Ciudadanía: asunto de nños y niñas

Campos explorables para la ampliación de la experiencia de inclusión de la mujer en la Administración Pública

Experiencias pedagógicas que motivan el aprendizaje: visita al museo casa de la moneda

El psicoanálisis dentro de una transdisciplina de lo público

La reconstrucción como posibilidad de rearticulación del tejido social

Campos explorables para la ampliación de la experiencia de inclusión de la mujer en la Administración Pública

Administración pública territorial frente al estado de emergencia Invernal y de desastres naturales ocasionados por el cambio climático en colombia

Aportes al debate sobre las reformas constitucionales al régimen de regalías y la promulgación del derecho a la sostenibilidad macroeconómica como derecho fundamental

REVISTA DE LA FACULTAD
DE PREGRADO ESAP

Polémica

Escuela Superior de
Administración Pública

Polémica 14

Año 2013 - ISSN: 0120-5129

14

Polémica

Escuela Superior de
Administración Pública

REVISTA DE LA FACULTAD
DE PREGRADO ESAP

2013

CRÉDITOS

Director Nacional
Elvia Mejía Fernández
Subdirector Académico
Juan Fernando Contreras Ortiz
Secretaria General
Adriana Corzo
Coordinadora Grupo de Publicaciones
María Helena Paez Fandiño
Diseño y Diagramación
Miguel Andrés Salamanca P.
Impresión
William Castillo Jiménez
Acabados
Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos ESAP
Año 2013
ISSN 0120-5129

COMITÉ EDITORIAL

Luz Stella Parrado
Decana de la Facultad de Pregrado
José Ricaurte Henao Montes
Profesional Facultad de Pregrado
Amanda Paola Vargas Vaca
Asistente editorial Revista Polémica
Raúl Lazala Silva
Docente de cátedra
Edwin Tapia Góngora
Docente de cátedra
Héctor Elías Pinzón Torres
Docente de cátedra

esap
Escuela Superior de
Administración Pública

EDITORIAL

La Revista Polémica, dadas sus características académicas y científicas, se ha constituido en un referente de la Facultad de Pregrado de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-. El Departamento de Publicaciones y Recursos Educativos –DPRE- de la –ESAP-, de manera conjunta con el equipo editorial ofrece una nueva propuesta visual, con el fin proyectar una imagen clara, versátil y contemporánea, que atraiga nuevos lectores, motive su consulta entre los docentes, estudiantes y demás interesados en los debates sobre el pensamiento administrativo público.

La revitalización de la expresión visual de la Revista Polémica, como lo indica Miguel Salamanca, diseñador gráfico del -DPRE- y autor de la propuesta, utiliza símbolos bajo los cuales el pensamiento, los diálogos, debates, opiniones e ideas, encuentran un nuevo lenguaje para la expresión de la comunidad académica. A partir de la creación de un logotipo se ilustra de manera simbólica, minimalista y a dos tintas, una viñeta de diálogo que articulada a la palabra Polémica, configura un ícono que recoge los diferentes tópicos y temas tratados en la Revista, integrando la vocal "i" de la palabra Polémica, como elemento de inclusión y representación de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad esapista, la cual cuenta con personas que siempre van a tener algo que decir, un tema de qué hablar, para alimentar y dar vida a las publicaciones semestrales y traer al debate temas de actualidad e interés.

Contenidos temáticos

Otro de los aspectos que contribuyen con esta revitalización, es su organización por ejes temáticos o de acuerdo con las tipologías de artículos abordados en cada edición. En especial, este número está articulado con las temáticas que abordan algunos de los núcleos de problematización sobre lo público, orientadores del quehacer académico de la Facultad de Pregrado. Las secciones se irán adaptando tanto a las coyunturas temáticas que irradian la realidad cambiante, como a los ejes de investigación y trabajo académico desarrollados desde las aulas.

Esta edición se ha estructurado a través de cuatro líneas temáticas, la primera de ellas está relacionada con el derecho a la participación y la inclusión de poblaciones como los niños, las niñas y las mujeres. La segunda sección trae artículos de pedagogía y psicoanálisis en su relación con la Administración Pública. La tercera sección, en el marco de la gestión territorial, aborda las problemáticas del cambio climático y los desastres naturales. Finalmente, la cuarta sección está dedicada a la economía de lo público.

Da inicio a la sección de participación e inclusión el artículo del profesor Raúl Lazala. El documento, denominado *Ciudadanía: asunto de niños y niñas*, da cuenta de la experiencia de implementación de la política pública de participación infantil, para los niños y niñas de Bogotá. El segundo artículo es una reflexión en torno a la inclusión de la mujer en el ejercicio del servicio público. El documento fue elaborado por el profesor Edgar Andrés Avella, es una versión revisada y complementada de una ponencia presentada al XVII Congreso Internacional del Centro Latino Americano para el Desarrollo –CLAD- sobre la Reforma del Estado, realizado en 2012 en Cartagena, Colombia.

La sección de pedagogía y psicoanálisis, inicia con un artículo de la profesora Gloria Inés Ceballos, el cual, más que describir una experiencia, invita a los docentes a buscar nuevas prácticas pedagógicas y estrategias innovadoras que superen el modelo de aprendizaje en el aula. El artículo del docente Jairo Rincón Pachón, da cuenta de sus reflexiones en torno al psicoanálisis y sus aportes al debate de los problemas de lo público, el cual, desde una perspectiva más humanista, es presentado como una disciplina que aporta elementos fundamentales para la construcción de una ciencia de lo público de carácter transdisciplinar.

La tercera sección contiene unas líneas de discusión e investigación en torno a la gestión de los riesgos y desastres naturales. Cuenta con la participación de los estudiantes Pedro Chavarría Suárez y Claudio Fernández Miralles, del Instituto de Asuntos Públicos, de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. Una colaboración que se enmarca en los procesos de internacionalización que ha adelantado la ESAP con dicha universidad. El artículo narra la experiencia de un grupo de estudiantes de esa universidad, quienes en el marco de la cátedra de Introducción al estudio del Gobierno y la Gestión Pública, de la carrera de Administración Pública, constituyeron el voluntariado: "Empoderamiento ciudadano de Valdivia del Paine".

El artículo del profesor Jahir Alexander Gutiérrez, es el resultado de una investigación que analiza la manera como las entidades territoriales afrontan los estados de emergencia motivados por el cambio climático, la ola invernal y los desastres naturales que de ella devienen.

La sección final de esta entrega se dedica a los debates sobre economía pública, con artículos como el de la profesora María Isabel Beltrán, quien propone un debate en torno a la implementación de las reformas constitucionales al régimen de regalías y la sostenibilidad macroeconómica, sus alcances en esta materia y sus contradicciones con principios fundamentales de la carta magna.

Concluimos esta edición con el artículo del profesor Jaime Ramírez Plazas denominado "*Anualidad como principio presupuestal*" que busca su aplicación dentro del contrato estatal y analiza la dicotomía entre el principio de anualidad y los fines del Estado Social de Derecho.

Les invitamos a participar en nuestras publicaciones, a apropiarlas y tomarlas como fuente de consulta para la cátedra, las cuales se encuentran tanto en sus medios de difusión impresos, como virtuales, a través de las bibliotecas y la página web institucional de la ESAP.

Amanda Paola Vargas Vaca
revistapolemica@esap.gov.co.

PARTICIPACIÓN

Polémica

CIUDADANÍA: ASUNTO DE NIÑOS Y NIÑAS

Raúl
Lazala*

RESUMEN

Los niños/as son ciudadanos de pleno derecho. Ello, desde luego, incluye la dimensión política de su derecho a la participación. El ejercicio ciudadano de la infancia se enmarca, junto a las de otros grupos poblacionales, en las ciudadanías emergentes. La niñez es un sujeto político de carácter especial, no sólo por la prevalencia de sus derechos, jurídicamente reconocida en Colombia, sino por su condición social y psicológica. Pero ese carácter especial no la convierte en "pre-ciudadana", sino que exige de la sociedad prácticas culturales y políticas que posibiliten la inclusión de la mirada infantil en la formulación, control y ejecución de políticas públicas. Esa inclusión, a su vez, no sólo favorece a la niñez sino que potencia la inclusión de otros grupos poblacionales con poco poder, en una perspectiva de democracia expansiva. Al respecto, una experiencia significativa es la de los Consejos de Niños y Niñas en Bogotá, que se presenta en este trabajo con información recogida mediante una modalidad de la Investigación Acción Participativa (IAP). La significación de esa experiencia está basada principalmente en la novedosa propuesta metodológica que se ha formulado participativamente, contextualizada dentro de las condiciones específicas de la ciudad.

Palabras clave:

Participación infantil, ciudadanías emergentes, democratización, políticas públicas, metodologías para el fomento de la participación infantil.

ABSTRACT

Children are full citizens. This, of course, includes the political dimension of their right to participate. The exercise of the child's citizenship is a part, along with those of other population groups, of the emerging citizenship. Childhood is a political issue of a special nature, not only by the prevalence of his rights, legally recognized in Colombia, but for its social and psychological condition. However, this does not mean to characterize children as "pre-citizens", but requires cultural practices and policies that facilitate the inclusion of the child's gaze in the formulation, monitoring and implementation of public policies. This inclusion, in turn, not only favors children but also improves the inclusion of other groups with little power, in an expansionary view of democracy. In this sense, significant experience is that of the Councils for Children in Bogota, which is presented in this paper with the information collected through a form of Participatory Action Research (IAP), for its initials in Spanish). The importance of this experience is based primarily on new methodological approach that has been formulated in a participatory manner, contextualized within the specific conditions of the city.

Keywords:

Child participation, citizenship emerging, democratization, public policy, methodologies for promoting children's participation.

Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en estrategias de lucha contra la pobreza y la desigualdad. Cursa estudios de maestría en estudios políticos de la Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como subdirector de formación y empleabilidad del Instituto para la Economía Social -IPES-, de Bogotá D.C. y catedrático de la asignatura planeación participativa, participación y pobreza, del núcleo de problemática pública de la –ESAP-, sede Bogotá. Correo electrónico: lazalaraul@hotmail.com

Introducción

El carácter plural de la democracia participativa no está basado exclusivamente en una apuesta social por la aceptación de muchos puntos de vista, sino principalmente en multiplicar posibilidades al ejercicio de poderes diversos. Desde esta perspectiva, los "poderes" no se reducen al ejecutivo, legislativo y judicial, ni al "cuarto poder" (medios masivos de comunicación) y el estímulo a espacios de participación política directa es un proceso incesante de expansión de la democracia para incluir y fortalecer nuevos centros de poder, que aumenten el juego de pesos y contrapesos que deben caracterizar la democracia, tanto como mecanismo de gobierno como forma de vida. Al respecto, nuevas formas de ejercicio de ciudadanía emergen y requieren enfoques diferenciales. Un ejemplo de esta emergencia, ya con cierto grado de consolidación, es la ciudadanía ejercida por las mujeres, en contrapeso a una "democracia" basada inicialmente en concepciones patriarcales de la misma. Otro ejemplo, crecientemente emergente, son los modos especiales de ciudadanía ejercidas por minorías étnicas. No obstante, hay caminos que apenas empiezan a ser recorridos. Variadas ciudadanías están ahora emergiendo. La de los niños/as es una de ellas.

Niños, niñas y adolescentes no son "menores", como si se tratara de ciudadanos y ciudadanas de segunda categoría, de una categoría nimia. No es razonable ni jurídicamente válido que tengan que obedecer a sus padres "por que sí", ni que deban aceptar lo dicho por sus profesores, sin cuestionar, sin disentir. Los niños/as de Colombia son ciudadanos colombianos de pleno derecho, como, desde luego, también lo son los adultos del país.

Se trata sí de ciudadanos especiales, por su condición social y psicológica. Ciudadanos tan especiales que la propia Constitución Nacional reconoce el carácter prevalente de sus derechos. La Convención Internacional de la Niñez, que es el tratado internacional firmado por más países en el mundo, entre ellos Colombia, señala como jurídicamente exigibles cuatro grandes grupos de sus derechos de: 1)Vida y supervivencia, 2)Desarrollo, 3)Protección, y 4)Participación.

La expansión de la exigibilidad efectiva del derecho de los niños/as a la participación pasa por el desarrollo de nuevas formas de ciudadanía; no se trata, en consecuencia, de "ciudadanitos", de actividades "bonitas" pero adjetivas para las políticas públicas, ni de simples "pre-ciudadanos".

Entrar y transitar en el derecho a la participación infantil es registrar plenamente el carácter de sujeto político de la niñez. Ser reconocido como sujeto de derecho implica admitir posibilidades de influir, de ser tenido en cuenta, en todo lo que atañe a la vida del infante, incluyendo, desde luego, el ámbito de la "polis", la ciudad, las políticas públicas.

Ahora bien, el propósito de la niñez como sujeto político no es, nunca ha sido, "tomarse el poder". Tampoco lo es limitarse a "sobrevivir", pues su horizonte temporal no está ligado al día que pasa. La niñez se propone VIVIR, es decir, sorprenderse, comprender, amar, ser amado, gozar. Es un sujeto político cuyo propósito pasa por la constitución de una amplia alianza pro niñez, que podría incluir a todos los adultos sensibles y a transformadas instituciones también "adultas", que se constituyen para dirimir los conflictos de poder y de distribución de bienes y servicios. Los adultos y sus instituciones pueden aprender a escuchar y a tener en cuenta las sugerencias de la niñez, de manera tal que se desarrolle capacidad de participación infantil no tutelada.

En Colombia se ha avanzado en el reconocimiento formal del derecho de la infancia a la participación, pero desde el aspecto sustantivo se requiere que la sociedad "interiorice" modificaciones en su concepción sobre los niños como "menores", y así confiar más en sus capacidades como ciudadanos activos y comprometidos.

En muchas de las prácticas culturales, rutinas institucionales y acciones de las organizaciones sociales de los adultos, los derechos de la infancia no están interiorizados plenamente, a pesar de estar reconocidos ante el mundo y consagrados en nuestra Constitución y en la ley. Por ejemplo, se considera por muchos que el consultar infantes sobre las ideas que tienen para la formulación de los Planes de Desarrollo se hace como una concesión adulta. No. Es obligatorio. Es un derecho legalmente consagrado. Y no sólo consultarles, sino crear las condiciones para que puedan *decidir* al respecto. De lo que se trata es de la plena e integral defensa de los derechos de la infancia.

Es cierto que los derechos implican deberes. Es justamente por eso que es totalmente necesario abrir espacios de auténtico aprendizaje de la niñez acerca de la participación ciudadana. Espacios como los Consejos de Niños y Niñas en Bogotá, en los que sea posible actuar autónomamente, con plena responsabilidad.

Los Consejos de Niños y Niñas en Bogotá son una novedad. Fueron creados recientemente y aún están en proceso de consolidación. A través de un convenio entre Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS)-Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)-Corporación Somos Más, se ha formulado una propuesta metodológica y pedagógica para su fortalecimiento. La propuesta fue construida a muchas manos.

El objetivo del presente artículo es presentarla. Aunque está basada en la experiencia bogotana, se aborda como un proceso siempre abierto, cuya implementación es en cada ocasión "por primera vez", pues no se trata de un recetario sino de una guía que "resuena" de acuerdo con el contexto específico en que se aplica, la creatividad de los "intérpretes" y los instrumentos disponibles. Es, por tanto, útil como documento de trabajo en otras ciudades grandes del país, particularmente en la mayoría de las capitales departamentales.

El proceso colectivo y participativo que condujo a su formulación está cruzado, desde luego, por la voz de los niños/as que integran los Consejos y la de algunos de sus pares. La experiencia directa de los/as facilitadores de Infancia, de Participación y Redes de la SDIS enriqueció el diseño y los escritores de la partitura fueron los gestores de participación del Convenio, con el acompañamiento de los asesores de los componentes de políticas públicas, participación y comunicación.

Paso a paso, la formulación de la propuesta se realizó mediante observaciones y validaciones en campo, aprendiendo en la acción. El proceso de formulación de la propuesta metodológica tiene una intención manifiesta: La expansión de la exigibilidad del derecho infantil a la participación pasa por el desarrollo de nuevas formas de ciudadanía.

El contexto en que se formuló esta metodología es el de las complejidades territoriales y político administrativas de Bogotá y las construcciones precedentes que la ciudad ha estado haciendo por dotarse de un dis-curso (es decir, palabras que caminan, palabras que toman curso y se hacen hecho), que se resume en la Política Pública por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes.

La propuesta metodológica reivindica una estructura capaz de reconocer el lenguaje y las formas de vida del niño/a contemporáneo, el del siglo XXI. Se trata de infantes que tienen como referentes a los adultos en unas cosas pero que aprenden íntimamente con sus pares rapidez, fluidez e innovación, en contacto con el lenguaje audiovisual y con una estética crecientemente vinculada a la participación (arte con el que se interactúa —instalaciones, arte por internet—, arte que pasa en el espacio público —murales, performances, exposiciones fotográficas callejeras—, arte que se lleva puesto —diseños en textiles y otras prendas, tatuajes—).

La propuesta metodológica también se la juega por el juego, pero no como una actividad frívola, un estado de evasión o una distracción. El juego es muy serio. El juego es un derecho. Jugar posibilita aprehender y aprender, ser, transformar-se.

Se busca superar Consejos entrópicos, "*reunionitis*", y reconoce como elemento clave de su incidencia política la potenciación del encuentro con otros espacios relativos a la participación, especialmente en el nivel local, y con pares.

Una limitación de origen de la propuesta es la de ser resultante del trabajo de un convenio que tuvo como principal fuente de financiación recursos gubernamentales (SDIS), aunque fue esencialmente operado por actores no estatales. Estamos aún ante las dificultades colombianas de instituir espacios de participación ciudadana originarios exclusivamente desde la sociedad civil. En el caso de la niñez ello es más manifiesto. Pero el desafío es justamente el de "perder el control" de las intervenciones participativas de los niños/as, para que ocurran más allá de las fronteras simbólicas impuestas por la vigilancia de una autoridad. La verdadera participación comunitaria ocurre cuando una intención específica cobra expresión en pro de cambios sociales.

El niño/a vale por lo que es y no por lo que será. Ir hacia Consejos que no sean espacios entrópicos, sino que se conviertan más bien en nodos de procesos de movilización social que posicionen la voz infantil implica explorar nuevos caminos, particularmente en relación con las potencialidades que ofrecen a la dinamización de los procesos participativos, la coordinación interinstitucional efectiva, las metodologías basadas en arte y juego, el desarrollo de habilidades comunicativas infantiles "con énfasis en audiovisuales", y la transformación de las prácticas pedagógicas en los espacios organizacionales para infantes.

Las referencias conceptuales más difundidas en la ciudad en relación con la participación infantil son las de Roger Hart, Jaume Trilla/Ana Novella y Francesco Tonucci. El artículo se extiende en la presentación de sus posturas. Es necesario hacerlo así, por la poca difusión que tiene el debate sobre la participación infantil, más allá de los ámbitos especializados. Los enfoques de estos autores tienen como común denominador la intencionalidad de profundizar en el ejercicio efectivo del derecho a la participación infantil. No obstante, el carácter genérico de sus posturas les impide profundizaciones metodológicas necesarias para visibilizar especificidades aplicables a las

grandes ciudades colombianas y características crecientemente manifiestas de la niñez del siglo XXI.

El autor es deudor de ideas y expresiones de muchas personas, comenzando por la propia voz de los niños/as integrantes de los Consejos y de los facilitadores SDIS que los acompañaron. Un reconocimiento muy especial hay que hacerlo a Elsa Castañeda, directora general del Convenio; Martha Sofía Ardila, coordinadora operativa, Patricia Bojacá, asesora de política pública, Javier Olarte, asesor de comunicaciones; Luisa Fernanda Montealegre y Juan Carlos Daza, asesores de movilización social y, especialmente, a los jóvenes gestores locales de participación, Paula Andrea Correa, Edwin Cubillos, Silvia Maldonado, Carolina Rueda Ardila, Manuel García y Leidy Patricia Tibaduiza.

La escalera de la participación de Roger Hart

La escalera de Hart (1993) es la tipología más conocida sobre participación infantil. Con base en un trabajo de Arnstein sobre la participación adulta, él plantea una escalera para caracterizar niveles de la participación infantil: 1) Manipulación, 2) Decoración, 3) Participación simbólica, 4) Asignados pero informados, 5) Consultados e informados, 6) Proyectos iniciados por adultos pero cuyas decisiones son compartidas con los niños/as, 7) Proyectos iniciados por los niños/as con adultos facilitadores, 8)Proyectos dirigidos por los niños/as con intervención adulta sólo por solicitud de aquéllos.

El propio Hart señala que, en realidad, los tres primeros escalones son una falsa participación infantil. Muchos esfuerzos de participación quedan atrapados en estos niveles. En nuestro medio, un ejemplo notable de ello son los gobiernos escolares.

Hart menciona como un primer escalón de participación inauténtica la que "se refiere a aquéllos casos en que los adultos usan conscientemente las voces infantiles para transmitir sus propios mensajes" (Hart, 2001, p.40). Y lo llama el escalón de la manipulación.

Un segundo escalón que caracteriza Hart es la decoración, que "está un peldaño por encima de la manipulación porque los adultos no pretenden que la causa esté inspirada por los niños, simplemente los usan para reforzarla como si fueran participantes que la comprenden" (Hart, 2001, p.40). El tercer nivel que critica Hart es la participación simbólica que es puesta en marcha "por adultos muy preocupados por dar voz a los niños, pero que no han empezado a pensar la manera de hacerlo de forma cuidadosa y autocrítica. El resultado es que proyectan programas en que parece que los niños tienen voz cuando, de hecho, tienen poca o ninguna capacidad de elección respecto al tema o al estilo de comunicarlo, ni tampoco ocasión para formular sus propias opiniones".

Hart señala que la participación infantil auténtica comienza en el cuarto nivel, éste corresponde al peldaño en donde los infantes actúan de manera voluntaria en propuestas adultas comunicadas de manera adecuada en su sentido último, de manera que puedan decidir si las aceptan o no, si las ajustan o no, o cómo las articulan a sus propias miradas. "Asignados pero informados" (Hart, 2001, p.42). Denomina a este nivel.

El peldaño quinto de la escalera de Hart es "consultados e informados". (Hart, 2001, p.43). Para alcanzar este nivel las actividades que se desarrollen deben caracterizarse por ser decididas con base en opiniones infantiles tenidas en cuenta por los adultos, aunque estos/as últimos sean quienes las han demandado.

El sexto escalón es el de "proyectos iniciados por los adultos pero cuyas decisiones son compartidas con los niños" (Hart, 2001, p.44). Hart lo describe como acciones comenzadas por adultos pero que se han decidido en espacios en que los niños/as tienen voz directa y cooperación sistemática de aquéllos/as.

El séptimo nivel de la escalera de Hart es "iniciados y dirigidos" (Hart, 2001, p.44). Se trata de acciones propuestas, iniciadas y direccionadas por los/as niños/as que implican la confluencia de adultos que actúan como facilitadores.

El más alto nivel de la escalera de Hart, "Proyectos dirigidos por los niños compartiendo con intervención adulta sólo por solicitud de aquéllos" (Hart, 2001, p.44) , son actividades iniciadas por niños/as desde espacios autónomos previamente construidos en los que la participación adulta se articula con respeto de la diversidad de miradas, con comunicación y escucha sólidas y solidarias.

El tránsito por estos peldaños de la escalera de Hart no es fácil ni en Bogotá ni en ninguna otra parte del mundo. Ascender más por la escalera de la participación infantil nos reta e implica reconocer que la ciudadanía no tiene tamaño, que el niño/a adquiere la virtud de la ciudadanía no por el paso del tiempo sino por su práctica cotidiana. Ella se constituyó, junto a la tipología de Jaume Trilla y Ana Novella, en binóculo para observar, clasificar y evaluar la formulación metodológica para el impulso de los Consejos de Niños y Niñas como espacios autónomos de participación infantil en Bogotá, pero, desde luego, una tipología no da cuenta de metodologías ni especificidades urbanas, por las cuales se pregunta la propuesta sistemática que se presenta en este artículo.

La tipología de Jaume Trilla y Ana Novella

La tipología propuesta por Trilla & Novella (2001) es la más usada últimamente, entre los conocedores. Estos autores construyen su propuesta tipológica de participación infantil partiendo de cuatro niveles de aplicación general: participación simple, participación consultiva, participación proyectiva y meta- participación.

Como en los peldaños de la escalera de Hart, también en la tipología de Trilla & Novella se da un progresivo incremento en cuanto a la complejidad de la participación, pero él y ella advierten que eso no significa que sean excluyentes entre sí. En una misma institución, actividad o proyecto pueden darse, alternativa o sucesivamente, algunos de ellos o todos. De la misma manera, cualquiera de los cuatro tipos de participación es susceptible de producirse de forma pervertida o fraudulenta (manipulación, instrumentalización decorativa, directivismo enmascarado, demagogia).

En la tipología, de Trilla & Novella "la participación simple" es estar o hacer acto de presencia. En este nivel, los "participantes" (Trilla & Novella, 2001, p. 145)son en realidad "espectadores" a los que se oferta un contenido y un mecanismo en el que su opinión no ha sido tenida en cuenta previamente. En esos casos la intensidad con que los participantes siguen las indicaciones puede incidir en el desarrollo del proceso, pero la responsabilidad del mismo les es ajena.

