto entre otros, intenta además impulsar la ley de ordenamiento territorial pero sin resultados positivos.

Se observa cómo a través de la historia el poder local ha venido ganando importancia en el desarrollo de las políticas del país, el gobierno central ha descentralizado sus funciones y permite la participación de los entes terri-

toriales en la toma de decisiones.

El proceso histórico de la descentralización ha permitido observar escenarios y aspectos de todo orden, influyentes en el mismo.

La puesta en marcha de la descentralización ha configurado una serie de escenarios donde se hacen visibles las barreras que obstaculizan el desarrollo de las sociedades locales y regionales. Pero también ha generado espacios donde, potencialmente, pueden converger proyectos que hagan viable el acceso a una cierta modernidad política.

Desde esta perspectiva puede reiterarse que la reforma municipal que se ha venido impulsando en el continente no es proceso unívoco, gestado y tutelado “desde arriba”. Es un asunto, como lo advertíamos, que le concierne a la sociedad y al Estado.

Los actores que participan en el proceso descentralizador, no solo desde la cúpula del poder, sino desde el mundo de las clases subalternas, desempeñan un papel decisivo en la orientación y la dinámica de las reformas. (Gaitán & Moreno, 1992, p. 38)

La participación de la sociedad en la toma de decisiones por parte del Estado en los asuntos de su afectación, corresponde a la ejemplificación de los procesos de descentralización, lo cual sumado al poder otorgado a los entes territoriales en el diseño y ejecución de las políticas públicas, son determinantes en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, sin embargo, la autonomía otorgada ha sido solo una apariencia, ya que los municipios constitucional y legalmente tienen funciones específicas como se anotó anteriormente, no obstante, estas atribuciones se ven limitadas por factores de tipo fiscal, político y administrativo, siendo el primero de ellos el de mayor presencia.

De los entes territoriales el municipio se ha convertido en la célula, dejando entre dicho la importancia y necesidad de la existencia de los departamentos, los cuales han sido relegados debido a la impotencia del cumplimiento de sus funciones principalmente la de coordinación de los municipios, por cuanto, estos últimos ahora cuentan también con suficiente autonomía para el desarrollo de sus funciones establecidas en la Constitución y la ley. (Her-

nández, 2001).

DESCENTRALIZACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA DE NIÑEZ

La legislación colombiana se caracteriza por reglamentar particularmente las materias que inciden en cada uno de los aspectos de la sociedad, asimismo, el país está organizado administrativamente según las necesidades, especializando en una materia y cumpliendo las funciones a través de organismos creados para tal fin.

La familia y la infancia no son ajenas a esta estructura, por tal razón en el año de 1999 mediante el Decreto 1137 el Gobierno Nacional crea el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones, en la norma se establecen como funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras: la de coordinar su accionar con los demás organismos públicos y privados, además de vincular al Sistema Nacional de Bienestar Familiar a quienes cumplan actividades en torno a esta temática.

Para el cumplimiento de las Funciones del Instituto, el decreto prevee la promoción de la descentralización, estableciendo que “De conformidad con la Constitución Política y las disposiciones legales el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar promoverá la descentralización de servicios de bienestar familiar, mediante la integración efectiva de las entidades territoriales al Sistema” (Presidencia de la República de Colombia, 1999, Decreto 1137, Art. 22)

De esta manera, los municipios y departamentos empiezan a tener ingerencia en la prestación de servicios enfocados hacia la población infantil y a trabajar en forma coordinada con el ICBF para el diseño de las políticas de infancia de sus municipios o departamentos respectivamente.

Para facilitar el cumplimiento de las funciones se establecieron 3 niveles en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar respondiendo a una organización territorial del Estado colombiano, así: nacional, departamental y municipal, los tres coordinados e integrados por el ICBF.