Ahora bien, cuando la actividad de los participantes es elemento esencial para el éxito del proceso, por ejemplo, rondas o actividades de los niños/as dirigidas exclusivamente por profesores o facilitadores, todavía nos situamos en participación simple, porque son diligencias no decididas por los participantes, aunque tengan cierto grado de autonomía en su desarrollo. "En el juego dirigido son los niños quienes juegan, pero a qué se juega, cómo se organiza el juego, cómo se establecen las reglas, cuándo se empieza y cuándo se termina, cómo se resuelven los conflictos, corren por cuenta del adulto" (Trilla & Novella, 2001, p. 146). En realidad, se trata de un bajísimo grado de participación o incluso es no-participación.

Un segundo nivel de participación es la "participación consultiva" (Trilla & Novella, 2001, p. 146). Aquí se escucha la palabra de los sujetos, se les solicitan sus opiniones sobre asuntos que les conciernen. Este tipo de participación incluye también diversas subclases. La más primaria puede consistir en solicitar la opinión de los participantes, sin tener propósito serio de acatarla. En la otra punta estarían los procesos de participación consultiva vinculante, esto es, cuando la opinión de los participantes decide sobre el asunto que se trate. En un grado intermedio se sitúan procesos no vinculantes en los que los responsables de dirigirlos toman en consideración las opiniones recogidas y ofrece explicaciones sobre las decisiones tomadas.

En el tercer nivel, la participación proyectiva, el participante no se limita a ser un simple opinador, sino que se convierte en agente. Condición *sine qua non* de este grado de participación es que el proceso sea percibido por los participantes como suyo, como asunto del cual se han apersonado. El proceso de planificación proyectiva incluye intervenciones de los participantes en la definición de su intencionalidad y metas, en su diseño y puesta en marcha de mecanismos operativos, en su ejecución y gestión, y en su control y evaluación.

También la participación proyectiva admite variantes, que en el caso de los niños hacen referencia a las distintas formas de presencia o intervención de los adultos.

> Sobre la intervención o presencia de los adultos en la participación proyectiva infantil añadiremos un par de consideraciones que ayudarán a entender la especificidad de esta clase de participación. La primera es que, en determinadas condiciones, los niños pueden emprender y llevar a cabo proyectos sin la intervención de adultos. Es muy fácil constatar a través de la simple observación que, tanto en contextos institucionalizados como no institucionalizados, grupos de niños generan por su cuenta actividades que en casos específicos pueden tener una ambición notable. En su acción lúdica espontánea deciden a qué van a jugar, establecen las reglas, organizan el espacio, regulan los conflictos, etc. En la vida de las pandillas infantiles y adolescentes se producen a veces proyectos o realizaciones con una complejidad organizativa considerable: la literatura y la propia realidad lo pueden ilustrar. Eso significa que, contradiciendo lo que a veces se aduce para limitar la participación de los niños, este tipo de participación proyectiva no tiene por qué estarles vedada: a su nivel resultan perfectamente competentes para participar proyectando. (Trilla & Novella 2001, p. 149)

En este sentido, las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil pueden (deben) fomentar la participación infantil, a condición de que la perspectiva planteada sea la de espacios asumidos por los/as niños/as como propios, aunque hayan sido iniciados por adultos.

El cuarto nivel de la tipología de Trilla & Novella es la más refinada forma de participación infantil y ellos la denominan "metaparticipación"(Trilla & Novella 2001, p. 150). Radica en espacios y mecanismos de participación generados o exigidos por los propios participantes.

Se trata de auténticos mecanismos de democracia participativa. En la metaparticipación el objeto de la participación es romper el silencio, hacer oír la voz propia. Son derechos que se reivindican y competencias para ejercerlos. El contenido específico de la meta-participación es fundamentalmente educativo. Se trata de aprendizaje sobre involucramiento social continuo en el ámbito específico de intervención, del desarrollo de urdimbres dialógicas, de poder trabajar colectivamente en medio de opiniones distintas, ponerse de acuerdo, consensuar.

En cada uno de los niveles de participación de esta tipología existen distintas graduaciones, de acuerdo con la combinación de cuatro tipos de factores: implicación, información/conciencia, capacidad de decisión y compromiso/responsabilidad.

La implicación se define como "el grado en el que los participantes se sienten personalmente afectados por el asunto de que se trate"(Trilla & Novella 2001, p. 153). Es la altura de la cota de intensidad, motivación o emotividad que el asunto en cuestión despierta en los participantes.

En primer lugar, hay grados de implicación en cada uno de los niveles de participación. No siempre una alta cota de implicación es sinónimo de un alto nivel de participación, sino que el nivel es función de la mezcla de factores y no sólo de uno de ellos, en este caso de la implicación.

Un ejemplo que mencionan Trilla & Novella son las competencias deportivas, en las cuales hay una alta cota de emotividad de los espectadores, pero un muy bajo nivel de participación.

En segundo lugar, la información/conciencia se define como: "conciencia que tienen los sujetos sobre el sentido y las finalidades del proyecto, y de la cantidad y calidad de información de que disponen sobre el objeto o contenido del mismo"(Trilla & Novella 2001, p. 153). En relación con este factor la altura de la cota es cognitiva, no emotiva.

Al igual que en el caso de los demás factores, la información/conciencia está presente en todos los niveles de participación. Por ejemplo, aún en el nivel más elemental de participación, la "participación simple", el mayor grado de información disminuye el riesgo manipulativo. Así mismo, mayor información/conciencia cualifica la "participación consultiva". O en la "participación proyectiva", en donde los/as participantes hacen suyo el proyecto, un bajo nivel de información/conciencia es factor de poca eficacia.

En tercer lugar, la capacidad de decisión se define como competencia personal o grupal de la que se dispone para tomar determinadas decisiones, pero también de las condiciones fácticas (aspectos contextuales, legales, políticos, económicos, culturales), y de las relaciones de poder que permitan hacerlo.

Trilla & Novella enfatizan que cuando se habla de capacidad de decisión se debe establecer claramente el sentido que se le está dando a tal expresión, porque el saber y la experiencia de los intermediarios o facilitadores estatales pueden usarse en contravía de la creación de escenarios para tener auténtica capacidad de decisión.

Esta precisión es particularmente importante cuando se trata de participación infantil:

> Cuando se habla de participación infantil, a menudo se confunden ambas 'capacidades' de decisión... es frecuente que la negación de la una proceda del no reconocimiento de la otra, lo cual a veces está justificado y otras no. A los niños se les niegan determinadas capacidades factuales de decisión con el argumento de su inmadurez, es decir, de su supuesta incapacidad psicológica para tomar tales decisiones. Como decimos, esto a veces puede estar justificado, pero quienes abogan por incrementar la participación social infantil lo hacen porque consideran que la capacidad psicológica de los niños para tomar decisiones es mayor de la que habitualmente se les reconoce. (Trilla & Novella 2001, p. 154)

En cuarto lugar, el compromiso/responsabilidad se define como "asunción de las consecuencias que se deriven de la acción participante" (Trilla & Novella 2001, p. 155).

Trilla & Novella anotan que el compromiso antecede a la participación y la responsabilidad la sucede. Existe un necesario correlato entre compromiso, responsabilidad y participación. El grado de compromiso y responsabilidad aumentan en cada nivel de participación. En cada caso, se debe precisar la calidad o valor que alcanza en cada específico proceso de participación el "doble vínculo" que se establece sobre el agente socialmente instituyente del mismo y los participantes que se responsabilizan de cumplir lo decidido y asumir sus consecuencias sociales. En cada nivel de participación, se pueden identificar variados grados y combinaciones de compromiso/responsabilidad.

Sea en el marco de la tipología de la escalera de Hart o de los niveles de participación de Trilla & Novella, los Consejos de Niños y Niñas en Bogotá D.C., buscan crear condiciones reales para la participación infantil, en miras a obtener los más altos niveles ("proyectos dirigidos por los niños compartiendo con intervención adulta sólo por solicitud de aquéllos" en la clasificación de Hart (1997) o "metaparticipación" en la de Trilla & Novella (2011)). Algunos aspectos de sus labores prefiguran este alcan-

ce, pero como bien señalan tanto Trilla & Novella como Hart, las tipologías de participación se presentan en los "litigios" de manera desigual y combinada, de manera que la participación comunitaria, no sólo de manera genérica sino en cada caso específico, es un proceso de mejora continua, un tornillo sinfín, una categoría nunca plenamente colmada, pero siempre deseable y necesaria.

Aun en la clasificación de Trilla/Novella se requieren exámenes muy cuidadosos, con elementos que van más allá de la propia tipología, para distinguir las especificidades de la participación infantil en relación con la participación comunitaria ejercida por los adultos. Además, en este caso, como en el de Hart, las metodologías para el impulso de espacios autónomos de participación infantil van más allá de un esfuerzo tipológico.

El proyecto la ciudad de los niños: Francesco Tonucci

Francesco Tonucci (1998) propone una metodología y una intervención específica para poner en marcha procesos autonómicos de participación infantil. Sus trabajos y reflexiones han tenido significativa influencia en la política pública del Distrito Capital.

Tonucci ha buscado, desde el Proyecto "La Ciudad de los Niños", generar prácticas novedosas que contribuyan a la emergencia de metodologías específicamente infantiles para aumentar la influencia y presencia de la niñez en las políticas públicas urbanas y sus ámbitos inmediatos de vida.

Tonucci plantea que la ciudad moderna ha profundizado su carácter socio-espacial segregador. Los barrios están claramente diferenciados por estratos socio-económicos. El centro ampliado se ha convertido en lugar de operaciones de servicios y comercio, cinturones de viviendas dormitorio, escasa o incluso inexistente vida vecinal. Los centros comerciales se piensan para ser autosuficientes, para que tengan un mínimo de relación con el resto de la ciudad. Allí hay de todo: bancos, parque, cine, lugares en que se puede pasar todo el día, en familia, en pareja, comprando. Para nada de esto se requiere hacer un recorrido por lugares distintos de la ciudad, solo realizar un desplazamiento. Se trata de estar dentro, de no tener que salir, de tener lo menos posible necesidad de ciudad. Las ciudades se convierten en lugares fragmentados, aunque estén uno al lado del otro. Es la endogamia urbana.

En una ciudad así, el niño no puede vivir algunas experiencias primordiales para su desarrollo, como son el descubrimiento, la indagación, la contingencia, el riesgo: su mundo del juego se ha reducido. Es paradójico que la televisión, la internet, los celulares multipliquen las posibilidades de información y de comunicación, y que simultáneamente los/as niños/as pierdan autonomía de movimiento.

> Para el niño es difícil salir de casa solo, encontrarse con los compañeros e ir a un lugar adecuado a jugar con ellos. Las dificultades, reales o supuestas, del entorno han convencido a los padres de que [la] ciudad no permite a un niño de seis, de diez años salir solo, y, por tanto, lo que era su tiempo libre se ha transformado en un tiempo organizado y dedicado a diversas actividades, en casaTV o fuera de casa, rigurosamente programadas y a menudo de pago. Así, por una parte, la televisión, la play station, internet, y, por otra, los diversos cursos vespertinos de deporte, de arte o de idiomas. (Tonucci, 2009, p 151).

Recuperar la experiencia de moverse libremente por la ciudad demanda dos elementos cardinales: tiempo para usar libremente y espacio público compartido. Hace cuatro o cinco décadas los padres no eran tan intrusos en la vida de los/as niños/as, quienes en los momentos autonómicos tienen experiencias especialmente significativas para su autoconstrucción vital. Por la noche, cansados, sucios y arañados, después de los reproches, experimentan la satisfacción de la prueba superada y la frustración por el fracaso.

Ahora los/as niños/as tienen pocas oportunidades de vivir experiencias personales autonómicas. Los adultos siempre están: padres, profesores, cuidadores encargados de vigilarlos. Tienen largas jornadas pero controlados por adultos que les dan instrucciones, los supervisan, los rondan, los esperan. Esta situación afecta su desarrollo, pues pierden la experiencia primordial del juego. Juego es andanza, revelación, asombro, entusiasmo, sobresalto, exposición, gozo. Y requiere autonomía, libertad, del niño/a. Los impedimentos para enfrentarse al tropiezo, al ensayo, el experimento conduce a almacenar insatisfacciones que posteriormente, en la adolescencia, explotan de manera volcánica.

> Antes se ansiaba el momento de salir de casa, porque todo lo que tenía mas interés estaba fuera. La casa era el lugar fundamental de la seguridad, de las necesidades primarias, de las tareas domésticas. Pero era necesario salir para encontrarse con los amigos, para jugar, para ir... al cine, a la biblioteca. Y, si existian peligros, como efectivamente existian, era necesario prestar atención, eso decían nuestros padres. (Tonucci, 2009, p 151).

La morfología urbana se proyecta tomando como parámetro el "ciudadano promedio" que, en general, responde a las características de adulto, varón y trabajador. Es una mirada limitada. Si el enfoque de la gestión munici-

pal toma en consideración el punto de vista de la niñez, la forma urbana y la administración de la ciudad podrían incluir más segmentos de la población, cuyas voces están ahogadas o apagadas. Tonucci asevera que escuchar a los/as niños/as puede producir políticas para el espacio público urbano enriquecidas con la inclusión de sus miradas y las de mujeres, ancianos, discapacitados, pobres, desplazados. Además, es necesario acentuar el pensar en un mañana que se construye aquí y ahora.

El proyecto "La ciudad de los niños" se fundamenta en la implementación de Consejos de Niños y Niñas, como espacios de participación real en el gobierno de la ciudad y de desarrollo del artículo 12 de la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez ("Los Estados parte garantizan al niño capaz de discernir el derecho a expresar libremente su opinión sobre toda cuestión que le interese, las opiniones del niño siendo debidamente tomadas considerando su edad y su grado de madurez").

¿Por qué la niñez? Porque, en general, es un grupo poblacional menos condicionado, menos cohibido que otros. Los niños no están más capacitados que los adultos, pero al escucharlos atentamente emergen otras maneras de ver las cosas y esto los hace valiosos.

> Yo creo que el niño tiene una capacidad única que es la que en el cuento antiguo permite al niño decir, y sólo al niño: 'El rey está desnudo'. Recuerdan el cuento del rey que iba desnudo con todos los cortesanos que lo adulaban diciendo: ¡Qué maravilla de vestido lleva usted! Hasta el día en que un niño, se pone a reír diciendo: '¡pero el rey está desnudo!'; la gente se pone a reír y el rey se escapa vergonzoso... Los niños no saben más que los adultos ni que son más capaces; pero [una] larga experiencia de atención y de escucha hacia ellos me permite decir que sin duda piensan cosas distintas y de maneras distintas que [los adultos], y esto los hace valiosos... Los niños y los adultos hacen un diagnóstico muy similar de la realidad. Tanto los unos como los otros reconocen que la ciudad es peligrosa, que hay exceso de automóviles, que las calles están frecuentemente sucias, que las aceras están llenas de obstáculos, que los pasos de cebra no son seguros y que hay personas malas. Pero las consecuencias para unos y para otros son completamente diferentes. Los adultos dicen: Como estas son las condiciones de la ciudad, tú te quedas en casa y, si tienes que salir, te acompaño y te espero. Los niños dicen: Como éstas son las condiciones de la ciudad, es necesario cambiarlas. (Tonucci , 2009, p 154 - 155)

El Proyecto La ciudad de los niños tiene dos ejes principales: dar la palabra a los/as niños/as en los asuntos públicos urbanos y devolverles la autonomía de movimiento que han perdido.

Al decir de Tonucci,

> ... se trata de conseguir que la Administración baje los ojos hasta la altura del niño-a, para no perder de vista a nadie. Se trata de aceptar la diversidad intrínseca del niño-a como garantía de todas las diversidades. Cuando la ciudad sea más apta para las niñas y los niños será más apta para todas las personas. (…) Es una opción que 'contamina' la actividad de todas las entidades y todas las acciones administrativas. (Tonucci , 2009).

Con relación, al primer eje la propuesta es formar un Consejo de los Niños y Niñas, pero que no se trata de un juego de roles que hacen los/as niños/as como concejo (municipal) o concejo comunal de adultos, propio de las experiencias de educación cívica, sino que se dirige a construir un grupo de trabajo infantil que proporciona al alcalde las opiniones y especialmente las reivindicaciones de los niños/as sobre aspectos de la ciudad que no responden a sus exigencias y a sus deseos.

Este Consejo de los Niños y Niñas no se parece en nada al concejo, no imita sus procedimientos, ni sus estructuras, no hay mesas directivas, ni un niño/a que preside sesiones. Tampoco se limita a nombrar un "defensor de la infancia" con el compromiso de difundir la Convención Internacional de Derechos de la Niñez. Este tipo de experiencias han tenido difusión, pero sus efectos sobre la participación real de los niños no han sido significativos y se limitan más bien a demostraciones simbólicas.

En el proyecto La ciudad de los niños, el Consejo de los/as Niñas/as "da consejos" al alcalde. El proyecto "... propone a los alcaldes que pidan a los niños que los ayuden con sus consejos. En esta interesante colaboración con el alcalde... los niños son capaces de representar todas las diferencias" (Tonucci , 2009, p 157).

Esta interlocución de los/as niños/as y el alcalde no involucra directamente a los colegios, que en principio sólo deben colaborar en la conformación del Consejo. No obstante, este proceso puede tener significativo efecto educativo, a través de la comunicación entre consejeros y los demás estudiantes, promovida por el colegio.

El Consejo Niños y Niñas se debe conformar con personas de 8 a 10 años, elegidas por sorteo, con la misma proporción de hombres y mujeres. Se reúne periódicamente fuera de la escuela y los consejeros permanecen en el cargo durante dos años. El alcalde solicita públicamente al Consejo ayuda para gobernar la ciudad y, al menos una vez al año, se reúne con ellos para estar al tanto de sus propuestas y sus regaños.

Aunque el Consejo de Niños y Niñas debe estar acompa-

ñado por adultos auxiliadores de sus tareas, un asunto en el que hay que ser muy cuidadoso es no modificar o imponer ideas a sus integrantes, sino que sus puntos de vista se complementen mediante una relación entre compañeros/as, sin intromisión indebida. La mirada de la infancia aporta y es distinta. Por ejemplo, los parques que diseñan los adultos tienen siempre juegos iguales; los/as niños/as querrían más variedad, otros juegos y con más riesgos.

Otro aspecto clave para las sesiones de los Consejos es apelar al juego. Ya es de aceptación bastante generalizada en la ciencia y en la epistemología que los aprendizajes sobre los que se fundamenta todo el conocimiento, los realizan los infantes, en sus primeros años de vida, antes de entrar al colegio. En ello, el juego posee un papel primordial.

Tonucci y su grupo sugieren trabajar con sencillos mecanismos de identificación por parte de los propios niños/as de las cosas que quisieran cambiar en la ciudad. Por otra parte, las metodologías deben reconocer que el Consejo de Niños y Niñas es un grupo de trabajo con objetivos precisos trazados, pero que existe un componente emocional que, en ocasiones, se convierte en el propósito principal del trabajo con la niñez. Es indispensable enlazar las acciones específicas del Consejo con la atmósfera emotivo-afectiva, mediante la cual los/as niños/as ponen más fácilmente en segundo plano las perspectivas de los adultos y expresan ideas con sus propias palabras.

Los juegos de rol, las simulaciones o la propuesta de actividades expresivas como el dibujo, la historieta, el teatro, la música, pueden crear una condición de partida útil para enfrentar un tema nuevo o para definir propuestas para presentar al alcalde. Es importante que cada niño/a participe en los trabajos con sus propias ideas y opiniones.

Otras experiencias señaladas por Tonucci y sus colaboradores se refieren al uso de la palabra. En una colectividad como el Consejo de Niños y Niñas la palabra no es sólo un derecho sino un deber. Convendría que los/as consejeros/as intervengan uno/a a continuación del otro/a y no por levantar la mano. Otra comprensión básica es que nunca hay soluciones exactas y en consecuencia siempre tiene sentido añadir una palabra, una idea más, a las de quienes hablaron antes.

Un mecanismo que puede garantizar "darles la palabra" a todos es expresar las opiniones por escrito. Se sugiere escribir una frase o incluso una palabra, en papeles de colores, para evitar que los/as participantes sientan que se trata de una tarea escolar. Los papelitos se pegan sobre una superficie, creando reagrupaciones temáticas y modificándolas.

Una técnica que destaca Tonucci para la preparación de los documentos del Consejo es el texto colectivo. Sobre el argumento compartido, se pide a los niños/as que escriban una frase para enviar al destinatario del documento. Las frases se organizan componiendo la carta que podrá entonces ser discutida y finalmente aprobada.

En algunas ocasiones es necesario que los integrantes del Consejo se involucren con sus compañeros de colegio, a través de encuestas, investigaciones, recolección de opiniones. Otras veces se trata de involucrar a los compañeros en la producción de dibujos, eslóganes, ideas. Desde luego, es pertinente solicitar ayuda y colaboración de los profesores en relación con estas actividades.

Una de las conclusiones más importantes de las experiencias de Tonucci es no adoptar las decisiones del Consejo por votación, sino por innovación: se adoptan las propuestas que reconocen a los niños un papel protagonista, competente, autónomo y sugieren elementos de conflicto útiles para el cambio.

Tonucci también ha planteado la conveniencia de que los Consejos de Niños y Niñas estén formalmente reconocidos por acto administrativo de las normas municipales. Sin embargo, no es necesario un reglamento que defina los comportamientos dentro del Consejo: cómo se pide la palabra, normas disciplinarias, caducidad del mandato de los Consejeros ausentes, entre otras. Sobre todo, debe evitarse que los adultos sean quienes apliquen estas normas. En cambio puede aceptarse que los niños del Consejo sientan la necesidad de definir las reglas que serán válidas para que ellos mismos las reconozcan o cambien. En cuanto a las experiencias exógenas que han sido validadas por la experiencia del proyecto "La Ciudad de los Niños", se cuentan las caminatas por el barrio, safaris fotográficos, mapas de barrios confeccionados por los chicos y vecinos, señales de tránsito. Parte importante de los esfuerzos del Proyecto están dirigidos al impacto morfológico urbano y a la apropiación por los niños de calles de la ciudad y otros espacios públicos.

La reapropiación de los espacios públicos por parte de los/as niños/as está orientada a devolverles autonomía de movimiento. Una propuesta que ha demostrado potencialidades en prácticas concretas en varias ciudades es ir al colegio y volver a casa con sus amigos, sin el acompañamiento de sus padres, a partir de los seis años. La actividad requiere una cuidadosa preparación, con los involucrados (niños/as, familias, colegios, comerciantes, organizaciones de adultos mayores, juntas de acción comunal, administración municipal central y local), y también con la policía, pero se alcanzan importantes impactos.

Instituir el "Día del juego" (durante el cual los colegios están abiertos sólo para jugar, los empleados públicos y de las empresas privadas que se vinculen tienen una hora paga para jugar, algunas calles de la ciudad estarán cerradas al tránsito, se preparan juegos que involucran adultos y niños), y pedir a los profesores no tener tareas

para la casa, durante el fin de semana y las vacaciones son también sugerencias resaltadas por Tonucci.
En fin, el proyecto "La Ciudad de los Niños" implica aceptar que el conflicto entre el niño y el adulto es permanente, aunque de una gran riqueza cultural, porque siempre se desplazará un poco más allá, hay que enfrentarse continuamente a los problemas, los derechos y las necesidades de la niñez.

Empero, el enfoque Tonucci, al tiempo que profundamente liberador, es limitante por su casi exclusiva apuesta por la interlocución de los/as niños/as con el alcalde gobernante. La política pública hoy es construida, y la gestión pública realizada, por múltiples actores, muchos de ellos no gubernamentales, y otros, aunque ligados al gobierno por lazos contractuales o administrativos, intervienen en los asuntos públicos con apuestas no siempre coincidentes con la gubernamental.

No obstante, el proyecto La ciudad de los niños ha sido experimentada, en general, en municipalidades pequeñas o en ciudades en las cuales el papel simbólico y administrativo del alcalde está inscrito en regímenes políticos parlamentarios, que no es el caso de Bogotá.

La división político administrativa del Distrito Capital en localidades se construye sobre una combinación de desconcentración de funciones con una limitada descentralización de decisiones. En esas condiciones, los procesos de participación tienden a parcelarse. Estas características hacen de los alcaldes locales figuras mucho menos representativas de las decisiones y enfoques de las políticas públicas que aquéllas que le dan forma en una municipalidad pequeña o de democracia parlamentaria.

¿Cómo observar las especificidades de la puesta en marcha de un proyecto como el de los Consejos de Niños y Niñas? ¿Cómo aprender de la experiencia, de manera que su relato dé luces y permita ahorrar tiempo en posibles implementaciones en otras grandes ciudades colombianas?

La experiencia de la implementación de los consejos de niños y niñas: cómo se recogió la información

Los Consejos de Niños y Niñas añaden una indispensable dimensión organizativa autonómica al desarrollo en materia de participación infantil de la Política Pública por la Calidad de Vida de los Niños, Niñas y Adolescentes que está implementando Bogotá D.C.

Con la remisión a la propuesta de Tonucci y con la apostilla de las tipologías de Hart y Trilla & Novella, la ciudad ganó una esfera de referencia basada en una propuesta madura, puesto que la misma no sólo posee un marco conceptual sólido sino una práctica extendida.

Fotografía 4. Los consejos de niños y niñas en Bogotá. Recuperado de: http://200.93.163.76/Samuel2011/images/stories/Judy_Mora/Julio/nios654pg.jpg

La metodología que se usó fue una modalidad de la investigación acción participativa (IAP). El autor participó directamente en el proceso de impulso a la puesta en marcha inicial de los Consejos de Niños y Niñas, como asesor de participación, lo cual permitió una visión integral del desarrollo del proceso en el conjunto del Distrito Capital. Los instrumentos que se usaron para recoger la información fueron las notas de campo realizadas con observación participante, documentos de fuente primaria y entrevistas con otros/as participantes directos.

El enfoque metodológico con que se realizó la observación partió de reconocer que "todo conocimiento es conocimiento personal". Lo que se observa y su sentido se juega con la experiencia previa y con las esperanzas, pareceres, intenciones y estructura relacional en la que está inscrita la trama que se percibe, donde se entrelazan la materialidad exterior y el investigador.

La exploración se hizo bajo los siguientes parámetros:

a) Interactuar en contexto con los/as intervinientes directos en el proceso de implementación y fortalecimiento de los Consejos de Niños y Niñas. Esto entrañó asistir a reuniones distritales y locales con los integrantes de los Consejos, entrevistas con facilitadores, observar sus tareas y llevar sistemáticamente un cuaderno de campo.

b) Intervención en todos los niveles: La formulación de la propuesta metodológica implicó conocer las interrelaciones de las administraciones distrital y local, en lo referido a los Consejos de Niños y Niñas, con documentales y testimoniales de los tres niveles, incluyendo el Consejo Distrital de Infancia y Adolescencia (CODIA) y los Consejos Locales de Infancia y Adolescencia (COLIA).

c) En los Consejos de Niños y Niñas intervienen actores adultos, tanto estatales como de la sociedad civil (padres de familia, profesores y algunos activistas de organizaciones no gubernamentales), de manera que también a ellos se extendieron las conversaciones y la observación de su actuar. Empero, se reconoce como principal actor a los niños/as integrantes de los Consejos y, por eso, hay un énfasis conversacional y observacional más intenso con ellos/as.

El análisis de situación de los consejos de niños y niñas

Cerca de año y medio después de la convocatoria a la conformación de los Consejos de Niños y Niñas (enero de 2009), realizada por la administración distrital, los integrantes y las reuniones de los mismos, finalmente, habían alcazado cierta estabilidad. Con información recopilada en las veinte localidades de la ciudad (mediante recuperación documental del proceso, jornadas de trabajo con facilitadores y directamente con los niños/as en sesiones del Consejo Distrital y los Consejos Locales), se realizó un análisis de situación del proceso.

La pregunta general fue: "¿Qué avances y problemas ha tenido el proceso de consolidación de los Consejos de Niños y Niñas en Bogotá?" y, al respecto, se realizaron las siguientes preguntas eje: ¿Cómo se han venido conformando los Consejos de Niñas y Niños?, ¿Cómo ha sido el abordaje pedagógico y metodológico de las sesiones de los consejos?, ¿Cómo ha sido la distribución de roles y responsabilidades de los actores sociales relevantes para el desarrollo de las actividades de los Consejos?, ¿Cómo ha operado la destinación de recursos logísticos y financieros para el funcionamiento de los Consejos de Niñas y Niños?, ¿Cuál ha sido el nivel de reconocimiento social e institucional de los Consejos de Niños y Niñas en los niveles local y distrital?, ¿Cuál ha sido el nivel de incidencia de los Consejos de Niños y Niñas en términos de la inclusión y/o materialización de sus propuestas en la implementación de las políticas públicas a nivel local y distrital?. Esta información fue organizada para su tratamiento mediante la Matriz 1-Cumplimiento de derechos y la Matriz 2-Actitudes y resultados (Ver anexos 1 y 2).

Las respuestas se recogieron en talleres con los facilitadores SDIS de todas las localidades (se registró también la presencia de un 5% de facilitadores de ONG locales) y con metodologías lúdicas, especialmente diseñadas de manera contextualizada, en las sesiones de los Consejos de Niños y Niñas (Bojaca et al. , 2010 , p. 7)

Las conclusiones del análisis son las siguientes:

a. En general, los Consejos promovieron la participación a partir de la expresión de ideas y pensamientos infantiles frente a problemáticas de la localidad, así como el reconocimiento, la valoración y el respeto de las diferencias individuales dentro de las actividades desarrolladas. No obstante, los aprendizajes dependieron de la mirada de los adultos acompañantes y la consulta a los niños/as con respecto a los temas que ellos y ellas desean abordar estaba apenas iniciándose.

Por otra parte, son pocos los Consejos que vincularon personas con necesidades educativas especiales. Así mismo, en los Consejos donde participa este tipo de población, no se contó con metodologías específicas para su ejercicio de ciudadanía y participación.

b. En varios Consejos se presentaron barreras de interactuación entre integrantes, dificultades para construir consensos y hacer uso de la palabra de acuerdo con las reglas previamente acordadas.

c. Las acciones llevadas a cabo, en un número significativo de Consejos, se infirieron primariamente de una intencionalidad lúdico–recreativa, pero no existió claridad frente al sentido de la misma, su relación con la participación y el ejercicio de ciudadanía; en muchas ocasiones se percibió el juego únicamente como diversión, desconociendo sus potencialidades como elemento generador de transformaciones.

En cuanto al contenido, muchas de las sesiones de los Consejos Locales estuvieron enfocadas a la formación de sus integrantes en temas institucionales (liderazgo político, violencia sexual, explotación laboral infantil) que, aunque son necesidades o problemáticas presentes en la vida local, su inclusión en la agenda se decidió y desarrolló principalmente por los/as adultos acompañantes y con un enfoque de enseñanza.

No obstante que se percibió una intencionalidad de reconocimiento de los niños/as como sujetos de derechos, el enfoque dado a los Consejos Locales no alcanzó grados de participación infantil auténtica y los acompañantes no lograron interiorizar plenamente conceptualizaciones de la misma como proceso autónomo, en el que los adultos son facilitadores y colaboradores y no "jefes".

d. En consecuencia, se observó en la mayoría de los Consejos un papel directivo de los adultos en las labores que se efectúan; en algunos casos se presentó manipulación de los niños/as para movilizar propuestas adultas ante las autoridades y en esas propuestas el lenguaje se asemejó al usualmente usado en las agendas institucionales.

Sin embargo, los facilitadores registraron como un requisito para el trabajo con los niños/as vigorizar el trabajo en equipo, donde primen dinámicas de colaboración y reconocieron la pertinencia de desarrollar actividades con mayor nivel de estructuración, articulación e intencionalidad participativa auténtica, pero también pocos conocimientos sobre cómo hacerlo. En algunos Consejos se forjó la prevalencia de liderazgos de unos pocos participantes, habitualmente mayores de 13 años, quienes establecieron sus ideas sobre los más pequeños; incluso en algunos casos se crearon cargos o niveles jerárquicos, a la manera adulta.

e. Se suscitó centralización de las responsabilidades en uno o dos actores; de ellos dependió la mayor parte del proceso en términos de gestión, administración y preparación metodológica.

El Primer Encuentro de Participación Infantil en Bogotá, en el que se instalaron oficialmente los Consejos, creó falsas expectativas a los consejeros/as, dado que avivó la percepción de una participación limitada a la interlocución con los Alcaldes/as (Mayor y Locales) y del apoyo que ellos/as den a sus iniciativas.
En la mayoría de localidades, las autoridades no tuvieron en cuentas las propuestas de los Consejos, ni demostraron respaldo institucional, lo cual originó percepción de desilusión e inmovilismo en los niños/as integrantes.

Hubo confusión respecto a la articulación entre los Consejos de Niños y Niñas y los Comités Locales de Infancia y Adolescencia (COLIA). En consecuencia, se ocasionaron múltiples modos de relación, que van desde escenarios con los COLIA como última instancia de decisión sobre las dinámicas de los Consejos de Niños y Niñas, hasta atmósferas de desconocimiento mutuo.

En la mayoría de localidades, las sesiones de los Consejos de Niños y Niñas se realizaron en las Subdirecciones Locales de la SDIS o en las Alcaldías Locales, dado que los/as integrantes habitan cerca de las sedes de estas entidades. Empero, en algunas localidades se procuró garantizar la presencia de residentes en otras zonas de la localidad, lo que implicó para los facilitadores grandes esfuerzos de gestión de recursos para su movilización. En general, no hubo recursos institucionales previamente asignados para el funcionamiento de los Consejos (transporte, materiales y refrigerios), lo cual trajo como consecuencia gran inversión de tiempo de los facilitadores en la gestión de recursos, minando su motivación y debilitando el acompañamiento metodológico.

Los niveles de reconocimiento social e institucional de los Consejos, como escenarios efectivos de participación infantil, fueron insuficientes para generar incidencias a mayor escala y apoyos comunitarios que consoliden redes organizacionales y de gestión de políticas pro niñez.

Los equipos de facilitadores mostraron inestabilidad y alta rotación, lo que produjo dificultades en el funcionamiento de los Consejos.

f. Integrantes de los Consejos de Niños y Niñas asistieron ocasionalmente a otros escenarios de participación como los Consejos Locales de Política Social (CLOPS) o los Comités Locales de Infancia y Adolescencia (COLIA). Sin embargo, no contaron con metodologías que permitieran diálogos horizontales con los adultos.

Los Consejos participaron en eventos locales organizados por diferentes instituciones, donde se tuvo la posibilidad de visibilizar un poco el trabajo desarrollado. No obstante, la participación en estos espacios no fue motivada por los niños/as, lo que generó percepciones de uso y manipulación.

En la mayoría de localidades, las propuestas generadas por los consejeros/as no se incorporaron a la ejecución de los planes de desarrollo, lo cual obstaculizó la incidencia de los Consejos en temas locales que les competen.

En las autoridades locales prevaleció una relación vertical con el Consejo, que aparejó rupturas comunicativas; escucharon las propuestas de los niños/as, pero no se dio ninguna retroalimentación. Es decir, los adultos continuaron pensado en participación infantil atrapada en los niveles decorativos o simbólicos (tomando como referencia la tipología de Hart) o de participación simple o consultiva (tomando como referencia la tipología de Trilla &

Novella), pero no se viabilizó la posibilidad de generar una interacción con los Consejos de Niños y Niñas en la que se discutieran y apoyaran las ideas e iniciativas expresadas por sus integrantes.

La discusión del análisis de situación de los consejos de niños y niñas

Del vocablo antiguo que significaba "sacudir" viene el término "discutir". El análisis de la situación de los Consejos produce un sacudón. Los resultados del mismo permiten colegir que, aunque el Distrito Capital apuesta con ellos por la creación de organizaciones autonómicas de participación infantil, apenas nos encontramos en los niveles de participación simbólica ("adultos preocupados por dar voz a los niños, pero que no han empezado a pensar la manera de hacerlo de forma cuidadosa y autocrítica") en la tipología de Hart o de participación consultiva ("se escucha la palabra de los sujetos, sin tener propósito serio de acatarla"), con elementos de instrumentalización decorativa y directivismo enmascarado para Trilla & Novella. Una participación infantil bastante primaria.

No obstante, es una gran innovación, pues tanto en los COLIA, como en los Consejos Tutelares los decisores son adultos, a diferencia del enfoque que alimenta a los Consejos de Niños y Niñas. Tal innovación implica grandes retos de aprendizaje tanto para niños/as como para adultos, pues aquéllos/as deben "valerse por sí mismos" y estos escuchar y acompañar sin imponer su jerarquía o ejercer mando.

Poner en marcha un enfoque de este tipo requiere desarrollar marcos conceptuales y metodológicos, contextualizados para las condiciones concretas del Distrito Capital, que no sólo es una gran metrópoli donde la participación comunitaria se segmenta y fragmenta, sino que posee una división político administrativa singular, con unas localidades que son mezcla de simple desconcentración con algunos elementos de descentralización, pero que, al mismo tiempo, son el lugar principal en que sucede la participación.

La Convención Internacional de Derechos de la Infancia agrupó los derechos de la niñez en cuatro campos: Supervivencia, Desarrollo, Protección y Participación, en donde este último grupo, caracterizado por ser el más innovador de la Convención, hace explícito que los niños/as pueden y deben actuar libremente, ser escuchados y tenidos en cuenta, además de tomar decisiones y expresiones en relación con su vida diaria.

De la misma forma y basados en la ratificación que Colombia hizo a la Convención a través de la Ley 12 de 1991, en el año 2006 la Nación sancionó la Ley 1098, la cual reformó el Código del Menor, ratificando así la necesidad y la intención de garantizar a la niñez sus derechos y mencionando específicamente el derecho a la participación en sus artículos 31 y 32.

Bogotá, con una clara intención de articular esfuerzos para que los derechos infantiles prevalezcan y se conviertan efectivamente en un proyecto ético y político, formuló la Política por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes, con tres ejes, en donde el tercero plantea el propósito de alcanzar relaciones democráticas entre los más pequeños y los adultos que los rodean y el reconocimiento de los niños/as como ciudadanos/as.

Con los Consejos de Niños y Niñas se busca recorrer un camino de superación del diagnóstico incluido en el "Estado del Arte: Niñez en Bogotá 1990-2000": "Los derechos de participación, son hoy más un reto, una propuesta a desarrollar, que una realidad" (…) ya que "actualmente son pocos los espacios de participación abiertos para niños y niñas y en casi todos ellos hay más un formalismo que una propuesta real de participación" (Departamento Administrativo de Bienestar Social , 2003)

No obstante, del "dicho al hecho hay mucho trecho". Con hipocresía habitual, se continúan tolerando en privado comportamientos condenables en público. O se proclaman derechos de la niñez que no se tiene intención de cumplir, total o parcialmente.

Particularmente, el análisis de la situación de los Consejos, dieciocho meses después de su conformación, mostró nuevamente que, a pesar de la intencionalidad progresiva y de los logros alcanzados, el ejercicio del derecho a la participación presenta barreras culturales basadas en la larga historia de exclusión e invisibilización de las posibilidades de intervención y decisión de los/as niños/as sobre los asuntos que les atañen. Para muchos adultos, "menor" sigue siendo considerado, de manera infortunadamente extendida, no sólo como un concepto referido a la edad, sino a la importancia de las opiniones infantiles.

¿Cuáles fueron los antecedentes de esos resultados de cal y arena? ¿Cómo sucedieron los acontecimientos en ese año y medio? ¿Cuál fue la "génesis" de los Consejos? Se hace camino al andar y este recorrido suele ser más importante que el resultado mismo en el análisis de procesos sociales de participación comunitaria. Al decir de Carlos Fuentes, es la búsqueda de la libertad lo que nos hace libres.

La acción instituyente de los consejos

En los años 2008 y 2009 se conformaron los 21 Consejos de Niños y Niñas (20 locales y 1 distrital), acompañados por los respectivos facilitadores. La guía se estableció inicialmente en 24 integrantes por Consejo, procurando que entre ellos/as estén personas de grupos étnicos, en situación de discapacidad y de instituciones de protección. Los Consejos Locales de Niños y Niñas debían sesionar quincenalmente en las localidades y mensualmente el Distrital, en espacios no escolares. La mitad de sus integrantes debía renovarse cada año.

Los Consejos de Niñas y Niños tendrían a su servicio una estrategia de comunicación para posicionarlos en la ciudad, consistente principalmente en un programa radial ("Palabrotas") y una página web.

El Proyecto de los Consejos de Niños y Niñas planteó que las acciones y actividades que se llevaran a cabo para garantizar la consolidación y puesta en marcha de los Consejos de Niñez, estarían enmarcadas en los siguientes principios orientadores: Enfoque de derechos, Principio de participación, Perspectiva de género, Desarrollo Humano y Pedagogía activa.

Así mismo, el Proyecto trazó como guías para implementar los Consejos de Niños y Niñas las siguientes: dar la palabra a los niños/as; accionar lúdico, interactivo, creativo; aprender a aprender; incidencia de los/as niños/as en las políticas públicas; poder para poder; reconocimiento, e interlocución con los gobernantes.

El análisis de situación reveló que la conformación de los Consejos en la práctica se realizó "recolectando" los 24 niños/as, con un criterio de "cumplimiento de metas" más que de proceso auténtico de participación infantil. Los mecanismos de convocatoria fueron muy variados de localidad a localidad: Desde convocatorias generales abiertas con selección posterior de integrantes hasta convocatorias en colegios o persona a persona. Los facilitadores percibieron el proceso de conformación como un "corre-corre para conseguir niños y niñas participantes, en un tiempo corto, se tenía que hacer era ya o ya", no muy bien preparado. Posteriormente, se presentó deserción amplia de participantes... "si hay 10 niños/as que están en cada consejo desde el inicio es mucho decir".

Esta cortapisa se presentó en la mayoría de las localidades. En consecuencia, se hizo necesario reiniciar el proceso de convocatoria. Además, este proceso implicó un acercamiento a la familia, pues son padres, madres y/o los que deciden sobre la participación del niño/a en el espacio.

"Los que no tenían claro cuál era el objetivo pues desertaron y tocó otra vez ese proceso de convocar, de identificar esos niños/as líderes, convocar no sólo al niño/a sino también a la familia, porque el adulto es el que deja finalmente participar o no al niño/a en el proceso", narran los/as facilitadores.

Cuando se conforma un grupo más o menos estable de participantes en cada Consejo, sin embargo se requieren procedimientos motivacionales hacia los/as participantes: "Los/as niños/as se preguntaban 'Bueno, y yo por qué estoy aquí, si fue como a dedo'; fue necesario estar acompañándolos/as mucho, hablando mucho con ellos, generando acercamiento, motivándolos, para que su participación no fuera sólo asistir a una reunión".

No obstante, para cuando se realiza el análisis de la situación, al cabo de año y medio, en la mayor parte de los Consejos la asistencia se había estabilizado, pero sin claridad en cuanto a la manera en que debe actuarse para ir avanzando hacia mayor poder e influencia de los/as niños/as en general, en relación con los asuntos públicos que les atañen. "[El consejo] lo hacemos los sábados, y parece, a veces, una especie de salón de clases de refuerzo los sábados. Por momentos cae en esa dinámica, dado que no se tiene claridad en cuanto de qué manera hacer el proceso de empoderamiento de los/as niños/as con respecto a su localidad... Si nos ponemos a mirar consejo por consejo, cada uno va en un rumbo completamente diferente".

Niños/as y facilitadores narraron que durante el proceso instituyente y hasta el momento del análisis situacional, autoridades distritales que poseen sedes desconcentradas en las localidades dieron muestra de muy bajo compromiso con el trabajo de los Consejos. A su vez, las alcaldías locales actuaron de manera desigual, en relación con el proceso de "nacimiento" de los Consejos. En ocasiones, contrataron organizaciones no gubernamentales para desarrollar actividades de fortalecimiento de los mismos, pero también el enfoque de esos contratistas fue muy diverso, realizando actividades principalmente recreativas, con poca articulación al proceso en general.

En conclusión, en su momento instituyente los Consejos surgen como espacios "que miran hacia dentro", importantes para sus integrantes y para sus familias, pero que no inciden significativamente en las políticas públicas ni contribuyen a dinamizar procesos de movilización social que posicionen la Política Pública por la Calidad de Vida de Niñas, Niños y Adolescentes.

Emerge una propuesta metodológica

Basados en los antecedentes y en el análisis de situación, se construyó una propuesta metodológica que posibilita iniciar rumbos para ir, en un proceso de mejora continua, escalando por los niveles de participación infantil de manera que se contribuya al ejercicio de la emergente ciudadanía infantil.

La propuesta transcurre en momentos más que en etapas o fases, es decir, que no requiere que su puesta en marcha sea lineal, sino que sus componentes se superponen unos a otros y avanzan simultáneamente.

La formulación colectiva de la propuesta pasó por la construcción participativa de *acuerdos mínimos*, que juegan un cierto papel de "constitución provisional" para todos los facilitadores de los Consejos de Niños y Niñas, tanto de las distintas áreas de la SDIS como de otros espacios institucionales o no gubernamentales, y también para los decisores de la Dirección Poblacional y la Subdirección de Infancia de la SDIS , el Consejo Distrital de Política Social, el Comité Distrital de Infancia y Adolescencia, el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal y la Alianza Pro niñez que se ha constituido en Bogotá. Los Acuerdos Mínimos se armaron en varios encuentros a los que asistieron facilitadores de todas las localidades.

Se construyeron acuerdos mínimos sobre participación infantil y nuevas ciudadanías, sobre criterios de sentido para el funcionamiento de los Consejos de Niños y Niñas, sobre criterios pedagógicos, sobre criterios metodológicos, sobre perfiles de facilitadores, sobre roles y responsabilidades en el trabajo de acompañamiento y sobre criterios para la demanda de reconocimiento social e institucional e incidencia efectiva de los Consejos en la política pública.

Otro componente de la propuesta metodológica es la *Hoja de Ruta*, la cual es un mapa. Siguiéndolo, se pueden obtener referencias sobre en qué lugar se encuentra el campo de participación infantil específico y cuál es el camino para llegar a la próxima estación en el proceso de fortalecimiento del mismo. Como se trata de un mapa, a la Hoja de Ruta se puede acceder desde muchos "cuadrantes", cada uno de los cuáles está dotado de indicadores, de manera que es útil tanto para facilitadores nuevos/as como para acompañantes que ya cuentan con experiencia en labores con los Consejos.

El Consejo de Niños y Niñas no es una realidad quieta, contenida en un vaso, sino que está permanentemente en movimiento y también lo están los actores del contexto en que se mueve. Así que su fortalecimiento es un proceso que de manera continua debe ser reinventado, rediseñado, ampliado. Por eso, un elemento metodológico indispensable es tener buenos *archivos y memorias* que ilustren la experiencia. No se trata con ellos de un asunto administrativo, de control o de acción burocrática, sino de un componente metodológico de gran importancia.

La documentación de la experiencia implica un adecuado manejo de los escritos, actas, videos, fotografías, dibujos y productos que puedan evidenciar las actividades, acciones específicas y metodologías aplicadas en las labores de los Consejos de Niños y Niñas. Ese manejo debe estar estandarizado para todos los Consejos, de manera que se facilite la realización de análisis comparativos.

El cuarto componente de la propuesta metodológica es la *formulación y ejecución de iniciativas de los Consejos*. Con ocasión de la discusión pública que precede a la adopción de los planes distrital y locales de desarrollo, los/as integrantes de los Consejos intervienen activamente. Con base en los logros de esa intervención, reforzados con presupuestos específicamente destinados para ello, con cargo al erario de Fondos de Desarrollo Local, SDIS e IDPAC y aportes de las organizaciones que conforman la Alianza Pro niñez, se formulan proyectos pilotos demostrativos, con facilitación y acompañamiento adulto pero con decisiones tomadas por los niños/as.

Mediante las iniciativas se ofrece a cada una de las localidades de Bogotá productos de bienestar colectivo, de utilidad general y no sólo para los/as integrantes de los Consejos Locales de Niños y Niñas. Con ello, la participación infantil demuestra una vez más su potencialidad de superar el adulto centrismo. La participación infantil transforma y forma no sólo a los niños, sino a toda la sociedad. Las iniciativas son demostrativas de cómo el escuchar e incluir a los/as niños/as, amplía el espectro de miradas y enriquece las políticas y la gestión pública.

Mediante la ejecución de las iniciativas, los Consejos Locales de Niños y Niñas también amplían su visibilidad, se encuentran con otros infantes y otros espacios relativos a la participación ciudadana, aprenden sobre el tejemaneje administrativo y burocrático para ejecutar recursos públicos, enseñan a poner énfasis en aspectos no siempre tenidos en cuenta por gobiernos, funcionarios/as y otros/as adultos.

El quinto componente de la propuesta metodológica son los *talleres lúdicos de habilidades comunicativas, habilidades creativas y ParticipArte*. Los talleres de habilidades comunicativas, habilidades creativas y ParticipArte no son un simple aprendizaje de asuntos técnicos relativos a estos oficios, sino que en ellos se invita a consumar una excursión por los parajes de la participación, inquiriendo por las interacciones que se elaboran con/en la familia, la escuela, la localidad, el "parche", los géneros, los diversos.

Así como las iniciativas contribuyen a colocar los Consejos de Niños y Niñas en el centro de la esfera pública, también el desarrollo por parte de los/as consejeros de habilidades de comunicación, creación y expresión artística potencia su capacidad de transformar-se. De manera divertida y provechosa, se excava en las nociones de derecho a la participación, ejercicio emergente de ciudadanía, democracia expansiva y ciudad como entorno en el que se tiene posibilidad de influencia.

En estos talleres, además de desentrañar caminos para la participación, se contribuye a la apropiación de técnicas de producción de videos documentales, videos de animación, radio, *flipbooks* y otros medios impresos, artes callejeros como murales y otros, fotografía, cuentos y otras narrativas, dibujos, teatro, música. En ellos se realizan productos estéticos, piezas comunicativas y diseño de juegos, que plasman recorridos, hallazgos y deseos de transformación.

En todos los casos, el eje de la fecundidad de los talleres pasa por la capacidad de escucha y urdimbre de las reflexiones y elaboraciones de los propios infantes. Se trata de la comunicación y las expresiones artísticas como experiencia, de reconocer el lenguaje y las formas de vida del niño/a contemporáneo, el del siglo XXI, lenguaje audiovisual, comunicación social y expresiones artísticas con las que interactúan, que "llevan" puestas y contribuyen a vincular a los/as niños/as con el campo de lo público.