Nivel Nacional: el nivel Nacional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar está integrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y por aquellas entidades, instituciones o agencias, públicas o privadas, solidarias o comunitarias, que operen en el territorio nacional y realicen actividades inherentes a dicho sistema. (Presidencia de la República de Colombia, 1999, Decreto 1137, Art. 5).

Nivel Regional: el nivel regional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar está integrado por las dependencias regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los departamentos y distritos y por aquellas entidades, instituciones o agencias, públicas o privadas, solidarias o comunitarias, que ejerzan actividades inherentes a dicho sistema en el ámbito de un departamento o distrito. (Presidencia de la República de Colombia, 1999, Decreto 1137, Art. 6).

Nivel Municipal: el nivel municipal del Sistema Nacional de Bienestar Familiar está integrado por los centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los municipios, y por las instituciones, entidades y agencias, públicas o privadas, solidarias o comunitarias, que en la jurisdicción de un municipio realicen actividades inherentes a dicho Sistema. (Presidencia de la República de Colombia, 1999, Decreto 1137, Art. 7).

La participación de las entidades territoriales en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas de infancia, se ve reflejado en la conformación de los comités de política social, los cuales deberán conformarse de acuerdo con el nivel de cada entidad.

En los departamentos se conformarán los Comités de Política Social, en los cuales participará el Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Las funciones del comité estarán determinadas por el gobernador, sin embargo, estarán enfocadas hacia el diseño de programas y planes para mejorar la calidad de vida de la infancia y de su familia. Para ello, existirán subcomités encargados del análisis y vigilancia de las políticas diseñadas para tal fin. (Presidencia de la República de Colombia, 1999,

Decreto 1137, Art. 11)

En los municipios, las competencias del Comité las fijará el alcalde, las cuales igualmente girarán en torno a las políticas, planes y programas de la infancia y familia, también, deberán estar vinculados los organismos pertenecientes al Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Tanto en los departamentos como en los municipios se realizarán evaluaciones periódicas de las actividades ejecutadas en desarrollo de las políticas de infancia y familia aprobadas por el Comité o Consejo de Política Social.

REGULACIÓN PRESUPUESTAL PARA POLÍTICAS DE INFANCIA

El esquema fiscal en Colombia durante el siglo XX estuvo caracterizado por la centralización de los recursos en el Gobierno Central, solo a partir de la Constitución de 1991 se genera un cambio al respecto, a pesar del dinamismo de los tributos nacionales y la poca elasticidad de los regionales, hoy existen nuevas directrices para la distribución de los recursos en el país (Restrepo, 2001). “Se ha logrado un avance significativo en el ajuste fiscal que ha generado sostenibilidad económica y viabilidad política en las Entidades Territoriales a través de la Ley 550 de 1999, 617 de 2000 y 715 de 2001. A pesar de las dificultades iniciales en la gestión territorial, en la actualidad la responsabilidad de los últimos alcaldes, orientada por normas nacionales, ha llevado a que en la actual vigencia 682 municipios hayan mejorado su desempeño fiscal” (Devia, s.f. p. 1).

Por su parte, la apropiación de los recursos presupuestales en el orden nacional para la ejecución de las Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia estará a cargo del Consejo Nacional de Política Social (Congreso de la República de Colombia, 2006, Ley 1098, Art. 205). Políticas que a su vez estarán financiadas por los excedentes financieros derivados de la gestión del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Congreso de la República de Colombia, 2006, Ley 1098, Art. 204).

Es precisamente esta entidad a quien corresponde la programación de los recursos con obediencia a poblaciones, objetivo, mapas de riesgo, planes de beneficio, esfuerzo fiscal de los entes territoriales, entre otros (Presidencia de la República de Colombia, 1999, Decreto 1137. Art. 21). Se creará un Fondo Cuenta con el objeto de administrar los recursos provenientes de los aportes de que trata la Ley 7 de 1979 y demás disposiciones legales dispuestas para tal fin.