El sexto y último componente de la propuesta es la *Maleta Arte y Parte.* Documentos, productos comunicativos y artísticos, acuerdos ciudadanos y agendas comunes con otros espacios relativos a la participación ciudadana son todos componentes metodológicos y pedagógicos de la propuesta. Pero, de la misma manera, como la Tierra gira alrededor del Sol y al mismo tiempo lo hace sobre su propio eje, estos componentes poseen una potencialidad propia, de manera que el todo no es la simple suma de las partes.

Por eso, el procedimiento seguido para la formulación colectiva de la propuesta metodológica y pedagógica para el fortalecimiento de los Consejos de Niños y Niñas necesita de una maleta de la que los elementos no "se dan", sino que "emergen".

La Maleta Arte y Parte contiene una serie de herramientas didácticas para curiosear, para sorprenderse. Sus dispositivos conceptuales, lúdicos y simbólicos están hechos para promover participación infantil y construcción de ciudadanía.
La Maleta ofrece múltiples posibilidades de mezcla y combinación creativa, para construir actividades de reflexión, creación y expresión, fomento de la diversidad, la autonomía, la identidad y la libertad de los/as niños/as y contribuir al proceso de fortalecimiento de los Consejos.

Conclusiones

Contemporáneamente están surgiendo inéditas formas de ejercicio de ciudadanía. Grupos poblacionales que habían sido invisibilizados como aportantes de nuevas miradas para la construcción de tejido social y políticas públicas reclaman un lugar en la escena y son apoyados por diversos públicos que se dan cuenta de la potencialidad de su participación. Este es el caso de la niñez, un sujeto político de pleno derecho.

La emergente ciudadanía infantil se ejerce de manera ajustada a la realidad social, emocional, vital de sus ejercedores/as. Hay que facilitarles el camino, no obstaculizarlo como suele suceder, porque con su participación ganamos también los adultos: la democracia se expande, entra por intersticios a nuevos lugares. No hay en el reclamo de ejercicio novedoso de ciudadanía por parte de la infancia "niñismo" o visión acrítica, romántica y plana de la niñez. Sabemos que no se es "naturalmente bueno" sólo por ser niño/a, pero asiste la convicción, fundamentada en la práctica social, que la actitud y aptitud democráticas como forma de vida son bienes públicos, cuyo crecimiento en unos/as resulta en crecimiento en todos/as.

La participación infantil solicita cambio cultural y político que, como lo ha logrado el movimiento de mujeres por más de un siglo, permita modificaciones progresivas en las estructuras sociales, en este caso, adultas. Para que esto sea posible los niños/as necesitan como aliados adultos sensibles y comprometidos. Por tanto, hay que buscar las complicidades de otros adultos fuera de los facilitadores, como padres y madres, cuidadores, docentes, servidores públicos, comunicadores, académicos y expertos. Esto demanda fuertes procesos de sensibilización y pedagogía para los/as adultos. Hay que formar a los/as adultos para que aprendan de los niños/as.

La niñez como ciudadanía emergente signa dos dimensiones: a) La dimensión política, referida a instituciones sociales: Estado, familia, comunidad, escuela y medios de comunicación; b) La dimensión subjetiva, referida al sujeto social e individual.

En relación con su dimensión como sujeto social e individual, el proceso de ejercicio de la ciudadanía lo hace crecer y enriquecerse, al tiempo que su participación hace crecer a la sociedad. Esta interacción está mediada por la simbología social y cultural.

La creación de espacios *autónomos* de participación infantil, como son los Consejos de Niños y Niñas, son un paso al frente, en este sentido. Los Comités Locales de Infancia y Adolescencia (COLIA) y los Consejos Tutelares de los Derechos de la Niñez, espacios estructurados alrededor

de adultos y sus metodologías, son totalmente insuficientes al respecto. Su propio gen es impedimento para escalar por los niveles de la participación infantil auténtica.

Sin embargo, en las condiciones de complejidad político administrativa de Bogotá (localidades que signan procesos de desconcentración más que de descentralización) ni de las demás grandes ciudades de Colombia, los Consejos no pueden centrar su accionar en la interlocución con el/la Alcalde Mayor o con los/as Alcaldes Locales. Es más, se trata de una "defecto de fábrica" en la propuesta de Tonucci, puesto que, de manera general, la mancomunidad o coalición pro niñez que requiere el impulso a la participación infantil y a la emergencia de nueva ciudadanía ejercida al tenor infantil se dirige al encuentro de aliados y cambios no sólo en la esfera estatal, sino en toda la sociedad. Lo político va más allá de lo gubernamental.

Desde luego, tampoco los Consejos de Niños y Niñas pueden convertirse en resonancia de habituales prácticas adulto céntricas. En este sentido, el rescate del juego y el arte (en las condiciones de la niñez del siglo XXI, no del pasado) y como centro metodológico del accionar de estos espacios de participación infantil está demostrado como imperativo por la experiencia instituyente de los Consejos, observada y descrita en este manuscrito.

"Pasas el tiempo jugando. ¡Pareces un niño!". Con expresiones similares a esta, cientos de veces escuchadas, personas adultas suelen denotar una generalizada corriente de significados sociales que asignan al juego un papel residual, secundario a los "asuntos serios".

Sin embargo, decenas de investigadores y estudiosos, desde variadas perspectivas disciplinares, han señalado que el juego es cuestión muy seria, en particular para el desarrollo físico, emocional y cognitivo y la formación de la niñez. El juego no se reduce a ser un medio. El juego es un derecho infantil, no es una actividad frívola, un estado de evasión o una distracción, tampoco se reduce a un ensayo de comportamientos que acercan a los niños al mundo adulto: es una actividad para aprehender y para aprender, para ser, para transformar-se. La práctica cultural específicamente infantil por excelencia es el juego.

También muchos de estos análisis muestran que el juego no es simplemente un tipo específico de actividades: por ejemplo, arrojar una piedra o perseguir a alguien puede ser un juego o una acción agresiva. El juego es una simulación, constituye una "situación análoga, adquiere pautas de otros sistemas, afectivo - comportamentales aceptadas por los participantes (Eslava, 2005, p. 112) El comportamiento simulativo, paralelo, prestado o no literal, que caracteriza al juego es siempre voluntario y produce algún grado de placer o diversión. Esta actividad voluntaria no se realiza en la mayoría de los casos con propósitos pragmáticos o de afectación inmediata de la realidad circundante; sin embargo, puede transformar al sujeto que juega y también sus interrelaciones, pues desarrolla conexiones sistemáticas como lo que no es juego.

El juego tiene reglas, requiere de participación activa del jugador y hace referencia, en la mayoría de juegos, a lo colectivo. Incluso el "solitario" tiene reglas que son comunes a todos los que lo juegan o los juegos solitarios de los bebés plantean formas de comunicación con sus cuidadores.

No obstante, los juegos de los adultos son estructurados, incluso sumamente estructurados como es el caso de la práctica competitiva de deportes, mientras que los de los niños/as suelen ser más espontáneos, cuasi estructurados o francamente desestructurados[1].

La función del juego en la niñez se ha asociado a ejercicio de capacidades necesarias para la vida, al "resumen" de la historia de la especie humana en el desarrollo infantil, a un mecanismo para darle uso productivo a la propia energía, a re-experimentación infantil simbólica para dominar situaciones con cierto grado de dificultad, a las etapas piagetianas de desarrollo de la niñez --juego sensomotor de los 0-2 años de vida, juego de representación para codificar experiencias en símbolos de los 2-6 años, juegos de reglas de cooperación y competición en la edad escolar--(Garvey, 1985, p. 157).

Los juegos para la promoción del derecho de la infancia a la participación no pueden perder de oído la escucha de los niños ni de vista el contexto en que se realizan, el conocer el ámbito de intervención y el territorio en el que se ubicará. Renunciar a la creatividad y a la escucha infantil es disminuir la potencialidad que ofrece el juego como herramienta para el desarrollo de la participación infantil y de su intencionalidad colectiva.

Por otra parte, otro elemento metodológico básico es la transformación paulatina de las relaciones de coordinación interinstitucional y comunitaria alrededor del impulso a la participación infantil auténtica.

Las nuevas realidades que surgen de los cambios del rol del Estado implican que para impulsar políticas públicas el gobierno (o, más precisamente, "los gobiernos") debe liderar procesos muy complejos, con cada vez mayor número de actores decisivos para la eficacia de las acciones sociales, pero que, sin embargo, tienen un carácter no

1 Catherine Garvey, para subrayar esta complejidad, diferencia game de play, El deporte profesional, francamente ya no se trata de juego. ¡En este caso la "realidad paralela" inundó totalmente a "la realidad"! ¿o viceversa?

gubernamental o, aun siendo estatales, guardan para sí la autonomía que la ley o las estructuras organizacionales o sociales "realmente existentes" les confieren.

Los cambios en la estructura del Estado hacen hoy muy urgente logros concretos y mensurables en coordinación interinstitucional y comunitaria: el surgimiento de entidades territoriales (Nación, Departamentos o Distritos, Municipios, Localidades con traslado presupuestal en Bogotá), el crecimiento del número de las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias preexistentes y nuevas, el paso de varias funciones estatales a empresas privadas y, en general, la creciente vinculación de la sociedad civil a la promoción de la democracia, multiplican los actores sociales locales.

Las Administraciones Centrales ya no pueden simplemente "ordenar" ("ordenar", que en lo gubernamental es ya de por sí muy precario, sea por normas democráticas de pesos y contrapesos o por fragmentaciones sociales tan notables como la que hoy presenta, por ejemplo, Colombia) tal o cual línea de acción, sino que la propia gobernabilidad democrática pasa por mecanismos concretos que permitan alcanzar coordinación multilateral, colaboración eficiente y corresponsabilidad.

Digerir los distintos tiempos y movimientos de tantos actores sociales diversos, tejer la macro-organización resultante en relación con los Consejos de Niños y Niñas, respetando las autonomías de sus componentes y potenciando las contribuciones de cada uno a las políticas públicas en pro de la participación infantil, desafía a la propuesta metodológica respectiva hacia el logro de saldo pedagógico que alimente ese tejido.

En el caso específico del Distrito Capital (pero que puede tener similitudes con el caso de otras grandes ciudades colombianas que han organizado comunas, zonas o localidades) un elemento particularmente importante es la relación de los Consejos de Niñas y Niños con espacios, previamente institucionalizados, cuyo objeto es la coordinación de las actividades sobre niñez de entidades gubernamentales de diversos niveles y que ofertan servicios en varias áreas (empero generalmente abiertos a la participación de organizaciones no gubernamentales que operan programas cuyos beneficiarios son infantes y a organizaciones comunitarias de base interesadas en la temática), de los cuales los más notables son los Comités de Infancia y Adolescencia que nacieron al amparo de los Consejos de Política Social (los cuales, por norma legal, deben existir en todos los municipios colombianos).

Los Consejos de Niños y Niñas deben funcionar autónomamente, pero es inevitable (y deseable) que articulen ciertas labores con espacios de adultos como el Comité de Infancia y Adolescencia. Este último no puede determinar al Consejo ni tener injerencia sobre él, pero sí puede movilizar las propuestas de los niños y buscar los apoyos de las autoridades pertinentes.

El acompañamiento a los Consejos de Niños y Niñas no puede continuar quedando preso de la gestión de recursos mínimos para su funcionamiento, lo que obstaculiza el objetivo para el que fueron creados. Como la destinación presupuestal, así como el aporte en materiales y logística, proviene de fuentes varias se requiere proveer articulación institucional de entidades como SDIS, Secretaría de Educación Distrital (SED), Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Alcaldías Locales. Esta tarea de coordinación interinstitucional es del resorte de Comités de Infancia y Adolescencia.

Por cierto, es preocupante la escasa presencia de la Secretaría de Educación Distrital y las Direcciones Locales de Educación (DILE) en el proceso de impulso a los Consejos de Niños y Niñas. La *protohistoria* de la participación infantil en la ciudad es realización de los colegios distritales.

Así mismo, el Sistema Distrital de Participación debe incluir en su mirada a la niñez. Las Comisiones Locales Intersectoriales de Participación (CLIP) y la Escuela Permanente de Participación del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC) son espacios en los que el campo de la participación infantil brilla por su ausencia. La Secretaría General y de Gobierno deben sustanciar un breve *adenda* al Decreto Distrital 448 del 28 de Septiembre de 2007 (Por el cual se crea y estructura el Sistema Distrital de Participación Ciudadana), con el fin de institucionalizar la existencia de los Consejos de Niños y Niñas de Bogotá.

Un tercer elemento sobre el que se abre la propuesta metodológica es la generación de estrategias sistemáticas de organización de la información producida en los Consejos, que permitan recopilar, de manera estandarizada y permanente, en cada localidad los avances y retrocesos del proceso y superar las dependencias en actores particulares. La propuesta metodológica parte de la consideración de que sólo la aplicación creativa y contextualizada puede darle contenido de guía para la participación infantil auténtica y creciente. Aprendernos, aprehender-nos, observar-nos implican memoria referencial. Cada espacio de participación infantil es en sí mismo una comunidad investigativa, exploradora, de y para los/as niños/as.

- Tenemos un *pretexto*: la infancia es una de las ciudadanías emergentes y un sujeto político de pleno derecho; no obstante, praxis culturales y políticas de la sociedad imposibilitan o limitan el ejercicio de su derecho a la participación y la inclusión de la mirada infantil en la formulación, control y ejecución de políticas públicas: esa situación debe transformarse no sólo porque así lo exige el respeto

a la carta de derechos de la niñez, sino porque potencia la inclusión de otros grupos poblacionales con poco poder, en una perspectiva de democracia expansiva.

- Tenemos un *contexto*: la implementación de los Consejos de Niños y Niñas en Bogotá, que puede ser replicable a otras grandes ciudades de Colombia.

- *Tenemos un texto*: una propuesta metodológica que posee los siguientes componentes: 1) Cimentar y proclamar Acuerdos Mínimos, 2) Hoja de Ruta, 3) Modelo Estándar de Archivos y Memorias, 4) Formulación y ejecución de iniciativas de los Consejos de Niños y Niñas, 5) Talleres lúdicos de Habilidades Comunicativas, Habilidades Creativas y ParticipArte, 6) Maleta Arte y Parte.

Fotografía5. Banda sinfónica "El Carmelo". Catedral Villa de Leyva. Por: Paola Vargas Vaca

"Hay partitura, intentemos hacer escuchar la sinfonía"

Referencias Bibliográficas

Bojacá, P., Castañeda, E., Correa, P., Cubillos, E., Lazala, R., Maldonado, S., Rueda, C., Tibaduiza, L. (2010). *Documento con la propuesta pedagógica y metodológica para el fortalecimiento de los consejos de niñez*. Bogotá: SDIS, OEI, UNICEF, Somos Más.

Departamento Administrativo de Bienestar Social—DABS-. (2003). *Niñez: estado del arte, Bogotá 1990-2000*. Universidad Nacional de Colombia. Observatorio Sobre Infancia. Bogotá: Serie Investigaciones, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Eslava, C. (2005). Los territorios de juego de la infancia. En Cabanellas, I. & Eslava, C. (coords.), *Territorios de la infancia: Diálogos entre arquitectura y pedagogía*. Barcelona: Editorial Graó.

Garvey, C. (1985). *El juego infantil*. Madrid: Ediciones Morato.

Hart, R. (1993). *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*. Bogotá: UNICEFOficina Regional para América Latina y el Caribe.

Hart, R. (2001). *La participación de los niños en el desarrollo sostenible*. Ciudad de Panamá: UNICEF—Oficina Regional para América Latina y el Caribe, P.A.U. Education.

Reynolds, P. (1976). Play, language and human evolution. En Bruner, J., Jolly, A. & Sylva, K. (eds.), *Play: Its role in development and evolution*. New York: Penguin.

Tonucci, F. (1998). *La ciudad de los niños*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.

Tonucci, F. (2009). Ciudades a escala humana: la ciudad de los niños. *Revista de Educación, número extraordinario*, 147-168.

Trilla, J., Novella, A. (2001). Educación y participación social de la infancia. *Revista Iberoamericana de Educación*, (26) ,137-164.

Anexo 1

Ejes Analíticos	¿Se asume el niño y la niña como sujeto de derechos?	¿Se garantiza a los/as niños/as formarse juicio propio, expresar opiniones libremente y que sean tomadas en cuenta?	¿Se garantiza a los/as niño/as libertad para buscar, recibir y difundir informaciones e ideas?
En la conformación de los Consejos de Niñas y Niños			
En las metodologías aplicadas en los Consejos			
En los roles de los actores sociales relevantes para el impulso de los Consejos			
En la destinación de recursos para el funcionamiento de los Consejos			
En el reconocimiento social e institucional de los Consejos			
En la incidencia de las propuestas presentadas por los/as niños/as de los Consejos			

Anexo 2

Localidad	Derechos	Actitudes de los niños	Actitudes centradas en los adultos	Incidencia	Enfoque	Funcionamiento

CAMPOS EXPLORABLES PARA LA AMPLIACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE INCLUSIÓN DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Edgar Andrés
Avella González*

RESUMEN

*Este documento** explora prospectivamente el campo de la subjetividad y de la intersubjetividad femenina –esto es no solo la experiencia de coexistir entre mujeres, sino de coexistir de las mujeres junto a mujeres y hombres-, como campo aún poco estudiado dentro de las investigaciones y la formulación de plataformas cognitivas en torno al problema de la exclusión de la mujer en el ejercicio del servicio público. Apunta a la formulación de una serie de consideraciones de tipo metodológico frente al cómo explorar el campo.*

Para dar cuenta de la participación de las mujeres en la Administración Pública, es necesario preguntarse por las transformaciones en las subjetividades experimentadas por las mujeres incluidas de diversas formas en la Administración Pública. La pregunta por el sujeto y por la subjetividad femeninas, lo cual es un interrogante por sus atributos, deja de ser una pregunta por lo dado y deviene una pregunta por la transformación y por las circunstancias.

Parto de la problematización de las discusiones sobre la inclusión, me sumerjo en la exploración de su dimensión subjetiva, la vinculo con la idea de cultura política e impulso, con una serie de preguntas sobre las identidades femeninas, una re-definición de la inclusión.

Palabras clave:

*Inclusión,
inclusión femenina,
subjetividad,
cultura política, identidad.*

ABSTRACT

This document explores prospectively the field of subjectivity and feminine intersubjectivity - this is not just the experience of coexisting women, but of coexisting of women among women and men-, as a field even slightly studied in investigations and formulation of cognitive platforms concerning the problem of exclusion of woman in public service. I propose several considerations of methodological type about how explore the field.

To account of women participation in public administration is necessary to ask for shifting in subjectivity experience of included women in public administration. The question about subject and about feminine subjectivity, which is the question for their attributes, is more less a question for the a prioris, than a question for transformations and circumstances.

I start for problematizing discussions on incorporation. After will be explored the subjective dimension of this discussion to link with political culture notion. Finally i ask several questions about feminine identities, and I try to stimulate a redefinition of incorporation.

Keywords:

Incorporation, feminine incorporation, subjectivity, political culture, identity.

Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Administrador Público de la –ESAP-. Especialista en Gerencia y Gestión Cultural. Magister en Economía Internacional de la Universite Pierre-Mendès-France -UPMF – Grenoble II, cursa estudios de Doctorado en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia –UPN-. Es docente e investigador en temas de subjetividad, territorio y culturas políticas en la –UPN- y – ESAP-en donde pertenece al núcleo de desarrollo y gestión territorial. Correo electrónico: andresavella79@gmail.com

La inclusión como disputa del significado

La necesidad de explorar este campo se identifica justo ahora, un presente en el que se evidencian niveles importantes de avance en formas de inclusión relacionadas con el *poder estar allí,* y cuando aún reconociendo que ninguna de estas formas de inclusión es óptima, y siendo mucho el trabajo por realizar frente a esto, nuevos desafíos llaman fuertemente la atención de quienes pretendemos contribuir con la ampliación de las libertades y el mejoramiento del mecanismo democrático. Como marco para esta necesidad relativamente novedosa, fortalecida solo durante las últimas cuatro o cinco décadas, se tiene la emergencia de nuevos horizontes para el ejercicio de la ciudadanía y de las libertades individuales y colectivas, en el universo variado pero dominante de la democracia.

Se hace imperativo, para estar a la altura de los logros humanos y ciudadanos del presente, introducir un nuevo campo, explorado ampliamente por algunas corrientes feministas, en el que, aprovechando el avance señalado, se amplíen los horizontes para examinar y en consecuencia expandir las formas y los matices de la participación femenina en los distintos espacios de la Administración Pública: el de las subjetividades femeninas.

Para dar cuenta de la participación de las mujeres en la Administración Pública de América Latina y de su impacto en la construcción de la equidad, la inclusión y la justicia social, es necesario preguntarse por las transformaciones en las subjetividades experimentadas por las mujeres *incluidas* de diversas formas en la Administración Pública.

La subjetividad de la mujer *incluida* debe ser interpelada desde campos de vital importancia en el marco de su propia identidad, tales como la subjetividad económica de la mujer, que persigue mayores grados de independencia por la vía del trabajo y del ingreso, pero que encuentra muchos más obstáculos relacionados con la representación de valor que recibe su trabajo o con una serie de responsabilidades familiares que inhiben de formas en ocasiones violentas, física y simbólicamente, su libertad en el gasto. O como la subjetividad familiar de la mujer que distribuye o no su función de cuidado de los hijos,

Fotografía 1. Mujer que escucha a Casiopea. 4 de Enero de 2013. Por Edgar Andrés Avella

asumiendo si decide contratar los servicios de un tercero, no solo la imposibilidad de experimentar el ejercicio de la crianza –algo poco problemático para ciertos sectores del feminismo- sino la posible censura de algunos de quienes la rodean y la acusan y enjuician por su "irresponsabilidad materna".

En más de una oportunidad escuché algunos amigos, e incluso colegas y maestros, afirmar que la responsabilidad de la desintegración de la familia y de la sociedad en consecuencia, tenía mucho que ver con la salida de la mujer del ámbito doméstico, al ámbito del trabajo remunerado. Y está también la subjetividad laboral de la que compite o no profesionalmente, y que de una manera "*inapropiadamente*" ruda, más aún si es frente a un hombre, de acuerdo al juicio común, se apropia de los beneficios de un mejor cargo, de mayor reconocimiento y quizás de un mejor ingreso. También está la subjetividad política de la que busca un reconocimiento y la posibilidad de empoderar su opinión y su criterio, e incluso la subjetividad emocional y afectiva, con la que una mujer puede pretender enriquecer las formas de relacionarse con los hombres y mujeres con quienes trabaja y con quienes establece estructuras jerárquicas, en el medio de flujos constantes y dinámicos de fuerza y de poder.

*** El presente artículo tiene como base la ponencia presentada dentro del panel "Calidad inclusiva, no discriminatoria y participativa de las mujeres en la Administración Pública", coordinado por el profesor Jorge Eliecer Fernández en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado, realizado durante el mes de octubre de 2012, en Cartagena, Colombia. El documento revisa y complementa la presentación hecha durante el panel, en el marco de la línea temática: Inclusión y subjetividades femeninas.*

Me baso también en la idea de Nancy Fraser (1989) de que la necesidad es heredera de la concepción del derecho en el campo de lo político, es decir que transita de lo que se pretende definido y dado, del deber ser humano, de lo universal positivo, a lo que se es, en el devenir de la transformación. Así, del derecho a la participación, pasamos a la interpelación de la necesidad de la participación. No obstante esta definición está atravesada por unas disputas que se dinamizan entre los distintos agentes que desean definir la participación, sus formas y sus contenidos: son, en últimas, los ganadores quienes imponen el sentido. En este sentido cobran relevancia preguntas como: ¿En qué lugar de la sociedad, en qué instituciones se desarrollan las interpretaciones autorizadas sobre la necesidad de participar? Y ¿Cuáles son las relaciones sociales vigentes entre los interlocutores o co-intérpretes de esta necesidad?

La tensa disputa por estas definiciones se da en tres momentos: 1. La definición de la necesidad como un asunto de la política: su legitima preocupación; 2. La lucha por la definición de la misma y la de la forma de su satisfacción, y 3. La lucha por la satisfacción o inhibición de la necesidad. Para Fraser, estas disputas se dan a través de los medios socioculturales de la interpretación y la comunicación, como:

1. Lenguajes oficiales

2. Los términos legítimos (terapéuticos, administrativos, religiosos, etc.)

3. Paradigmas de argumentación autorizados. Cadenas argumentales correctas.

4. Las convenciones narrativas disponibles para construir las identidades.

Estas disputas se inscriben en campos o ámbitos con mayor o menor incidencia en la discusión pública. Por ejemplo, el ámbito doméstico suele capturar una serie de temas que se vuelven esquivos a lo político. De igual manera, aquello que se discute en lo económico también rehúye de las discusiones amplias de los agentes que participan en lo público.

> Las instituciones domésticas despolitizan ciertas cuestiones al volverlas personales o familiares; proyectan estos temas como privados o domésticos, o como asuntos personales o familiares, en clara distinción con los temas públicos y políticos. Por otra parte, las instituciones económicas oficiales del sistema capitalista despolitizan ciertos temas al volverlos económicos; los temas en cuestión se presentan como imperativo impersonales del mercado, como prerrogativas de la propiedad "privada" o como problemas técnicos para los gerentes o los planificadores, todo ello en contraste con los temas políticos. (Fraser, 1989, p. 14)

Estas exclusiones se traducen en una reducción del campo de lo público y su posible ampliación no solo pasa por incluir los temas o asuntos, sino por discutir las propias definiciones de los mismos. Lo anterior, en relación con la inclusión de lo femenino, pasa por transformar los supuestos básicos de una participación considerada como una experiencia del estar. La pregunta por el sujeto y por la subjetividad femeninas, lo cual es la pregunta por sus atributos, deja de ser una pregunta por lo dado, por lo a priori, y deviene una pregunta por la transformación, por las circunstancias, por la realización esporádica y, si es posible, recurrente, pues tan solo puede ser con certeza momentánea.

En este documento parto de la problematización de las discusiones sobre la inclusión en términos del estar allí, para, posteriormente, sumergirme en la exploración de la dimensión subjetiva y, vinculando esta en su dimensión política con la idea de cultura política, planteo desde un primer acercamiento a las identidades e identificaciones femeninas, una serie de preguntas para darle un poco de impulso a las dinámicas de definición de la inclusión femenina en el ámbito público.

Me baso también en este ejercicio en algunos de los aportes de la Teoría Queer mediante la cual los movimientos feministas y posteriormente los adscritos a los asuntos lgbti, lograron descolocar, dislocar, emancipar las expresiones de la diversidad sexual y de las construcciones de género, de una lecturas dominantes que establecían radicales distinciones entre lo normal y lo anormal, lo sano y lo enfermo. Desde la Teoría Queer. entre otras tareas, se plantea la estructuración de un nuevo lenguaje de la política que amplíe el ámbito de posibilidades políticas y el auto cultivo de los sujetos, para poder desear y promulgar otras economías e iniciar la búsqueda colectiva de la experimentación económica.

Observando en detalle la estrategia feminista de promover indiscriminadamente, e incluso sin premeditación, grupos descentralizados, descoordinados y generadores de consciencia local, que llegaron a ser la forma inconfundible de operar del movimiento (al menos en el mundo de habla inglesa), se constata el nacimiento "de una política del llegar a ser" (Connolly, 1999) que puso en escena un sin número de prácticas y posibilidades para el ser "mujer". "El lema lo personal es político autorizó a las mujeres para hablar de sus preocupaciones intimas en tonos legítimos". "La participación directa y equitativa, la no monopolización de la palabra hablada o de la información, la rotación de tareas ocasionales y responsabilidades, la no especialización de las funciones, la no delegación del poder"

(citados por Gibson y Graham, 2011, p.45) hicieron parte de un movimiento que no se apoyó en acciones y alianzas coordinadas (aunque tampoco las evitó) pero que no obstante y desde los lugares creados, fortalecidos, defendidos, aumentados y transformados (política del lugar) por mujeres, logró una cobertura global sin crear instituciones globales, aunque algunas terminaron siéndolo. La ubicuidad, más que la unidad, fué la base de su globalización. (Álvarez, Dagnino & Escobar, citados por Gibson & Graham, 1998, p. 46)

La definición de la inclusión

Sin duda alguna, la expresión más básica de la inclusión relacionada con la sencilla posibilidad de estar allí, adentro, se ha incrementado para la mujer en la Administración Pública en el lapso de poco más de un siglo. La mujer no solo ha abierto nuevos campos en la posibilidad de hacer presencia en el aparato del Estado, sino que ha incrementado progresivamente las cifras de la participación absoluta. Una segunda forma de inclusión relacionada con la proporción de esta participación, no explicada simplemente en una relación directa con el tamaño de la población colombiana y de su crecimiento, sino por el aumento relativo de su presencia en los cargos en cuestión, en relación con la población masculina que cuenta con dicha posibilidad, ha tenido también incrementos significativos. Una tercera forma relacionada con los campos o sectores de la administración en los cuales se involucra la mirada y la acción femenina, se hace evidente también cuando observamos, simplemente como ejemplo ilustrativo, la presencia de la mujer en sectores como el de la defensa, la economía o la planeación del desarrollo y la infraestructura, y no solamente como llegó a ser tradición, en sectores como el de la educación y la asistencia pública, en los que desde el propio siglo XIX su presencia se volvió no solo fundamental sino incluso natural y mayoritaria. La inclusión relacionada con la asignación de ingreso recibida por el promedio de las mujeres, frente a aquella recibida por los hombres, ha mostrado, aún sin ser óptima, un notable avance, llegando en algunos sectores como la educación, a representar una relativa superioridad.

Ninguna de estas formas de inclusión es óptima. No obstante, es razonable esperar que poco a poco se aproximen a serlo, ya que las tendencias estadísticas y las que son promovidas por la transformación de las políticas públicas, las agendas y plataformas políticas, así como por una cada vez más poderosa lucha femenina, producto de mejores niveles de educación y de un tipo de acción política más activa, apuntan todas en su conjunto no solo al logro de mayores niveles de inclusión sino al reconocimiento, en su falencia, de un problema social y de una necesidad prioritaria que debe enfrentar el Estado.

Siendo mucho el trabajo por realizar aún en los campos mencionados, vale la pena introducir un nuevo campo, explorado ampliamente por algunas corrientes feministas, en el que aprovechando el avance señalado, se amplíen los horizontes para examinar y, en consecuencia, expandir las formas y los matices de la participación femenina en los distintos espacios de la Administración Pública: el de las subjetividades femeninas. Para dar cuenta de la participación de las mujeres en la Administración Pública en Colombia y en América Latina y de su impacto en la construcción de la equidad, la inclusión y la justicia social, es necesario preguntarse por las transformaciones en las subjetividades experimentadas por las mujeres *incluidas* de diversas formas en la Administración Pública.

Las subjetividades de la vida cotidiana y laboral de las mujeres, en cuyo marco pretendo reflexionar sobre el entramado complejo de aquellas otras subjetividades concomitantes que se pueden aislar en la experiencia cotidiana, es el resultado del cruce de las condiciones externamente definidas por la sociedad para la participación en los asuntos públicos (las del sistema político) y aquellas que se agitan en la agonía de las expresiones de la identidad y del sujeto (las de su experiencia subjetiva), en la persecución de los lugares físicos y sociales deseados para la propia experiencia y para la agencia de los propios intereses.

Aunque en la actualidad domina la idea sobre la inexistencia de una ruptura tajante entre lo externo y lo interno del individuo, lo micro y lo macro como lugares independientes desde los cuales se atrapa al sujeto y se condiciona su conducta, los análisis dicotómicos siguen siendo no solo útiles para las teorías de la acción social, política y económica sino dominantes a la hora de construir marcos jurídicos para la definición y garantía de derechos ciudadanos y límites para la libre agencia de los individuos. A continuación presento algunas consideraciones sobre la alternativa y la posibilidad de realizar un ejercicio prospectivo con alcances prácticos y transformadores frente a las demandas contemporáneas de los enfoques de género, sobre el nivel de inclusión y exclusión que se experimenta en la experiencia cotidiana de los deseos, las posibilidades y los logros de una vida laboral activa en el marco de la Administración Pública.

Con este fin se hace necesario, antes que todo, adelantar una serie de planteamientos conceptuales sobre la naturaleza de toda subjetividad, así como sobre la diversidad de factores que deben considerarse para su posible evaluación. Complejizar la mirada sobre aque-

llo que tiende a simplificarse a partir de una serie de expectativas fundadas en enfoques de tipo conductual y formuladas esencialmente desde las representaciones de lo masculino, frente a aquellas de lo femenino, resulta no solo necesario sino imperativo para ampliar el campo de los indicadores y las evidencias que pueden dar cuenta de una real inclusión no solo de la mujer, sino también de lo femenino.

Posteriormente se hacen un conjunto de planteamientos sobre la estrecha relación que existe entre lo político y otros ámbitos de la experiencia humana. En esto se hace en principio prescindible la distinción de género, pues se trata más que nada de la evaluación de la experiencia humana. El postulado fundamental gira en torno a la constitución de una campo sensible en el que se mezclan, o mejor, porque quizás nunca se escinden, del que se extrae artificiosamente una dimensión política.

Se concluyó, finalmente, con una serie de ideas a propósito de la condición femenina y la necesidad de sumergir cualquier tipo de consideración sobre participación política en esta. Debo aclarar, y en concordancia con una demanda o un tipo de demandas ancladas en las discusiones de género, que mis planteamientos no dejan de ser en ningún momento planteamientos hechos desde mi mirada masculina, mirada que inhibe no tanto por una herencia biológica o epigenética, como por una condición subjetual que trasciende estas posibles herencias, y que resulta también definida por los contextos de vida y de actividad en los que se sumerge la experiencia masculina, la posibilidad de hacer una evaluación amplia y profunda, o para ser más estrictos, mínimamente desde lo femenino; toda aseveración que pueda yo dar de ello queda atrapada por la condición masculina.

La subjetividad femenina

La subjetividad puede entenderse como la cualidad o conjunto de cualidades de lo subjetivo, y lo subjetivo es todo aquello que nos remite a lo que nos singulariza como sujetos. Lo subjetivo "[…] es el modo de ser que particulariza y diferencia a un sujeto de otro. Lo que le da individualidad, identidad propia." (Rotemberg, 2007, p. 9). Si bien esta definición nos señala el campo de búsqueda del sujeto en lo que expone cada persona como propio, está lejos de aclarar el panorama frente al origen y a la naturaleza del sujeto.

En principio es posible distinguir dos grandes tradiciones en el abordaje de esta pregunta. Una de tipo autonómica, representada por los grandes filósofos de la modernidad, particularmente por Descartes y Kant; y una segunda de tipo heteronómica, perteneciente a una tradición filosófica posterior, y ampliamente soportada por las nacientes ciencias sociales del siglo XIX. La primera considera a grosso modo, la independencia total del pensamiento y de la voluntad de cada ser humano, y desde aquí de sus decisiones y conductas. La reflexión sobre el sujeto será ampliamente nutrida tanto por la búsqueda de una ética universal (Kant), por la definición de una racionalidad adecuada de naturaleza teleológica de medios con arreglo a fines (Webber) abanderada por una economía divorciada de la sociología y de la política (Habermas), y por la indagación científica o pseudocientífica del lugar fisiológico de la voluntad y la conciencia humana.

La vertiente filosófica y socio-antropológica de la segunda tradición, aborda la pregunta por la subjetividad lejos del campo del deseo fisiológica y epigenéticamente construido, e intenta comprenderla a través de la aproximación al entramado cultural y social, y a todo aquello que, dado el lugar de inmersión que el sujeto ocupa en las estructuras sociales, a partir de unas condiciones también sociales en el nacimiento y en el devenir de su propia experiencia, define para él lo que le es posible y plausible, permitido o incluso restringido. Es evidente que solo un enfoque de este estilo abre la posibilidad de reflexionar sobre lo femenino en la naturaleza del sujeto, dado que en la vertiente autonómica, la condición de tipo universal o "mixta", por no decir masculina y patriarcal al estilo de la crítica feminista, esta cuestión no está ni tan siquiera contemplada.

Esta subjetividad condicional se expone al mundo de la vida, como lo llama Habermas (1978), mundo en el que reúne los tres sub-mundos del modelo popperiano (el mundo de los objetos físicos, el mundo de los estados de conciencia o estados mentales como disposiciones comportamentales para la acción; y el mundo de los contenidos objetivos de pensamiento científico, poético o artístico.). Para Habermas ese mundo de la vida en el que el sujeto se desenvuelve realizativamente[1] está habitado por innumerables objetos simbólicos que generamos cuando hablamos y actuamos (actos de habla, actividades teleológicas, etc.), todos ellos sedimentos de tales manifestaciones como los textos, las tradiciones, los documentos, las obras de arte, las teorías, las obras de cultura material e inmaterial, los bienes, las técnicas y entre otras, las narraciones, las identidades y las memorias; productos generados indirectamente susceptibles de organización por cuenta de las instituciones, los sistemas sociales, las estructuras de personalidad, etc. Es este el

1 Como lo expone Skjeivhem, retomado por Habermas en su trabajo sobre la acción comunicativa (1978), los intervinientes en este tipo de accion, lo hacen con actitudes alternadas de: objetividad (Quien hace una observación en el mundo. Primera persona), intersubjetividad (quien involucrado en un acto comunicativo como primera persona (ego), entabla una relación intersubjetiva con una segunda persona (alter); y realizativa, quien ya relacionado con ego, como segunda persona, adopta una nueva actitud objetivante en el medio de esa relación.

mundo en el que se desarrolla la experiencia de la vida y por supuesto de las subjetividades femeninas.

La pregunta por el sujeto y por la subjetividad femeninas, la cual es la pregunta por sus atributos, deja de ser una pregunta por lo dado, por lo a priori, y deviene en una pregunta por la transformación, por las circunstancias, por la realización esporádica, y si es posible, recurrente. Esta caracterización del sujeto femenino, extremadamente dinámica y si se quiere adaptable, repercute en la naturaleza –bosquejada anteriormente- de las identidades, las memorias y las narrativas a través de las cuales la mujer da cuenta de su experiencia de participación en el ámbito del trabajo, un ámbito inscrito doblemente en la esfera pública que le define la regulación que ésta tiene desde lo público, así como la naturaleza pública del servicio que mediante este trabajo se presta –el del servicio público- , como en la esfera privada definida por la separación parcial que no obstante tienen las dinámicas más cotidianas y relacionales del espacio laboral, del campo amplio en el que se involucran abiertamente una diversidad de actores interesados en deliberar sobre las reglas, las condiciones y las dinámicas de la vida pública. Es allí en donde se experimenta de múltiples formas pero no necesariamente de manera total y definitiva, la inclusión o exclusión como experiencias parciales y transitorias de la subjetividad.

El sujeto por otro lado, en el devenir de sus circunstancias, se enfrenta a la acción a partir de la propia concepción que se ofrece de sí mismo, concepción que sin duda está abundantemente habitada de identidades y de etiquetas (Appiah, 2007), y de la cual solo es posible dar cuenta a través de relatos y narrativas que se hacen legibles a partir de ciertas lógicas y gramáticas inducidas por la cultura (Gergen, 1994). La memoria y su compañero natural, el olvido, tributan los contenidos seleccionados que dan cuerpo y sustancia a estas narrativas. Identidades, narraciones o relatos y memorias, deben ser cuidadosamente indagadas en la pregunta por la experiencia de inclusión o exclusión de la mujer, en la Administración Pública.

No debe descontarse la posibilidad de que exista un campo de configuraciones subjetivas, en la profundidad material o psíquica del sujeto, masculino o femenino, ya que de existir estas configuraciones fisiológicamente definidas, recobra imperiosamente fuerza la consideración sobre la incidencia de estas diferencias en la operación del género y del *sí mismo,* así como la propia posibilidad de que el *yo* se manifieste con algún nivel de autonomía e independencia del entorno social, retornando al individuo -en el marco del llamado giro subjetual- alguna capacidad de forjar su propio destino.

No obstante y dado el interés de este ejercicio, que parte entre otras categorías de aquella socialmente definida correspondiente al *género,* considero una mayor posibilidad de avanzar en el camino de la comprensión del fenómeno y la problemática en cuestión -una evaluación de la inclusión femenina en la Administración Pública, desde la mirada del sujeto- desde la denominada tradición heteronómica de la subjetividad. Solo observando las condiciones materiales y culturales de las mujeres que participan a través de la prestación de servicios en la función pública es posible dar cuenta de la experiencia subjetiva de la inclusión.

Se hace posible revelar así, la complejidad y riqueza de estas condiciones, en las que no solamente se manifiestan las expresiones argumentativas de tipo evaluativo de las mujeres a propósito de su lugar en la institucionalidad y sobre las características "objetivas" y mesurables del mismo –por ejemplo la inclusión entendida como un asunto de proporcionalidad o de restricciones o levantamiento de barreras al acceso y la permanencia-, sino en las que también se configura un campo de experiencia para la expresión de las emociones, los afectos y las intuiciones: ¿Qué tan cómoda y a gusto, qué tan realizada o incluso solazada puede llegar a sentirse en el curso de lo cotidiano y en su variabilidad una mujer que hace parte de la función pública? ¿Qué tanta empatía desarrolla con sus colegas de trabajo, e incluso qué tan gestionable observa las posibles apatías? ¿Qué tan posible observa la facultad de ser lo que es o cree ser –una pregunta por las identidades que moviliza- en su escenario laboral? Entre otras muchas y posibles expresiones evaluativas notables desde la experiencia subjetiva, estas entrañan un potencial no siempre explorado, en el ejercicio de rendir cuentas sobre la experiencia de inclusión de la mujer.

No pretendo por supuesto defender la postura de que son de manera exclusiva, esas facetas de la experiencia humana las que definen estrictamente lo femenino, sino más bien proponer estos campos de experiencia, como campos notables de expresión de la condición de género, ya sea esta masculina o femenina. Llama la atención por ejemplo, la evidencia frecuente en los espacios de trabajo, sobre una predisposición diferenciada entre hombres y mujeres a adoptar de acuerdo a los ambientes organizacionales, posturas emocionalmente distintas frente al otro y frente a la otra, así como frente al conflicto y frente a los mecanismos diseñados para gestionarlo y dirimirlo.

Involucrarse de lleno en las dinámicas organizacionales, responder espontáneamente a los impulsos comunicativos, someterse al miedo de ser "uno mismo" y guardar distancia y mesura en la expresión de las opiniones o de los afectos, o todo lo contrario, encontrar no solo como posible sino sencillo, ser lo que se cree ser, son por solo men-

cionar algunas alternativas, que en el ámbito individual y colectivo, en la esfera del trabajo e incluso de los círculos filiales que de este derivan, interpelan a los sujetos. Las subjetividades femeninas por supuesto, también se debaten en estas alternativas o disyuntivas, y si bien cada una puede representarse por la frecuencias de ocurrencia, definiendo tendencias o excepciones, cada una de ellas también exhibe a través de categorías de decisiones, una subjetividad que bulle por realizarse, resarcirse, tranquilizarse, redimirse, en últimas darle rienda a las formas en las que su deseo delinea el ideal de las circunstancias tal como al parecer de cada individuo deben ser o al menos como se espera que pueden llegar a ser las cosas.

Lo político y *lo otro*

El campo de la subjetividad es un campo amplio y complejo, y por lo mismo el campo de la subjetividad femenina y de lo femenino. En este documento, producto de una serie de elaboraciones y de prácticas de campo, previamente realizadas en el proceso de discusión de una investigación más profunda, me he cuestionado por aquella o aquellas subjetividades que se debaten por la inclusión en el campo cotidiano de la participación laboral en el servicio público. En un doble nivel, primero por situarse la pregunta en el escenario de lo público, y segundo por relacionarse con el asunto de la inclusión / exclusión, como un tipo de posicionamiento condicionado dentro o en las afueras del sistema laboral de la Administración Pública, aún a pesar de los anhelos y deseos de la voluntad femenina en este caso, este ejercicio se inscribe en uno de los sub campos en los que se realiza la subjetividad de las personas: el campo de lo político. Este campo es a la vez punto de partida y límite para un ejercicio que puede volverse inagotable: *la exploración de un tipo de subjetividad política* en el que la condición femenina se expresa de manera más o menos limitada. Ella hace referencia a discernimientos artificiosos y arbitrarios, típicos de la ciencia occidental, que procuran la aproximación sistemática, rigurosa y ordenada a hechos sociales o dimensiones de hechos sociales, relativos a procesos y fenómenos más o menos homogéneos y homólogos. Sin duda lo político hace parte de la definición y reflexión que en el marco de la cultura, hacen los pueblos sobre asuntos de múltiple naturaleza, a los que no necesariamente denominan como tales, y los que no necesariamente comprenden como aislados de otros campos de la cultura, de los que son sencillamente inherentes.

En orden a lo anterior debe decirse que la subjetividad política es aquella subjetividad que se manifiesta en los campos que denominamos políticos, cuyos contenidos -como lo reconoce Romero (2006)-, son también definidos cultural e históricamente. Así el rol y la subjetividad del súbdito en un orden monárquico, y el rol y subjetividad del ciudadano moderno, pueden llegar a ser subjetividades tan políticas como la actitud mística y sacrificial de un indígena Kankwuamo en la Sierra Nevada de Santa Marta. Una vez definidos los contenidos del campo, siempre con cierto nivel de arbitrariedad, la subjetividad política describe y circunscribe el tipo de acción y decisión política que expresan los sujetos: la participación y la opinión, la abstención o la indiferencia, la resistencia, emancipación o conspiración, o la obediencia y seguimiento fiel de lo que se entiende por norma, entre infinitas otras. La subjetividad política se enmarca en el rango de posibilidades que se abren al sujeto para su realización en determinadas circunstancias, a partir del orden social y de la cultura, es decir en unas circunstancias y en unas culturas determinadas.

El abordaje de la subjetividad política que me interesa particularmente tanto por tema como por ámbito, se sirve de una rica y prolífica forma del concepto de cultura política, una idea que ha sido ampliamente enriquecida en el debate actual sobre el vínculo que la cultura establece entre la subjetividad individual y la colectiva, en la constitución del campo político. Considero necesario y apropiado para una exploración que por ahora solo pretende provocarse, vincular la disertación sobre la subjetividad femenina, con los esfuerzos cognitivos contemporáneos en torno a la complejización de las lecturas e investigaciones encaminadas a mejorar el clima político de las sociedades, particularmente aquellas sumergidas en la democracia.

De múltiples formas relacionadas con la emergencia del concepto de la *cultura política*, entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, y con las múltiples preocupaciones que la rodearon, la cultura política pretende describir a partir del conjunto de rasgos particulares que caracterizan las expresiones políticas de un pueblo o de un colectivo, las tendencias en la expresión de la subjetividad política de los miembros del mismo: las mujeres en nuestro caso. Vale anotar que la inquietud por caracterizar las expresiones de la subjetividad política en el mundo del capitalismo, surge en medio del interés de ciertas elites dominantes, por realzar por vía de este conocimiento, una experiencia y una expresión presuntamente amplia de la libertad por parte de los sujetos pertenecientes a este mundo autodenominado democrático, frente a una presunta experiencia limitada y sesgada de aquellos pertenecientes al *totalitario mundo comunista* (Romero, 2006). De allí se desprende una obsesiva referencia en la indagación por la cultura política a la idea y a la experiencia de la libertad; de lo cual resulta complejo dar una idea clara, pero sobre la cual se apoyan como certeza, buen número de políticas hoy enfocadas al incremento de la inclusión.

La forma de concebir la *cultura política* de Almond y Verba (1963), dos de los autores que inauguraron la pregunta contemporánea por el concepto, será ampliamente criticada entre otras cosas, por su raigambre autonómica y psicologista en la visión de la subjetividad política, lo cual se observa también en su marcado conductismo que parece desligar la expresión política de los ciudadanos de sus dinámicos entornos, y de los marcos de significación culturalmente definidos, en los que optan y actúan. Por lo mismo se le criticará un marcado funcionalismo, en el que no obstante ni la propia democracia ni su sistema parecen claramente definidos.

El enfoque interpretativista influenciado por el estructuralimo saussuriano y levistraoussiano, corregirá la mirada conductista de la obra de Almond y Verba, prescindiendo de cualquier pretensión por definir relaciones puramente causales entre las características de su cultura política o de su cultura en general y la acción de los sujetos, los acontecimientos o los procesos sociales (Romero, 2006), y observará en la cultura un contexto de significados "dentro del cual puede practicarse la descripción densa de todos esos fenómenos" p.249. Lejos de tratar de esclarecer si determinadas estructuras de significado son el fundamento inmediato del comportamiento y de las estrategias activadas por los sujetos, el analista debe proceder a la interpretación de los elementos culturales –matrices simbólicas, practicas rituales, configuraciones discursivas, creencias, valores, etc. – que en última instancia permiten comprender la vida política de la comunidad. (Romero, 2006:249). Dentro de este interpretativismo una línea fenomenológica hará susceptible al contexto social, convencionalmente entendido como un hecho positivo dado, de la interpretación tanto del sujeto inmerso en su complejo cultural propio, como del analista externo que pretende desentrañar los significados puestos en el juego de la acción. Este enfoque multiplica el desafío que tiene el analista científico quien de ninguna manera se enfrenta, coadyuvado de su objetiva exterioridad, a los fenómenos que quiere comprender como inscritos en un contexto definitivo, sino, y en su condición de sujeto polimorfo e histórico, a una realidad "que necesita ser continuamente reproducida" (Welch, citado por Romero, 2006, p. 253).

Como se planteó en líneas anteriores, me interesa proponer un cuadro de supuestos relacionados con la heteronomía en la definición de las múltiples subjetividades femeninas, relacionadas por lo tanto con los contextos de actividad y significado que inscritos en la cultura, circunscriben la experiencia de participación de la mujer, así como las múltiples afecciones y sentimientos de exterioridad o interioridad, que experimenta en ella. En este cuadro se adopta un abordaje para el ejercicio investigativo desde el enfoque fenomenológico, que resulta acorde con el propósito de desentrañar las propias lógicas y gramáticas del lugar y de los actores femeninos, reconociendo ante todo el lugar espacial y temporal definido también para el investigador, en este caso el mío propio.