El Decreto 1137 además fija como competencias de los departamentos concurrir al gasto social y en especial al servicio de bienestar familiar, a través del apoyo en el recaudo y auditoría de los recursos asignados al ICBF y el control a las entidades prestadoras de servicios en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Por su parte, a los municipios les corresponde “atender, mediante el gasto social y las participaciones de que trata el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, la formulación y el desarrollo de planes, programas y proyectos de bienestar social integral en beneficio de poblaciones vulnerables, sin seguridad social y con necesidades básicas insatisfechas, dentro de las cuales se encuentren los niños, jóvenes y mujeres gestantes, así como atender la cofinanciación del funcionamiento de centros de conciliación municipal y comisarías de familia” (Presidencia de la República de Colombia, 1999, Decreto 1137, Art. 12)

CONCLUSIONES

La descentralización en Colombia se incluye en forma explícita a partir de la Constitución Política de 1991, momento a partir del cual surgen sus varias concepciones acerca de dicho concepto, sin embargo, se intentó conciliar y generalmente se habla de tres: descentralización fiscal, política y administrativa.

El factor económico ha sido determinante durante la historia para fijar los criterios a utilizar en la aplicación del concepto de la descentralización, asimismo, los planes de desarrollo y el enfoque dado a los mismos marcaron

las pautas para desarrollar e ir incorporando la descentralización en nuestro país.

La infancia es un sector de la población colombiana de vital importancia, para la cual se creó el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que lo coordina, dando participación activa a los entes territoriales para la formulación de las políticas sociales y además fijando responsabilidades para lograr los objetivos establecidos en las normas y demás dados por el Gobierno.

Las entidades territoriales tienen como obligación destinar parte de sus recursos para la ejecución de los programas sociales entre los cuales se destaca los de infancia, sin embargo, los recursos están limitados lo que ha ocasionado grandes dificultades para el desarrollo de las políticas y programas, además están sujetos a lo establecido en el ICBF, que tiene más autonomía en temas presupuestarios.

El éxito de la política pública de infancia depende de la coordinación de los actores participantes en el diseño e implementación de la misma; siendo fundamentales, los aportes fiscales realizados y el seguimiento a los procesos, en lo cual la descentralización ha permitido mejorar en cuanto al acceso y control de los recursos girados, como ocurre con los municipios.

En Colombia existen experiencias exitosas, por ejemplo, la ciudad de Medellín, donde se creó un observatorio de infancia cuya finalidad es consolidar la información de las entidades que desarrollan programas destinados a la infancia. Esta experiencia aborda los cuatro ejes fundamentales en torno a los cuales gira la vida de los niños: área de supervivencia, área de desarrollo, área de protección y área de participación.

El impacto de las políticas públicas en la población determina el éxito de las mismas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población a quien está dirigido, actuar en coordinación con todos los actores implicados permite que se cumplan los objetivos trazados inicialmente en los proyectos de políticas públicas, así como actuar de acuerdo con las exigencias nacionales e internacionales que sobre la materia existen, con mayor razón, si se cuenta con la colaboración para el desarrollo de los programas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Congreso de la República. (2006). Ley 1098.
- Devia Ruiz, S. P. (s.f.). La Descentralización en Colombia: Un Reto Permanente. *Revista de la Información Básica*, 1 (2). Recuperado de http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm
- Gaitán Pavia, P. & Moreno Ospina, C. (1992). *Poder local: Realidad y Utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Hernández Becerra, A. (2001). *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*.
Temas de Derecho Público No. 64. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia.
- Londoño Ulloa, J. (2002). *Municipio y Federalismo*. Tunja, Boyacá: Fundación Universitaria de Boyacá.
- Moncayo Jiménez, E. (2004). *Las Políticas Regionales en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (1999). Decreto 1137
- Restrepo, D. (2006). *Historias de Descentralización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo, J.C. (2001). *Hacienda Pública*. (Quinta edición) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Trujillo Muñoz, A. (2011). *Democracia y Territorio: El ordenamiento territorial, entre el Derecho y la Política*. Bogotá: Siglo del Hombre