Es el francés Daniel Cefaï (citado por Romero, 2006), quien en una mirada muy actual, y teniendo como unidades observables los repertorios de identidad y los formatos narrativos de los que disponen los individuos, uno de los autores que desde los enfoques fenomenológicos se ha preguntado de manera sistemática por las culturas políticas actuales. Cefaï introduce la idea de *contextos de actividad y de experiencia* retomándola de la sociología comprensiva de Webber y de Schütz, nos remite así, en la propia pregunta por la cultura política, a una obligada mirada del lugar en la que dadas unas coordenadas de espacio y tiempo, el sujeto y una particular forma de su subjetividad se realizan. Este autor entiende los *contextos de experiencia y de actividad* como los

> lugares y momentos del mundo de la vida cotidiana de los actores en los que estos dan sentido a lo que dicen y hacen; en donde ellos se acomodan a los entornos naturales, institucionales y organizacionales; en los que ellos entran en relaciones de coordinación, cooperación o conflicto, y en los que coproducen en acto y en situación, nuevas formas de comprensión, de interpretación y de representación del mundo (Citado por Romero, 2006, p. 254).

Resulta este un marco perfecto para formular las preguntas con las que debe intentar navegarse en la complejidad de las subjetividades femeninas.

Recapitulando: una metodología apropiada para indagar por las subjetividades femeninas que se sumergen en el servicio público, en el marco de las gramáticas propias de una cultura política, debe considerar ante todo, los contextos en los que se vive, como entramados semánticos en los que no solo los actores dan sentido a lo que viven, incluida su percepción de la inclusión o de la exclusión, sino en los que también el investigador debe sumergirse para, en la exposición de su propia subjetividad, y en un ejercicio enteramente realizativo[2] e intersubjetivo, revelar el sentido de lo que escucha y de lo que percibe. Es desde aquí que puede apropiadamente partir toda investigación que aspire a evaluar el nivel y las formas de la exclusión y la inclusión, pero ante todo, la experiencia de las mismas.

2 Tipo de aproximación fenomenológicas a la experiencia del sujeto, en la que se entienden cada una de sus realizaciones presentes y expresiones comunicativas, como certezas parciales que se controvierten y retroalimentan en la interacción, transformándose de manera permanente.

Consideraciones finales

La perspectiva particular de las mujeres que se sumergen en la vida laboral del servicio público, experiencia de carácter social ante todo, implica una situación social y espacialmente definida, que toma lugar en el cruce de un conjunto de matrices semánticas de las que este extrae la comprensión en distintos niveles. La posibilidad de hablar de inclusión o exclusión de la subjetividad femenina como un rasgo generalizable, no exclusivamente inscrito en la experiencia individual del orden subjetivo, está dada por la posibilidad de que la comprensión que puede resultar de las matrices semánticas de las que emerge el sentido, tenga un carácter común al menos en aspectos parciales, dado que estas matrices son regulares y recurrentes y orientan los contextos de experiencia de todos los actores que allí se sumergen, tales como las descripciones, interpretaciones, explicaciones y justificaciones que las mujeres elaboran en ellas, y en los que de un modo realizativo, todos estos se están corrigiendo permanentemente en la medida en que cruzan sus perspectivas. En esta densidad de posibles contenidos y de pre-definiciones las formas culturales deben contextualizarse en su inscripción al lugar y a la temporalidad determinadas en las que ocurren, y se anclan por lo tanto entre otras cosas, en los territorios, que deben ser concebidos como "espacios imaginarios, social y políticamente producidos" (Cefaï, citado por Romero, 2006, p. 254).

En lo metodológico la mirada de Cefaï también nos reenvía al estudio del lugar, remitiéndonos a los métodos cualitativos de la antropología política o como él mismo propone, a los métodos de la Chicago School of Sociology[3], apartándonos de los datos cerrados y de los datos estadísticos, de la mirada de larga duración o del área cultural homogénea, induciendo la concentración de nuestro interés en las situaciones micro sociales que solo se perciben en su total magnitud a través de la mirada de lo cotidiano y de lo espacialmente localizado. Si bien las miradas globales basadas en agregados numéricos y estadísticos responden a necesidades relacionadas con el bio control de las poblaciones en las sociedades y democracias liberales avanzadas, lo cual puede resultar en grado importante para un ejercicio de gobierno concentrado en las macro tendencias, solo la mirada micro social nos puede dar verdadera cuenta de las formas y los niveles de la inclusión y la exclusión de una particular experiencia humana.

Desde lo anteriormente planteado me atrevo entonces a delinear brevemente un modelo de aproximación investigativa, a la experiencia de participación de las mujeres en el servicio público, y a las subjetividades que les son inherentes a esta experiencia. El rastreo de las subjetividades que he anunciado como profundas, complejas y diversas, al tiempo que coexistentes en el individuo, debe hacerse entonces desde la exploración en principio, de las identidades femeninas, partiendo por supuesto de la identidad del ser mujer. Obtener cuenta de estas implica explorar las narrativas o relatos y las memorias que se sirven del pasado, en un ejercicio sin duda clasificatorio, para construir y significar el presente, y sentar las bases para la proyección de un futuro deseado. Propongo entonces cinco ejes sobre los cuales es posible avanzar en una exploración coherente:

i. El eje de los repertorios de identidad

ii. El eje de las formas de validez que se asignan a los actores desde los repertorios anteriores.

iii. Las narrativas que permiten dar cuenta tanto de las identidades como de las formas de validez que de estas se desprenden

iv. El eje temporal de las preocupaciones y las proyecciones, hacia y por el pasado, el presente y el futuro en tanto que sujeto identificado.

v. El eje de las formas o espectativas de interacción y de interlocución, de sociabilidad y afectividad.

Observemos entonces cómo a partir de lo anterior la pregunta por la subjetividad, en el marco de una cultura política, en el que se definen y redefinen las aspiraciones políticas de las mujeres, relacionadas con la posibilidad y aún con el derecho a obtener ciertas condiciones, en la participación en la vida laboral dentro del aparato del Estado, la cultura política, puede ser formulada en términos de identidad, abordando desde aquí las formas del reconocimiento y validación del otro o de sí mismo, de narrativas, de agendas de intereses, y de los múltiples elementos que matizan la relación y la interacción social. Nótese entonces el alcance de preguntas como las siguientes, a la hora de indagar por el lugar concreto que ocupa relativamente lo femenino, en unas condiciones, un dónde y un cuándo particulares:

Sobre la identidad

¿Qué atributos de lo femenino definen lo que se es, individual o colectivamente? ¿Un rasgo tradicional de la personalidad femenina, de la femeneidad? ¿O la contraversia de los mismos?

¿Define lo femenino rasgos o lugares particulares dentro de otras etiquetas identitarias del repertorio que se posee?

3 Institución fundadora de los estudios en sociología urbana, y de la cual se nutrirá posteriormente la antropología urbana.

Sobre las formas y niveles de validez que las mujeres asignan a los actores con quienes interactúan, y sobre lo que perciben de la validez que les es asignada a ellas.

¿Qué elementos de lo femenino definen el vínculo individual o colectivo con el otro o la otra? Y ¿Cuál es la validez que estos elementos encuentran en el ejercicio del relacionamiento cotidiano? ¿Pueden tomarse decisiones relacionadas con la proximidad o distancia frente al otro u otra desde estos elementos? O ¿Son estos sistemáticamente descalficados?

¿A quién se le considera rival o enemigo? ¿Qué tipo de rivalidades o amistades se definen a patir de la condición femenina?

¿Hace parte la condición femenina de la evaluación o consideración propia y de los otros, sobre la igualdad, la inferioridad o la superioridad?

¿Qué tipo de relación y de trato debe expresarse frente al otro? ¿Matiza lo femenino esta relación o trato?

Sobre las narrativas

¿Qué de lo femenino hace parte de las narrativas de lo que se es en lo individual o en lo colectivo? ¿Cuál es la importancia de estos elementos en las narrativas de lo se es en lo individual y lo colectivo?

Sobre las agendas de intereses que se vinculan en lo temporal

¿Qué de lo femenino se incorpora en lo que se desea como miembro de la organización y para la organización misma? ¿Existen valores que considerados propiamente femeninos expliquen las espectativas organizacionales frente al futuro? ¿O existen tal vez algunos que se observen como debilidades a superar o suprimir en la dimámica organizacional?

Sobre la interacción social

¿Qué de lo femenino define el trato que establece como estándar en una organización? ¿O todo lo contrario se evalúa como inadecuado en este ámbito?

Todos estos elementos pueden inicilmente ser explorados dentro de la misma pregunta por la identidad femenina, ya que suelen ser acordes o al menos aproximados a los sentidos que generan las identidades en juego. Posteriormente debe hacerse lo mismo con otras identidades que se hagan manifiestas en el relato de la experiencia del microcosmos laboral. Recordemos aquí la estructura compleja que plantea Apiah y que permite detonar el informe o inventario de las repercusiones sociales de la identidad: las etiquetas que la definen, el tipo de identificacion que el sujeto establece con la etiqueta, la narrativa mediante las cuales se da cuenta de esta relación, y los patrones de conducta que según el sujeto definen la incorporación de la etiquetas, la identificación y las narrativas que de ellas dan cuenta.

La pregunta por el *qué* antes que por el *cómo*, resulta fundamental para guardar las reservas del interpretativismo fenomenológico. Reconocer qué atributos de lo femenino pueden definir marcos de sentido, de interpretación y de respuesta en las organizaciones públicas, no es necesariamente admitir la univocidad de las interpretaciones y las respuestas.

Referencias Bibliográficas

Almond, G., & Verba, S. (1963). *The civic culture. Politic attitudes and democracy in five nations*. Newbury park, California: Sage publications.

Appiah, K. (2007). *La ética de la identidad*. Buenos aires: Katz.

Connolly, W. (1999). *Why I Am Not a Secularist*. Minneapolis, Minnesota University Press.

Fraser, N. (1989). *Unruly practices*. Universidad de Minessota. Recuperado de http://www.debatefeminista.com/PDF/Articulos/666.pdf

Gergen, K. (1994): *Construccionismo social: aportes para el debate y la práctica*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Gibson, K. & Graham, J. (2011). *Una Política Postcapitalista*. Bogotá: Siglo del Hombre.

Habermas, J. (1978). *Teoría de la acción comunicativa*. Buenos Aires: Taurus.

Mejía, O. (2008). *Estatuto Epistemológico de la Cultura Política*. Bogotá: Instituto Unidad de investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina, UNIJUS, Universidad de Colombia.

Romero, J. (2006). El concepto de cultura política en ciencia política y sus implicaciones para la historia. *Ayer 61* (1), 233-266.

Rotemberg, H. (2007). *Estructuración de la subjetividad*. Buenos aires: Ediciones del signo.

Schütz, A. (1972). *Fenomenología del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*. Buenos Aires: Paidós.

Zaslovsky. D. (Trad.). (1997). Otro enfoque de la cultura política: repertorios de identidad y marcos de interacción, formatos narrativos de los acontecimientos públicos, regímenes de negociación y arreglos sindicales. *Foro Internacional. 37* 1(147), 150-162.

PEDAGOGÍA; PSICOANÁLISIS Y ADMINISTRACIÓN

Polémica

EXPERIENCIAS PEDAGÓGICAS QUE MOTIVAN EL APRENDIZAJE: VISITA AL MUSEO CASA DE LA MONEDA

Gloria Inés
Ceballos Hurtado*

RESUMEN

Este artículo presenta la experiencia pedagógica realizada en la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, para estudiantes de segundo semestre de Introducción a las Ciencias Sociales, de la Carrera de Administración Pública Territorial. Describe detalladamente la experiencia de la visita al Museo Casa de la Moneda, ubicado en Bogotá, la sitúa en el contexto pedagógico y presenta un análisis de los resultados obtenidos a través de su práctica. Además, muestra la importancia de motivar a los estudiantes para desarrollar competencias de aprendizaje, de una manera agradable y crítica.

Palabras clave:

Pedagogía, práctica educativa, reflexión.

ABSTRACT

This article presents the pedagogical experience that took place at La Escuela Superior de Administración Pública" ESAP with second semester students of the program Public Local Administration in the Introduction to Social Sciences subject. The article describes in a detail way the visit to Casa de la Moneda museum located in Bogotá within a pedagogical situational context which shows the results obtained from the practice of the visit. It also enhances the importance of motivation to students in order to develop grateful and critical learning competencies among them.

Keywords:

Pedagogy, educational experiences, reflection.

**** Comunicadora Social de la Pontificia Universidad Javeriana –PUJ-. Especialista en comunicación organizacional de la misma universidad. Doctora en Ciencias de la Información, sección Periodismo. de la Universidad Autónoma de Barcelona. Pos doctora en Narrativa y Ciencia de la Universidad Santo Tomás y la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Es docente e investigadora de la –ESAP-, en el programa de Administración Pública Territorial y de la Facultad de Comunicación Social para la Paz de la Universidad Santo Tomás, Correo electrónico: giceballos@hotmail.com***

Introducción

Fotografía 1: Jardín casa de la moneda Bogotá. Recuperado de: http://www.cesareox.com/fotos/images/36908/jardin_casa_moneda.png

La educación en Colombia se ha enfocado, por muchas décadas, en la reproducción de contenidos o de conocimientos que son transmitidos por el docente y repetidos por los estudiantes. El cambio de mirada hacia un aprendizaje diferente a éste, genera dificultades en los distintos ámbitos en los que se desarrolla el aprendizaje. Los docentes, los estudiantes y las mismas instituciones educativas están preparados para desarrollar estrategias en el aula, pero son pocos los que lo realizan externamente de ellas. En gran parte, por los riesgos que se corren en caso de accidentes fuera de las aulas, que son una de las razones fundamentales para evitar las salidas. El desorden y la inasistencia, porque se puede proporcionar el espacio de "escaparse" de la clase, son otras de las razones para no salir de la institución. Las dificultades para transportar a otro lugar los grupos de estudiantes y, en otros casos, por el dinero extra que supone estar fuera del aula.

Para algunos, salir de la universidad implica moverse y no les gusta, para otros es atractivo pensar en clase fuera del salón, pero al final, la mayoría participa y va al museo con curiosidad y por la nota.

Sin embargo, las ventajas que una salida pedagógica tiene, pueden ser tan beneficiosas como el docente quiera explotarlas. La vida cotidiana y el conocimiento deben ir unidos a la experiencia que el estudiante realice tanto intelectual como personalmente. La preparación que la educación proporcione debe estar ligada a los requerimientos que un ser necesita para desenvolverse y eso significa que el conocimiento, además de ser entendido y asumido como algo posible, debe estar al alcance de su aplicación.

La pregunta como docente es ¿de qué manera se puede desarrollar el programa de fundamentos en ciencias sociales, de tal forma que los estudiantes se motiven a imbuirse al tema, a mirar la situación de la vida social en contexto y no solamente desde las teorías de la sociología, la antropología, la filosofía y las demás ciencias, sino desde los contextos personales de la modernidad? interesa que se sientan ciudadanos hoy, como parte de la vida social, política, económica, cultural de este país, del cual ellos forman parte activa y para que vean la responsabilidad como servidores públicos, hacia lo cual se están preparando.

Una parte importante y previa a la salida tiene relación con el conocimiento teórico que se proporciona a partir de lecturas comentadas, exposiciones, discusiones en clase y que se complementan con la experiencia fuera del salón. La discusión de temas como ciudadanía, globalización, modernidad e investigación, son indispensables

para que la experiencia tenga un verdadero sentido pedagógico, con un propósito académico y no solamente lúdico o cultural. De allí que la preparación anterior sea indispensable. La reflexión sobre la temática abordada en clase es la base para el desarrollo de la socialización que se realiza en el salón, después de realizada la visita al museo y que sirva para confrontar la teoría y la práctica.

La metodología de aprender viviendo la experiencia es una propuesta para que los estudiantes observen que la problemática abordada puede ser mirada desde diversas formas y que además de la discusión del tema en clase se proporciona un espacio de diálogo donde se visibilizan elementos que pueden ser observados por todos y que buscan, en último término, el acercamiento a la realidad y al cuestionamiento de cada uno.

La visita al museo se planeó con el tiempo requerido para alcanzar a estudiar previamente los términos de referencia al tema, en este caso la ciudadanía en la modernidad. Pero, paralelo a esto, se ve la importancia de la investigación y la forma como cada estudiante puede realizar investigación a partir del trabajo académico y de la vida cotidiana.

La evaluación del ejercicio se realizó a partir de la reflexión que hacen los estudiantes frente a la visita. Se evidenció en las respuestas lo que percibieron, vieron, relacionaron entre las lecturas y lo que encontraron en el museo. Además, estos ejercicios les permitieron verse y ver a los otros, aprendieron de las dificultades individuales y confrontar las propias ideas con las de los compañeros. Finalmente la evaluación se realizó en conjunto entre los estudiantes y la docente porque se tuvo en cuenta lo que los estudiantes evalúan de la experiencia y la calidad del aprendizaje.

Objetivos

Vinculación constante entre teoría y práctica.

Enseñanza de habilidades cognitivas de pensamiento complejo, reflexivo y crítico, al servicio del aprendizaje significativo y con sentido por parte del estudiante.

Potenciación del trabajo autónomo.

Reflexión para realizar la autoevaluación y el proceso de aprendizaje.

Deliberación para la coevaluación con la participación de los compañeros.

Uso de metodologías fuera del salón de clase para buscar la motivación.

Fundamentos teóricos

Cuando se habla de enseñar, se tiene oculta la palabra aprender, que se entiende como darle algo que no posee, a alguien. Supone que se da algo entre docente y estudiante, pero enseñar no es humillar, es ofrecer signos que alguien descifrará. Esos signos se ofrecen para que "el otro" descifre en su tiempo y a su modo[1]. Para ello es importante tener en cuenta tres elementos fundamentales: leer, experimentar y convivir. La convivencia implica estar en común o junto o entre varios, es estar en el afecto, conmover a los estudiantes y sentirse afectado, es ser tocado y tocar, es el encuentro entre cuerpos.

El mundo le pide a la escuela algo que no hace (el mundo mediático, el mundo de la política, el mundo de las ciudades), y es que los seres humanos no estemos juntos. De manera que la tarea del docente se centra en buscar la motivación para que los estudiantes experimenten con tranquilidad, sin prisa, apreciar en su propio yo lo que leen, observan y viven y por último, fomentar la disposición a compartir las experiencias que se provocan en los espacios de aprendizaje. Es importante visualizar que la relación permite un juego de actividades de aprender, de lo que pasó en el aula o en los espacios elegidos para compartir ese aprendizaje.

> Las preguntas gestadas por investigadores para que contagien o ayuden a desarrollar el pensamiento son la clave de la educación y el futuro del país... La inteligencia que le sirve a un país es la inteligencia distribuida, la que está no sólo en las universidades, sino la que anda por la calle y trabaja e interroga de manera constante en cada esquina… La tarea del intelectual es la de contribuir a formular preguntas fecundas y promover la duda y la inconformidad. Otra acción que se involucra en la tarea de los intelectuales es la necesidad de gozar y asumir con inmensa pasión esa tarea. (Maldonado, 2011, p.12).

El conocimiento está por encima de nosotros para transformarnos y por eso surgen preguntas como: ¿qué educar?, ¿cómo educar?, ¿para qué educar? Y entonces la investigación y las diferentes posturas de acercarse a la realidad, afloran para aportar elementos que sirvan para decidir cómo realizar los ejercicios pedagógicos que lleven a dar respuestas adecuadas a los problemas sociales del país. La intervención que el docente realiza en el aula tiene como objeto producir cambios y la reflexión sobre la responsabilidad de lo que se dice en el aula y lo que esto afecta a los estudiantes, es lo que lleva a bus-

1 Ideas presentadas por Carlos Skliar en el el Primer Seminario Internacional en Práctica Pedagógica: "De la Teoría a la Práctica". Cúcuta, septiembre 15, 16 y 17 de 2011

car métodos provocadores para que los estudiantes se entusiasmen con el conocimiento, la reflexión y la acción transformadora del mundo que nos rodea.

Entonces, ¿cómo motivar a los estudiantes para que lo que se vea en clase sea intelectualmente interesante, para que se muevan de la comodidad de recibir información y la transformen en procesos intelectuales que nutran el conocimiento para generar cambios profesionalmente? Pues una alternativa está en salir al mundo de lo real y realizar los enlaces con la teoría para que el proceso educativo intervenga en el ser y lo transforme.

Por un lado, se puede abordar el tema desde la investigación y, como dice Miguel Ángel Maldonado, aquí se reivindica la importancia del trabajo en competencias comunicativas en la educación universitaria. Para ello parte de considerar a la ciencia como una representación verbal de conocimientos, y si ello es así, "aprender una determinada disciplina científica significa adquirir su lenguaje específico (géneros discursivos, terminología, fraseología), sus géneros discursivos (ponencias, congresos, artículos en *journals*, manuales, textos de divulgación periodística), y los procesos cognitivos implicados en su producción y comprensión" (Maldonado, 2011). Pero por otro lado, está la práctica del ejercicio desde la propuesta de Aristóteles sobre la praxis como un contexto teleológico: no es la forma como se hacen las cosas, sino las motivaciones moralmente fuertes que llevan a desarrollar dichas prácticas.

Este trabajo se fundamenta en *la práctica*, entendiendo ésta como lo sugiere MacIntyre (1981, p. 180), citado por Carr Wilfred acerca de qué es y qué no es una práctica educativa:

> Una práctica nunca es un mero conjunto de destrezas técnicas. En parte, lo característico de una práctica es el modo en que las concepciones de los bienes y fines relevantes a cuyo servicio están las destrezas técnicas –y toda práctica requiere el ejercicio de destrezas técnicas–, se transforman y enriquecen mediante esas extensiones de las fuerzas humanas y por esa atención a sus propios bienes que definen parcialmente cada práctica concreta (Carr W. , 2002, p 90).

La práctica pedagógica para un profesional que se dedica a la docencia debe estar inmersa en la reflexión que permita que los involucrados en el proceso puedan desarrollar sus mejores capacidades para enriquecer la mirada que cada ser puede tener frente a la construcción del mundo y su saber.

Se ha discutido en espacios científicos y académicos acerca de la formación universitaria y los diferentes enfoques que se realizan para que los estudiantes terminen esta etapa formativa con los suficientes elementos para desempeñarse como profesionales. Ello lleva a los maestros a preguntarse sobre cómo enseñar sus asignaturas con los requisitos indispensables y por eso, W. Carr expone que: "Una práctica educativa supone siempre mucho más que "saber cómo" hacer algo, en este caso Ryleano, porque una característica definitoria de una práctica *educativa* es que constituye una actividad ética que se emprende para conseguir unos fines educativamente adecuados" (Carr W. , 2002, p. 90). Si la ética es la que prima frente a la técnica, se tiene, entonces, un docente preocupado por la socialización en que los involucrados en el proceso educativo participen de tal forma que se privilegie el "bien estar", los valores y los conocimientos.

Desde la reflexión filosófica acerca de la tarea de formación de individuos con capacidad crítica y con responsabilidad social, hay que revisar que:

> En primer lugar, la práctica no consiste en producir un objeto o artefacto, sino en realizar algún "bien" moralmente valioso. (…) En segundo lugar, la práctica es una forma de "acción inmaterial" precisamente porque su fin sólo puede realizarse a través de la acción y sólo puede existir en la acción misma. (…) En tercer lugar, la práctica es lo que nosotros llamaríamos una acción moralmente informada o moralmente comprometida. (…) Otro aspecto es que sus fines nunca son inmutables ni fijos (Carr W. , 2002, p. 96).

Esto significa que los profesores trabajan con seres humanos, que responden de formas diferentes a las situaciones que provoquen y la responsabilidad, de ahí surge no solamente de preparar las clases con todo lo que ello implica, sino de seguir atentos con los resultados que se van desarrollando en y posterior a cada clase. Por otro lado, estar realizando permanentemente una reflexión permite que cada vez se ponga en escena la práctica y se adecúe a las situaciones reales del grupo, del momento, del espacio, de las necesidades y de las destrezas con que se cuenta en ese momento histórico y que varía de semestre a semestre.

Hablar de la responsabilidad de los docentes en la formación y de los estudiantes en el proceso, tiene que ver lo que David Carr presenta en *El sentido de la educación:* "La mejor aproximación sería decir que la educación es llegar a apreciar o valorar en sí mismas las características teleológicas o no-instrumentales (intrínsecamente valiosas) de aquellas formas de conocimiento, comprensión y destreza que consideramos razonablemente como

educativas" (Carr D. , 2005, p. 27). Las herramientas que permiten poner en acción el acto educativo, son las que facilitan el desarrollo cognitivo y el proceso de enseñanza, pero dependen de múltiples factores y es el docente quien desde su reflexión y conocimiento debe elegir para ser un "provocador" para sus estudiantes. Por otro lado, el conocimiento puede ser aprehendido de múltiples formas y encontrar las más adecuadas para que éste se incluya como parte del ser, es responsabilidad del docente. La mirada y la acción para desarrollar un tema específico que pueda ser comprendido y aprendido, dependen de la metodología del profesor, pero es en la reflexión sobre su quehacer, en donde se dan las respuestas para encontrar las mejores maneras de enseñar.

Ken Bain, en su investigación presenta muy acertadamente cómo surgen una serie de inquietudes al momento de preparar una asignatura, las preguntas que los docentes se hacen para compartir el conocimiento que tienen y entiéndase aquí no solamente el de la teoría, sino el de la vida, que está inmerso en la persona y que no puede desligarse, porque un profesor cuando se para frente al grupo habla desde su personalidad, desde su esencia. Así pues, cabe reflexionar sobre la actividad:

> Los mejores educadores pensaban en la docencia como cualquier cosa capaz de ayudar y animar a los estudiantes a aprender. Enseñar es atraer a los estudiantes, diseñando cuidadosamente un entorno en el que ellos aprendan. Igualmente importante, pensaban en la creación de ese entorno de aprendizaje exitoso como en el acto intelectual (o artístico) serio y de importancia quizás incluso como una especie de asunto erudito que exigía la atención de las mejores mentes de la academia. Para nuestros sujetos, esa erudición estaba centrada en cuatro preguntas principales: 1) ¿Qué deberían ser capaces de hacer intelectual, física o emocionalmente mis alumnos como resultado de su aprendizaje?, 2) ¿Cómo puedo ayudarlos y animarlos de la mejor manera para que desarrollen esas habilidades y los hábitos mentales y emocionales para utilizarlos?, 3) ¿Cómo podemos mis estudiantes y yo entender mejor la naturaleza, la calidad y el progreso de su aprendizaje?, y 4) ¿Cómo puedo evaluar mis intentos de fomentar ese aprendizaje? (Bain, 2004, p. 62).

Una buena práctica docente requiere, entonces, de una serie de factores entre los que se incluyen los actores, los temas y las circunstancias. Sebastián Rodríguez en el prólogo de *Buenas prácticas docentes en la universidad*, dice que "el diseño de las innovaciones debe atenerse a una cierta espiral de racionalidad: diagnóstico previo de la situación, argumentación de la pertinencia de la innovación, plan de actuación y evaluación de los resultados. Precisamente la constatación de "buenos resultados" ha de ser el punto de anclaje para el cambio" (Paget, Comet & Pardo, 2010, p. 7). Muchas veces el docente desarrolla las clases sin pensar detenidamente en las estrategias pedagógicas, otras, ensaya varias para un mismo tema, pero es en el momento en que evalúa, cuando puede realmente determinar si las estrategias pedagógicas seleccionadas, sirvieron para cumplir con el objetivo. Se presenta en muchas ocasiones que una vez terminado el semestre y finalizada la cátedra, en contadas ocasiones se motiva la evaluación de dichas prácticas, porque la evaluación se centra en el conocimiento específico y no tanto en la forma como pudo ser aprendido el tema.

En ese mismo sentido, reflexionar sobre lo que se hace en la práctica docente, aunque debería ser un ejercicio permanente de todos los docentes, no es real. Cuando existe un verdadero compromiso para realizar el trabajo como un excelente profesional, se debe ir más allá, dar lo mejor de sí. Como asegura Diego Barragán(2011):

> Por supuesto que el profesor debe saber académicamente su disciplina, también sobre técnicas, métodos, estrategias de enseñanza y tener claro su papel social –entre otras tantas cosas–, pero eso no lo hace maestro. El maestro auténtico se ha de preocupar rigurosamente por todo lo anterior –eso no está en discusión–, pero fundamentalmente debe reflexionar y actuar sobre aquello que sabe hacer mejor: su práctica pedagógica (p 1).

Si el papel de muchos profesionales que se dedican a la docencia no era en un principio dedicarse a enseñar, quienes están frente a esta labor son en realidad docentes. Por ello, además del saber teórico dicho profesional debe empaparse de la labor del profesional en la docencia. En la mayoría de los casos, estos profesionales aprenden sobre la práctica y es su olfato frente al desempeño con los estudiantes, lo que les permite ir determinando si están trabajando por el camino correcto o si deben dar giros que les permita comunicarse de manera adecuada con su público, para cumplir con el objetivo de transmitir conocimientos.

Los problemas que se van acomodando en las etapas formativas del colegio y que se evidencian en la universidad, deben ser superados. La forma como los docentes universitarios se acercan al tema pedagógico serán los que lleven a reflexionar sobre las dificultades individuales para superarlas. El ejercicio de reconocimiento por parte del docente al estudiante es importante, porque allí se está construyendo la relación de equidad, para no repetir los esquemas violentos donde la humillación hace parte de los modelos de enseñanza. Por ello la reflexión implica problematizar la práctica educativa para que el aula o el espacio de aprendizaje sean éticos y liberadores. El ejerci-

cio parte de la problematización del docente, para enseñar al estudiante también a cuestionarse sobre lo que lo rodea y que permite asumir para el aprendizaje y la reflexión.

La orientación de la universidad es la de formar profesionales comprometidos con el desarrollo de la sociedad. Por ello, no solamente la adquisición del conocimiento se centra en el aprendizaje formal de las normas, sino en el que cada ser humano, cada estudiante, muestra al exterior.

Fotografía 3: Casa de la moneda. Recuperado de: http://4.bp.blogspot.com/_qOZA6y-PlbA/Rp5HQdSqt2I/AAAAAAAAIz8/TAHJqWAZ3C4/s400/casa+de+la+moneda.jpg

Descripción

Visita al museo casa de la moneda: La visita al Museo fue el momento de reunión de los estudiantes y la docente en un lugar fuera del salón de clase, con el fin de observar elementos que otros espacios contienen y que provocan la reflexión sobre lo que la modernidad presenta en la ciudad en donde viven, comparten, observan y relacionan.

Para desarrollar la actividad se siguieron los siguientes pasos:

Lectura: Leer un texto de modernidad, otro de globalización y un tercero de ciudadanía que motivaran la mirada teórica de los temas que se desarrollan en clase y que sirven de pre-texto para la complementación a la visita

Socialización: Asistir al museo, recorrer sus salas, observar, tomar nota o registros fotográficos, compartir ideas con los compañeros y la docente, y realizar un ejercicio investigativo sobre lo que puede descubrir en el Museo.

Escritura: Desarrollo de un cuestionario o elaboración de preguntas que llevaran al estudiante a hacer la confrontación entre la teoría y lo que acaba de ver, y vivir en la visita al museo. Permitió reflexionar, exponer, confrontar, pensar y proponer ideas nuevas que muestran el desarrollo del pensamiento.

Posteriormente, se buscó evaluar propositivamente los textos, desde los aspectos que se han desarrollado en clase y que pretendieron mostrar al estudiante sus puntos fuertes y débiles, para perfeccionar, la escritura, la reflexión y la capacidad de relacionar la teoría y la práctica. La mirada y el recorrido al Museo no es lo mismo después de la introducción académica que se hace en clase. La proposición de realizar la visita lenta y concienzudamente, permitio elaborar los cuestionamientos y pensar las respuestas que un espacio social en la ciudad proveen a los ciudadanos.

El ejercicio permitió realizar una evaluación desde una mirada propositiva, proceso que se ha venido adelantando desde el inicio de la clase, a partir de las intervenciones de la docente frente a los ejercicios que se realizan en clase. Aquí fué importante que la autoestima y el deseo por aprender, fueran el motor y la base del proceso de aprendizaje. El objetivo fué que cada uno aprenda a "verse" en sus dificultades y fortalezas.

Resultados

La lectura de los textos complementarios a la visita busca generar un cambio sustancial en la comprensión y es el que se pretende con la intensidad, y profundidad de lecturas en la universidad. Aunque muchos de los textos pueden y deben estar mediados por el profesor, se espera que cada estudiante aprenda a enfrentarse autónomamente con autores que le aportan para el aprendizaje de su disciplina. Están acostumbrados al "copie y pegue" que la tecnología facilita y crear es un ejercicio que requiere poner a funcionar al cerebro más de lo que cotidianamente hace, por lo que implica un mayor esfuerzo.

Es evidente que la parte importante del ejercicio se relaciona a partir de las preguntas y respuestas que elaboraron, porque allí se evidenció no solamente el proceso de pensamiento, sino de la escritura que deben realizar para presentar la tarea asignada. La imaginación y la capacidad de expresión escrita facilitan que cada uno pueda ver sus propias habilidades y a la vez dificultades, así como descubrir sus vacíos para la creación, pues cuando el cerebro no ha sido alimentado, no es fácil el proceso racional de la creación.

El hecho de sacar a los estudiantes del salón, de buscar otras experiencias lúdicas y relacionarlas con la lectura crítica de los textos, provocó en la experiencia de los estudiantes una mirada distinta y un acercamiento también diferente a la confrontación entre la teoría y la práctica. Aunque la visita fue personal, individual, la reflexión se propuso grupal, de tal forma que se discutieron los temas y miradas, para confrontarlas con el resto del grupo en el salón, en la siguiente clase. Estos ejercicios provoca-

ron una práctica de desarrollo de la actitud crítica, del trabajo en equipo y de puesta en público de las ideas que el mismo equipo haya seleccionado para socializar. Sirvieron también como ejercicio de escucha y atención para entender las ideas de los compañeros, respeto por el otro y por sí mismo, en un ambiente de autoformación, de la comprensión, de la convivencia con el colega, con el par. La intención formativa integral se vio inmersa en la metodología de compartir las diferencias de opiniones, los errores, las cualidades, en un ambiente de franco diálogo, donde las diferencias son evidentes, sin embargo se puede construir red de conocimiento y fraternidad. En este aspecto aún falta trabajar el verdadero trabajo en equipo para el que todos aportan.

Además, las preguntas y respuestas fueron presentadas en una dinámica de debate en donde se confrontaron tanto las preguntas como las respuestas de cada grupo, porque se realizó una actividad de debate argumentativo en donde un grupo preguntaba y otro respondía, frente al resto de los estudiantes en el salón. Hubo oportunidad de contra preguntar y de participar, aportar o cuestionar las ideas presentadas por cada uno. La discusión, que debe remitirse a los planteamientos teóricos, confrontados con la práctica de cada uno, es lo que permite finalmente asumir el conocimiento con la estrategia propuesta.

Acerca de los resultados obtenidos por los estudiantes, se ha encontrado que éstos piensan acerca del ejercicio, es una oportunidad para aprender fuera del salón, de una forma más agradable y se puede relacionar la teoría con lo que se vive en la ciudad y además, es la ocasión para conocer espacios cercanos, pero impensados de visitar por diferentes razones culturales que no son vistas antes de la experiencia.

Conclusiones

Se promueven las habilidades cognitivas de pensamiento complejo, reflexivo y crítico, al servicio del aprendizaje significativo y con sentido por parte del estudiante a través de la reflexión crítica de lo que leen, escriben y discuten. Se avanza a lo largo del semestre en el desarrollo de procesos coherentes que dan cuenta de los temas que se ven en el curso.

La escritura de las preguntas y respuestas, realizadas con las características sugeridas (coherentes, pertinentes, interesantes y referidas a los textos y contexto), como herramienta de comunicación, es el complemento para otra función importante, la del pensamiento. A través de la escritura se pueden construir significados, tomar conciencia de los procesos que realizamos, crear y proponer nuevas ideas, hacer conexiones con lo que sabíamos. Los textos elaborados a partir de la visita, sirven para pensar, aprender, enriquecer el conocimiento y esto se hace de manera diferente para cada uno. La función comunicativa se relaciona con la función social que tiene el lenguaje.

Pero también es importante promover la autoestima buscando dónde están los mejores aportes de cada texto, para rescatar desde lo positivo la forma como cada estudiante puede dar lo mejor de sí y evolucionar hacia una mayor fluidez de lo que quiere expresar por escrito. Aquí se pretende romper con un ejercicio nefasto en la educación y que se ha extendido por décadas: criticar, mostrar los errores y magnificarlos, para que el profesor sobresalga como quien tiene la verdad y el conocimiento, lo perfecto, frente al ignorante. Nada más nocivo que desmotivar, castigar o criticar de forma tal que hagamos que se pierda la estimulación para aprender. Una experiencia negativa en el salón de clase hará que esa persona lo recuerde de por vida como algo que no quisiera vivir, o en el peor de los casos, traumatizado hacia algo que pudo ser agradable y por ende mejorado para su vida. La asertividad es entonces una herramienta fundamental para generar un clima de entusiasmo y participación.

Por otro lado, con la creatividad se busca, en general, que las experiencias de clase se complementen con actividades que toquen la vida cotidiana y muestren escenas creíbles de las relaciones con los entornos de los participantes. Los estímulos externos generan sensaciones, sentimientos, imágenes que se convierten en palabras y pueden ser compartidas. La forma como observamos el mundo y damos cuenta de él es fundamental para el proceso cognitivo y en último término para la formación del profesional que intervendrá para transformar la vida de la sociedad.

Referencias Bibliográficas

Bain, K. (2004). *Lo que hacen los mejores profesores universitarios*. Valencia: Universidad de Valencia.

Barragán, D. (2011). *Lo que se hace indiscutiblemente bien*. Bogotá: Universidad de la Salle.

Carr, D. (2005). *El sentido de la educación. Una introducción a la filosofía y a la teoría de la educación y de la enseñanza*. Barcelona: Grao.

Carr, W. (2002). *Una teoría para la educación. Hacia una investigación educativa crítica*. Madrid: Morata.

Maldonado, M. (2011). *Currículo con enfoque de competencias*. Bogotá: Ecoe.

Rodríguez, S. (2010). Prólogo. En T., Pagès, A., Cornet & J., Pardo. (Coords.), *Buenas prácticas docentes en la universidad. Modelos y experiencias en la Universidad de Barcelona* (pp. 11-16). Barcelona: OCTAEDRO-ICE.

EL PSICOANÁLISIS DENTRO DE UNA TRANSDISCIPLINA DE LO PÚBLICO

JAIRO E.
RINCÓN PACHÓN*

RESUMEN

En este artículo el autor rescata y argumenta acerca de la importancia del psicoanálisis como uno de los elementos centrales para las discusiones en torno a lo público. Específicamente enfatizando respecto a su propuesta, desarrollada en su libro Análisis Epistemológico de la Administración Pública, la Gerencia y la Gestión Pública y la Gerencia Social, de construir una Ciencia de lo Público de carácter transdisciplinar, la cual permita superar los obstáculos epistemológicos que tradicionalmente ha tenido la Administración Pública, tales como, su fragmentación y dispersión, su indefinición de objeto, su desarticulación conceptual y práctica.

Dichos obstáculos son especialmente notorios en las tendencias recientes, propias de las autodenominadas corrientes: la "nueva" gerencia y gestión pública, que tratan de reducir lo público a la órbita del mercado, la técnica y el cliente y donde prima el alejamiento de aquél y una profunda desigualdad y deshumanización. En dicho cometido, el autor propugna por focalizarse en los problemas públicos históricamente centrales del ser humano, planteados por Sigmund Freud -las catástrofes naturales, la corrupción del cuerpo y la enfermedad y las derivadas de las inadecuadas relaciones entre los hombres- y encontrando como factor articulador para lograr dicho propósito el amor en todas sus dimensiones: a la pareja, la familia, al prójimo y el propio.

Palabras clave:

Administración Pública, lo público, psicoanálisis, inconsciente, epistemología, gerencia pública, gestión pública, transdisciplina de lo público.

ABSTRACT

In this paper the author gives relevance to and argues the importance of psychoanalysis as one of the central elements to the discussions on the public. Specifically stressing regarding their proposal, developed in his book Epistemological Analysis of Public Administration, Management Public and Social Management, to build a science transdisciplinary Public, which can overcome the obstacles that have traditionally epistemological had the public administration, such as fragmentation and dispersion, its lack of object, its conceptual and practical dismantling. These barriers are particularly noticeable in recent trends, typical of the self-currents: the "new" management and governance, which seek to reduce public to the orbit of the market, technical and client and where the removal of that premium and profound inequality and dehumanization. In this task, the author calls for focus on central historically public problems human, proposed by Sigmund Freud -natural disasters, corruption of the body and disease and those resulting from improper relationships between men- and finding as factor articulator to achieve this purpose the love in all its dimensions: the couple, the family, the neighbor and himself.

Keywords:

Public administration, the public, psychoanalysis, unconscious, epistemology, public management, transdiscipline of the public.

**** Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, psicólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Psicoanálisis de las Patologías Mentales en la Sociedad Colombiana de Psicoanálisis. Magister en Administración Pública en la –ESAP-. Especialista en Derecho Laboral de la Universidad Nacional de Colombia. Es docente de la asignatura gerencia pública integral, del núcleo de organizaciones públicas y gestión de la –ESAP-. Correo electrónico: cienciadelopublico@yahoo.com.***

Introducción

Siempre que se trata de escribir sobre cualquier aspecto del psicoanálisis se corre el riesgo de ser considerado como demasiado complejo para unos y demasiado simple para otros, especialmente, cuando el artículo se dirige esencialmente a lectores no formados en dicho campo. Sin embargo, aunque exista dicho riesgo subrepticio, la presunción es justamente motivar de manera introductoria a la comunidad académica para repensar desde la óptica de la psicología profunda, como uno de los pilares fundamentales.

La propuesta del autor, planteada en su libro *Análisis Epistemológico de la Administración Pública, la Gerencia y la Gestión Pública y la Gerencia Social*, es concebir y reconstruir la Administración Pública como una ciencia de lo público, como una transdisciplina de lo público, que permita afrontar sus seculares problemas de corrientes, enfoques, objeto, método, teoría, práctica y, en general, de fragmentación y dispersión generalizada que la ha caracterizado.

Esencialmente se considera que con dicha concepción se sirve a manera de vasos comunicantes entre las concepciones, ciencias, disciplinas, doctrinas, énfasis y acciones desarticuladas que siempre han impregnado a la Administración Pública, que a no dudarlo se debe relacionar con la razón de ser y de existir de cualquier forma de agrupación humana en cualquier época: solucionar los pequeños y grandes problemas personales o egoístas enfatizando primero en solucionar los problemas de los demás y de la humanidad en general, que también son los propios problemas: salud, educación, justicia, medio ambiente, riesgos de desastre, obras públicas, entre otros.

Desde dicho cometido, filantrópico si se quiere, se concibe la importancia medular del psicoanálisis para dicha transdisciplina de lo público, no solo porque el uno y la otra corresponden a concepciones transversales de la naturaleza y actividad humana, sino porque constituyen formas de generación de conocimientos y de articulación de la creciente segmentación propia de la ciencia contemporánea y especialmente porque corresponden a medios desarrollados por el entendimiento humano para solucionar problemas que aquejan a la humanidad.

El abordaje de los problemas políticos en general, en gran medida han sido adjudicados en las sociedades modernas a la Ciencia Política, la cual en buena parte se ha quedado con un arsenal disperso de concepciones, abordajes, corrientes, escuelas, y, más excepcionalmente, de explicaciones, a pesar de no contar siquiera con la determinación de un objeto claramente definido,[1] al punto de no tener claridad si su razón de ser es el estudio del Estado, del gobierno o del poder. Por su parte, los problemas teóricos y prácticos respecto a lo público han sido enfrentados por la Administración Pública también con sus problemas disciplinares de objeto[2], bien como rama de la Ciencia Política o bien como un reservorio de tratamientos disímiles que van desde el Derecho, sobre todo Público y Administrativo, la Administración de Empresas, la Economía (Macroeconomía, Economía Política, más recientemente la Economía Pública), la Psicología y la Sociología.

En ambos campos problémicos del saber: el político y el público, la filosofía política, la Teoría Crítica de la Sociedad y sobre todo el Psicoanálisis, a pesar de tener todo un bagaje teórico explicativo del comportamiento humano inconsciente del individuo y del sujeto, con hondas implicaciones para las explicaciones sociales y políticas de los seres humanos, ha sido soslayado por diversas razones, de exclusión y autoexclusión, de uso público de sus avances, tales como, el ser considerado una psicología profunda que para los politólogos y administradores públicos representa intrincados conceptos de difícil abordaje; porque la mayoría de quienes reciben formación en dicho campo se dedican a la terapia individual; pero también porque tradicionalmente ha sido una actividad sustraída para los no iniciados en el quehacer psicoanalítico, por no haber tenido acceso a formación en dicha área y no haberlo practicado en el campo clínico.

Desde otra perspectiva, el psicoanálisis se ha apartado de los problemas, avances y retrocesos de otras disciplinas y a pesar de ser una teoría social transversal, crítica y de hondo calado analítico que trasciende a las ciencias sociales, es mucho lo que tiene que investigar y aportar al mejoramiento de la sociedad en general, y no solo de lo individual patológico, pero especialmente en los diversos abordajes que tienen que ver con lo público.

El ámbito conceptual y real de lo público ha tenido históricamente tanto tendencias centrifugas como centrípetas según cada época, incluyendo las últimas décadas, en

1 Véase, por ejemplo, Meynaud, J. (1971) Introducción a la ciencia política: Madrid: Editorial Tecnos; Duverger, M. (1978) Introducción a la política. Madrid: Ariel; Rincón, J. (2011) Análisis Epistemológico de la Administración Pública, la Gerencia y la Gestión Pública y la Gerencia Social. Bogotá: Autor-Editor,

2 Véase, Rincón, J. (2011). Análisis Epistemológico de la Administración Pública, la Gerencia y la Gestión Pública y la Gerencia Social. Bogotá: Autor-Editor.

donde la técnica al servicio de la ideología capitalista, por ejemplo, a través de la gerencia y la gestión pública, han tratado de reducir lo público ya ni siquiera a lo estatal, como instrumento de dominación burguesa que pretende amortiguar o cohesionar la lucha de clases, sino dentro de una condensación confusa que pretende indiferenciar lo público de lo privado[3], reducir aquél al mercado y al mundo de los clientes y con ello excluyendo a los pobres, a los grupos minoritarios, en general a los más vulnerables (que en los países en vías de desarrollo son la mayoría), de servicios públicos esenciales reales como la salud, la educación, el acueducto y alcantarillado, la justicia, la seguridad, la recreación, el agua y un medio ambiente sano.

También han llevado a un tercer estadio lo público: en el primero, que pertenecía a la esfera social; en el segundo, que desde su origen la burguesía había logrado paulatinamente abstraer lo público de la esfera social y llevarlo a la esfera política en donde, a pesar de sus intereses económicos, alguna participación tenían los diferentes sectores de la sociedad civil para defender sus derechos (por ejemplo, más Estado o más mercado); y, el tercero, contemporáneo, en el cual lo público se desplaza desde la esfera social y la política hacia la económica, en donde las discusiones y decisiones se concentran abiertamente en la defensa de los intereses de las élites en el poder y del capitalismo transnacional, en todo caso definidas por sus motivaciones de interés capitalista: la dictadura del mercado; al cual la mayoría de la sociedad nunca eligió.

Frente a este entramado, en una investigación teórica previa desarrollada por el autor durante años, llegó a la conclusión de que se hace necesario conformar una transdisciplina de lo público[4] y dentro de ella se consideran primordiales los aportes del psicoanálisis, teniendo en cuenta que en gran medida lo público permanece soterrado, inconsciente, y que la finalidad del psicoanálisis es hacerlo consciente; que lo público tiene que ver con el discurso y que el psicoanálisis por esencia se ha ocupado del mundo del lenguaje (las verbalizaciones, los síntomas, los sueños, el chiste, los actos fallidos, las fantasías, la transferencia, los mecanismos de defensa, etc.); que lo público tiene una connotación tanto social como política, y que aunque el psicoanálisis ha tenido sus mayores logros en la terapia individual, sus cometidos también han sido por sus desarrollos freudianos y pos-freudianos sociales y políticos. Desde luego, lo público también amerita un abordaje desde el psicoanálisis por su naturaleza crítica, histórica, profunda, transversal a cualquier conocimiento sobre el hombre y la sociedad.

En conclusión, se hacen imprescindibles estudios e investigaciones teóricas y prácticas acerca de los aportes que representa y puede representar el psicoanálisis para contribuir a una construcción de una transdisciplina de lo público y a la solución de los problemas seculares de la sociedad, sin embargo, en el presente ensayo solo se problematiza, por las limitaciones de espacio, sobre algunos tópicos puntuales de las relaciones del psicoanálisis y de lo público.

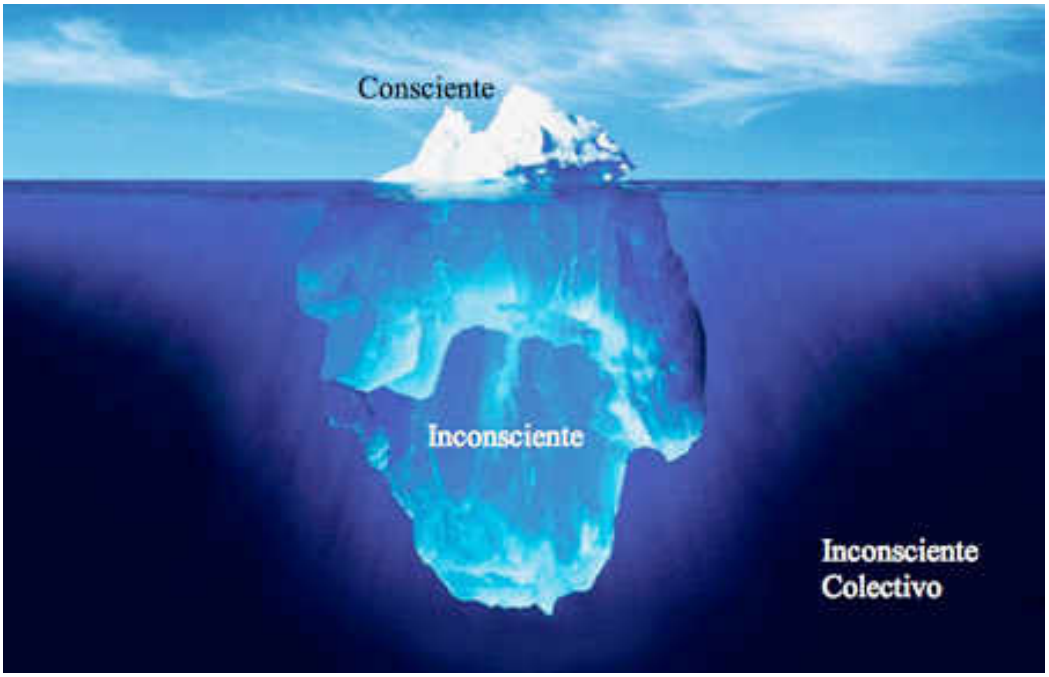
El psicoanálisis, lo inconsciente y lo público

El principal aporte del psicoanálisis ha sido el descubrimiento y teorización de la instancia psíquica inconsciente desdeñada por otras disciplinas, escuelas, enfoques, corrientes, pero que para aquél son determinantes de los comportamientos humanos no solo patológicos, sino de toda la vida anímica de las personas. Lo inconsciente en términos comunes se asemeja al automatismo de algunas conductas, como quiera que efectivamente la repetición de actos conscientes se vuelven inconscientes, caminar, manejar un computador o montar en bicicleta, por ejemplo, que al comienzo significan secuencias de ensayos y error, poco a poco se convierten en movimientos automáticos. Sin embargo, desde el psicoanálisis lo inconsciente no es algo exclusivo de determinados aprendizajes y conductas evidentes, sino que es sustrato fundamental de todos los comportamientos, individuales o colectivos, patológicos o no. Es el concepto nodal de toda la teoría y corresponde tanto al sitio del aparato psíquico que en sentido dinámico se relaciona y se contrapone a lo consciente: consciente es todo aquello de lo cual estamos informados; inconsciente, todo aquello de lo cual no estamos informados. En la patología mental, el síntoma puede ser consciente (la sensación de asfixia, descartada una enfermedad física) pero la causa (por ejemplo, los temores castratorios) inconscientes; cuando hacemos un chiste somos conscientes de las palabras y las risas que se generan, pero inconscientes de las causas (agresividad, deseos y miedos sexuales, escepticismo frente a algo socialmente aceptado como la religión, etc.), y los mecanismos que lo generan.

3 Véase, por ejemplo, los planteamientos de Bozeman, B., Albì, E., Osborne, D., Barzelay, M., Ramiò, c.

4 Véase, Rincón, J. Análisis Epistemológico de la Administración Pública, la Gerencia y la Gestión Pública y la Gerencia Social. Bogotá: Autor- Editor, 2011

En el caso de lo público, quedan para discernir conceptualmente innumerables aspectos relacionados con lo inconsciente, como las relaciones entre: el individuo-inconsciente-lo privado y la organización y la masa-lo inconsciente- lo público. Si es en la masa y en las organizaciones artificiales (la iglesia, el ejército, el Estado, pero también la ciencia y la técnica) donde se puede manifestar lo público, es indudable que en ellas se encuentran innumerables elementos que permanecen latentes y que no permiten una adecuada visibilización de éste.



Fotografía 1. El iceberg de lo consciente e inconsciente. Recuperado de: http://astrotranspersonal.com.ar/concienciaiceberg.jpg

Ya lo mostró Freud (1981) en su "Psicología de las Masas y análisis del Yo", que, desde sus orígenes, fines y funcionamiento, las organizaciones como la Iglesia y el Ejército tienen innumerables elementos inconscientes como los procesos relacionados con el amor hacia el líder o la prohibición del matrimonio de sus integrantes, en el caso de la iglesia católica, porque el amor de pareja tiende a apartarlos de dicha masa artificial. En el caso de la masa, dichos elementos inconscientes son diferentes a los ocurridos en las relaciones con el otro en pequeñas escalas como en la familia (órbita discutible conceptualmente si pertenecía y ahora no a una esfera privada porque se ha indiferenciado lo público y lo privado en ella).

Al respecto, por ejemplo, Freud concluye que

> en la masa surgen restricciones del egoísmo narcisista, inexistentes fuera de ella, habremos de considerar tal hecho como una prueba de que la esencia de la formación colectiva reposa en el establecimiento de nuevos lazos libidinosos entre los miembros de la misma" y que la teoría psicoanalítica de las neurosis se ha ocupado de "los lazos que unen los instintos eróticos que persiguen fines sexuales directos con sus objetos correspondientes. En la multitud no puede tratarse, evidentemente, de tales fines. Nos hallamos aquí ante instintos eróticos que, sin perder nada de su energía, aparecen desviados en sus fines primitivos. (Freud, S. 1981. p. 2584)

Desde la órbita de lo público, su verdadera finalidad consiste en desentrañar no solo las motivaciones evidentes (conscientes) que se expresan tanto en las conductas individuales como colectivas, sino en las razones y demandas inconscientes que se expresan en ambos ámbitos, por ejemplo, las patologías mentales de los líderes y de la masa (p.e Hitler y el nazismo)[5]; los cambios del capitalismo y producción de masa, la estandarización de productos y la unificación de conductas, el culto a la individualidad, la egolatría, la personalización de bienes y servicios, la fragmentación de la sociedad, los cambios tecnológicos vertiginosos, el capitalismo salvaje y como única opción posible, entre otros.

Desde luego, la finalidad de la interacción y argumentación pública no puede ser otra que la transformación de la consciencia de los participantes, reconocer la esencia de los conflictos humanos, sentimientos, aspiraciones y en general de todos los insumos inconscientes que aparecen soterrados en la mayoría de conductas humanas. La esfera pública, al igual que en la sesión psicoanalítica, no puede ser otra que el lugar en donde sus integrantes puedan expresar libremente todas sus reflexiones, razones, argumentos, pero también sus conflictos, preocupaciones y afectos; donde se pueda conocer no solo el material consciente sino inconsciente de sus argumentaciones; las verdaderas causas y motivaciones de sus inquietudes; trasladar su mundo privado (no necesariamente íntimo) al mundo público, sus contenidos internos, aún inconscientes, al alcance de los espectadores, del otro.

5 Véanse, por ejemplo, los estudios de Max Horkheimer sobre la crisis de autoridad que originó el nazismo.

El psicoanálisis, el lenguaje y lo público

El psicoanálisis, como se exponía, en esencia se ha ocupado del mundo del lenguaje (las verbalizaciones, los síntomas, los sueños, el chiste, los lapsus, los actos fallidos, las fantasías, la transferencia, los mecanismos de defensa, etc.), de hecho lo inconsciente se estructura como un lenguaje y lo público indudablemente atañe es al ámbito del discurso, del disenso, pero también del consenso entre seres humanos, que lo único que los une y reúne es el lenguaje. Una comunidad humana existe a partir de lo más común que tienen: un lenguaje, un discurso, un texto.

Únicamente la lengua permite llegar a las verdades últimas de las cosas, alcanzar un pacto social, llegar a acuerdos sobre lo trascendental del hombre y de la sociedad, sobre el futuro de la raza humana, su supervivencia y la posibilidad de construir un mundo donde, a pesar de las diferencias de todo tipo, todos podamos tener una vida satisfactoria y placentera.

El psicoanálisis, Lo social y lo politico

Existe una crítica injusta por parte de los profanos quienes consideran al psicoanálisis como propio de una psicología individual y ocupada solo de fenómenos patológicos. No obstante, haber mostrado desde sus primeros hallazgos que no puede haber una psicología individual, pues siempre la referencia va a ser el otro y porque sus abordajes han sido claramente sociales. Ya desde sus primeros escritos, Freud se ocupó magistralmente del sueño, donde los contenidos son sociales, y del chiste, que es una manifestación del inconsciente social por naturaleza, cada vez más amplificado por los medios de comunicación, trasunta ideología, busca sobreponerse a la represión, corresponde a una búsqueda de placer en las palabras y emplea mecanismos de defensa inconsciente como el desplazamiento y la condensación.

En una investigación del autor realizada hace varias décadas[6], por ejemplo, se concluye que el chiste radial reproduce inconscientemente la ideología dominante, no

6 Véase, Rincón, J. (1985) Análisis e Interpretación del Chiste en la Radio Colombiana. "Tesis Meritoria" Bogotá: Departamento de Psicología, Universidad Nacional de Colombia.

Fotografía 2: El mundo de los sueños. Recuperado de: http://cmc1emdeg.blogspot.com/2012/05/el-poder-de-nuestro-inconsciente.html

solo de imposición de valores de una clase social, sino de todo un gran espectro de relaciones sociales de dominación sexista, racial, académica, etc. Justamente ese es uno de los inmensos aportes del psicoanálisis para lo público, que permite desentrañar lo oculto, lo ideológico de los fenómenos públicos como el chiste que cumple con fines ambiguos: hacer visibles, públicos, elementos placenteros; pero ocultar otros elementos públicos latentes (como valores sociales dominantes).

Del mismo modo, en toda la obra de Freud, para no hablar de los posteriores y recientes avances psicoanalíticos, los componentes sociales y aún políticos son estudiados con profundidad magistral: "Una teoría sexual", "Más allá del principio del placer" "Psicología de las masas y análisis del Yo" que corresponde a un tratamiento hasta ahora insuperado de aspectos sociales indiscutibles para cualquier teorización de lo público, la vida anímica inconsciente de las organizaciones y de la masas; al igual que "Totem y Tabú", "El malestar en la cultura" o "Una concepción del Universo", son ejemplos indiscutibles del abordaje psicoanalítico de componentes imprescindibles para una teorización de lo público.

El psicoanálisis dentro de una transdisicplina de lo público

Con respecto a las tendencias propiamente psicológicas de la Administración Pública, bastaría con inquirir sobre el origen, medios y fines de ésta, que en todo caso pasan por el comportamiento de los seres humanos: ¿Qué hace que se unan, se organicen y conformen los Estados?; ¿Son

las pulsiones de vida y de autoconservación expuestas por el psicoanálisis?; ¿Qué hace que los individuos se enfrenten, se separen y vayan a la guerra o creen sistemas políticos inequitativos?; ¿Serán las pulsiones destructivas o tanáticas?. También habría que preguntarse si, ¿las organizaciones públicas y las teorías de la Administración Pública siempre responden a las bases psicológicas de sus propulsores? Para responder muchos de estos interrogantes se ha ido conformando una rama de la psicología denominada psicología política con connotados representantes que van desde Sigmund Freud ("El malestar en la cultura" y "Una concepción del universo"), Max Horkheimer (sus estudios sobre la autoridad y el autoritarismo), Erich Fromm (Psicoanálisis de la sociedad contemporánea), Herbert Marcuse ("Eros y civilización", "Psicoanálisis de la política", "El hombre unidimensional"), Igor Caruso (Psicoanálisis y marxismo), etc. No obstante, estos aspectos psicoanalíticos por su especificidad se desarrollarán en un trabajo aparte. Es imprescindible dentro de estas tendencias psicológicas de la Administración Pública también tener en cuenta los aportes de Robert Michels sobre los aspectos psicológicos propios de las masas y de las tendencias oligárquicas de las organizaciones políticas.[7]

La *Ciencia Administrativa* o *de la Administración* en Europa y de la *Administración Pública* en Estados Unidos y su reflejo en América Latina han mostrado una permanente preocupación en sus medios de actuación, más que en sus verdaderos fines. No en vano el término común en ambas ha sido el componente *"Administración" o "Administrativa"*, así como ahora se recalcan otros que tienen el mismo alcance "*Gerencia" y "Gestión*"; por ello, su interés se ha centrado más en conceptos como eficiencia, eficacia, descentralización, desconcentración, presupuestos públicos, función pública, burocracia, ley, políticas públicas, administración del Estado, gobierno en acción, ramas del poder público, agentes activos y pasivos, control interno, códigos de buen gobierno, etc. Sin embargo, a juicio personal, soterradamente han soslayado la parte más importante de la disciplina: lo público, lo cual ha sido abandonado al ámbito de otras disciplinas que subsidiariamente a sus objetos y como ramas de su especialidad lo han intentado abordar –filosofía: filosofía política; derecho: derecho público; economía: economía pública-. Ni siquiera para su "madre" la ciencia política, ha sido su principal desvelo, porque no es la parte sustancial de su duplicidad de objetos, pero, paradójicamente, si es la esencia de la Administración Pública.

De otro lado, cómo se puede llegar a una comunalidad de intereses que se conviertan en públicos, si son inherentes a la mayoría de la raza humana las "pasiones que les impiden formarse una opinión racional del bien común, egoísta de vista corta, presa de demagogos que se sirven de él para su propio provecho" (Bobbio, 2006, p. 35). O en palabras de Lipfmann, W., (citado por Sartori, 1994), la gran inquietud para la Ciencia de lo Público es si es cierto que: "Se puede presumir que el interés público es aquel que los hombres escogerían si vieran claramente, pensaran racionalmente y actuaran desinteresadamente." Aún más, el pensamiento racional se ha asociado con la ciencia y se ha opuesto al conocimiento popular desde el mismo Platón, que consideraba que el gobernante debía ser un filósofo porque sus decisiones las tomaba con base en la episteme (la ciencia) y no el común que se regían era por la opinión (doxa).

Hoy en día se ha configurado una tecnocracia cada vez más fragmentada y especializada que entre más poder tiene más se aparta de la democracia y del común de los ciudadanos.

> Lo cierto es que las decisiones cruciales de la sociedad, más allá de cualquier participación democrática, emanan de equipos tecnocráticos y de expertos, quienes no realizan sus funciones para promover la participación y la discusión abierta de los temas sino para fundamentar el poder. (De Venanzi, 2002, p. 180).

En términos de Habermas existen tres alternativas para la toma de decisiones públicas, según primen en ellas el científico, el político o participe la comunidad: a) Un modelo decisionista, que subordina el científico al político; el científico propone los medios para alcanzar los fines no racionales del político porque estos se basan es en valores; b) Un modelo tecnocrático, en el que el político se subordina a la razón científica del experto para encontrar las mejores soluciones a los problemas, no quedándole más alternativa que avalarlas; y c) Un modelo pragmático que concilia la razón científica, con la posición basada en criterios y valores políticos " irracionales" y con la introducción de un tercer actor clave para la democracia que es el público, a partir de un diálogo entre las partes.

Así es que, el dilema para la Ciencia de lo Público es si debe ser una ciencia con más ínfulas de especialidad o más dictadura de la razón no tecnocrática. Con más fundamentos epistemológicos y teóricos o con solo un arsenal de técnicas desarrolladas por el mismo sistema para perpetuarse; extrapolables a todas las organizaciones estatales o privadas de todos los países, para resolver problemas puntuales administrativos y financieros, pero no públicos sustanciales, estructurales, universales y seculares (la justicia, la educación, la salud, la violencia, el medio ambiente, etc.); tal como, ha ocurrido con la "nueva" gerencia y gestión pública[8].

7 Véase, Michels R. Los partidos políticos

8 Para una mayor profundización, véase el texto del autor, ya referido: Análisis Epistemológico de la Administración Pública, la Gerencia y la Gestión Pública y la Gerencia Social. Bogotá: Autor- Editor, 2011

Lo privado y lo público a través de la historia se han ido modificando en sus manifestaciones. Según Arendt (1996), la *polis* griega "se diferenciaba de la familia en que aquélla solo conocía "iguales", mientras que la segunda era el centro de más estricta desigualdad. Ser libre significaba no estar sometido a la necesidad de la vida ni bajo el mando de alguien y no mandar sobre nadie, es decir, ni ser gobernar ni ser gobernado." (p. 44). Lo público se desarrollaba entre iguales y lo era porque se gestaba a partir de la argumentación libre que privilegiaba la diversidad, la pluralidad de los hombres, no del hombre. En ese sentido, lo "público", según Arendt, tiene dos significados muy relacionados, pero no idénticos:

> En primer lugar significa que todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible."… En segundo lugar, el término "público" significa el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente es él. (Arendt, 1996, pp. 59-61)

Pero en la sociedad de masas no solo se destruye la esfera pública sino también la privada, quita al hombre no solo su lugar en el mundo sino también su hogar privado, donde en otro tiempo se sentía protegido del mundo y donde, en todo caso, incluso los excluidos del mundo podían encontrar un sustituto en el calor del hogar y en la limitada realidad de la vida familiar. (Arendt, 1966 p. 68)

En la sociedad de masas el homo faber –hombre fabricante- ha quedado atrapado dentro de una cadena utilitarista interminable de medios-fines; se ha convertido en un medio para otros fines y no un fin en sí mismo, con el dominio de la burocracia. Los asuntos públicos ya no se tratan públicamente, deliberativamente, como forma de solución de los problemas comunes, solo terminan tratados por los medios de comunicación controlados desde la dictadura del gran capital para su beneficio y perpetuación. Ese es el fenómeno público que se corresponde a la sociedad moderna y ¿Es el que debe mantenerse como objeto de la ciencia de la Administración Pública? ¿La Administración Pública actual debe desarrollarse bajo un esquema en donde lo estatal, lo público y lo privado se funden bajo un sincretismo en donde no es posible siquiera identificar lo común a todos e identificar lo público?

El mundo de lo público debe quedar reducido a una gran plaza de mercado en donde lo fútil, pero también lo trascendental de la sociedad son objeto de la más grande desigualdad: el capital que se posea; en el que ya no hay ningún bien común, en el que los amos solo compiten entre sí para tener más, en el que el semejante

Fotografía 3. Ágora. Esculturas elaboradas en hierro y bronce. Dimensión: tres metros de altura. Por: Joaquín Restrepo. 2012. Galería Casa Cuadrada: 3º Muestra internacional de arte contemporáneo. Recuperado de: http://confidencialcolombia.com/get_img?ImageId=4493

que no lo tenga, o no lo suficiente queda excluido aún de su posibilidad de uso público del lenguaje, pero también de la solidaridad, del reconocimiento de su papel como integrante de la comunidad y, en últimas, caracterizado por la negación de su esencia humana.

Reflexiones finales

Finalmente, no queda más que una aspiración personal cotidiana, se considera que existe un largo camino por recorrer y que las reflexiones epistemológicas sobre la Administración Pública no solo se deben ocupar de lo existente, sino que hacia futuro también deben llevar a considerar otras formas de organización social mucho más humanizadas, equitativas, centradas en la satisfacción de las necesidades trascendentales de todo tipo de los individuos y en la búsqueda permanente de la convivencia feliz de los miembros de la sociedad. Para lo cual, lo inconsciente no necesariamente como algo intrincado, subrepticio, de difícil acceso, pues suele ser tan simple y evidente que por ello no se reconoce fácilmente, debe ser uno de los elementos integradores de los análisis y prácticas cotidianas sobre lo público. En ese sentido, soslayamos que lo público, lo común, se soporta en la renunciación, en el sacrificio de nuestras satisfacciones meramente egoístas, en la represión del placer ilimitado a cambio de garantizar la vida en sociedad; si en todo momento solo pensáramos en nuestro placer individual ni siquiera existiría vida familiar. Sigmund Freud en parte mostró el camino que hasta ahora muy poco se ha seguido. Finalmente lo que une a los hombres es el amor y no solo el amor sexual, sino el amor a la patria, el amor al prójimo, eso que secularmente se ha denominado como humanidad.

La Administración Pública de todos los tiempos se debe basar en dicha premisa; solo cuando actuamos pensando en entregar lo mejor de nosotros a nuestros semejantes estaremos realizando una verdadera administración de lo público; solo entonces tendrán sentido la democracia, la calidad, los partidos políticos, y cualquier forma de organización de la sociedad. No solo la de tipo estatal ligada indisolublemente, como en los últimos siglos a los intereses capitalistas de la clase burguesa en sus diferentes formas de evolución. Solo han sido nuestras limitaciones científicas, ideológicas y hasta mentales las que no nos han permitido pensar en otras formas de organización social que respondan a los problemas centrales de todos los seres humanos y no de unas clases específicas.

Como ejemplos, en los últimos meses de 2011, se han producido hechos que han rescatado lo público desde la esfera social, por fuera y por encima de las intromisiones estatales, políticas y económicas que han sido desarrollado por la burguesía. Se tratan, por un lado, de las organizaciones conformadas por quienes a pesar de las diferencias que tengan, han encontrado un lenguaje y unos intereses comunes: a nivel mundial las conocidas como “los indignados” para sobreponerse a la pérdida de derechos fundamentales y, por otro, de los ámbitos académicos de las universidades en Colombia que se reunieron

Fotografía 4. Los indignados. Recuperado de: http://4.bp.blogspot.com/-Gx1UjvRGZpw/TkdRu3qbObI/AAAAAAAAAi4/BXNpqvv0aG4/s1600/Los-indignados-1.jpg

para defender la educación como un derecho público. En sus agudas reflexiones, el mismo Freud en *El porvenir de una ilusión*, nos planteaba los problemas centrales que, a juicio personal, son los que han debido y deben orientar una Ciencia de lo Público de todas las épocas, hasta el momento en que puedan ser resueltos. Los problemas públicos que han sido y probablemente sean eternos para todos los seres humanos y que generan todas nuestras angustias y preocupaciones son: la lucha contra la enfermedad, la corrupción del cuerpo y finalmente la muerte; la lucha contra los avatares de la naturaleza y las catástrofes que a pesar de los grandes avances tampoco han podido ser controladas; y los problemas ocasionados por las relaciones entre los hombres que tienden a generar más muertes que los dos anteriores. Estos tres problemas que usualmente pasan soterrados, inconscientes, para la mayoría de los seres humanos, pero también para la ciencia, la política, el derecho, etc., se cree que son el inicio de la definición del objeto de una Ciencia de lo Público en todas las épocas y para todos los seres humanos de cualquier condición, raza, género, edad, religión, etc., pues atañen a la seguridad, la defensa, la justicia, pero también a la educación, la salud, el medio ambiente, la recreación, el deporte, la investigación, la ciencia, entre otras, y no solo a los intereses de clases específicas, de fracciones o colectividades de la sociedad, de movimientos, o grupos con intereses particulares o con elevados capitales.

Solo cuando seamos consientes de las necesidades fundamentales que atañen a todos sin distinción de clases, religión, sexo, país, época, estaremos en capacidad de ponernos de acuerdo sobre lo fundamental y sobre lo accesorio y solo entonces construiremos una verdadera Ciencia de lo Público y no solo una Administración Pública del Estado al servicio de la clase dominante dentro del capitalismo, así se ocupe tangencialmente de finalidades sociales, pero solo como una forma de amortiguar la lucha de clases. No puede ser el futuro de la humanidad la agudización de las tendencias destructivas del ser humano a partir de un sistema que desde sus orígenes se ha soportado en la envidia, el egoísmo, la avaricia y las tendencias destructivas del ser humano (tendencias tanáticas) en cambio de favorecer las pulsiones de autoconservación y unión de los seres humanos (tendencias eróticas), es decir, el amor en todas sus manifestaciones, amor a la pareja, amor a la familia, el amor al prójimo, a los animales y al mundo que es lo único que tenemos.

Por el contrario, se ha ido incrementando la capacidad destructiva de la sociedad; el estado de guerra y el armamentismo; el engaño como base del capitalismo; la competencia económica entre individuos, empresas, naciones, bloques de países; la ciencia y la técnica al servicio de los fines de perpetuación de los fines capitalistas; el consumismo desmesurado soportado en la creación de necesidades falsas crecientes que lo único que generan es la frustración y, consecuentemente, la agresividad de quienes a falta de capital no las pueden satisfacer. ¿Es esa la ciencia que necesita la sociedad?; Cuando ya no le queda ninguna propiedad al ser humano solo aboga por el interés público; luego de un Tsunami, un terremoto, un tornado, inundaciones o epidemias solo se aboga por ayuda pública, porque el capital privado no ve una oportunidad de rentabilidad económica en esas situaciones aciagas y el capitalista en desgracia por lo menos quiere su supervivencia y luego la solidaridad de los demás.

¿La esencia de lo público no debe ser el objeto de una verdadera Ciencia de lo Público que se desarrolle inclusive por fuera y por encima del Estado, ante todo por y para la sociedad, para estudiar y resolver los problemas fundamentales del género humano, con autoconsciencia e independiente de ideologías y variaciones de tiempo y espacio?. ¿No será posible construir una Ciencia de lo Público que responda a la gran limitación de la ciencia develada por Tolstoi “La ciencia no tiene sentido porque no da respuesta a la única pregunta importante para nosotros, la de qué debemos hacer y cómo debemos vivir”? (Weber 2007 P. 68) Tamaña empresa requiere, como decía Einstein de la ciencia, “más imaginación que conocimiento”.

Referencias bibliograficas

Freud, S. (1981) *Psicología de las Masas y Análisis del Yo*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Freud, S. (1981) *El Porvenir de Una Ilusión*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Freud, S. (1981) *El Malestar en la Cultura*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Rincón, J. (1985) *Análisis e Interpretación del Chiste en la Radio Colombiana*. "Tesis Meritoria" Bogotá: Departamento de Psicología, Universidad Nacional de Colombia.

Rincón, J. (2011) *Análisis Epistemológico de la Administración Pública, la Gerencia y la Gestión Pública y la Gerencia Social*. Bogotá: Autor- Editor.

CAMBIO CLIMÁTICO Y DESASTRES NATURALES

Polémica

LA RECONSTRUCCIÓN COMO POSIBILIDAD DE REARTICULACIÓN DEL TEJIDO SOCIAL

Empoderamiento Ciudadano de Valdivia de Paine
Instituto de Asuntos Públicos
Escuela de Gobierno y Gestión Pública
Universidad de Chile

Claudio Fernández Miralles*

Pedro Chavarría Suárez*

RESUMEN

Tras el terremoto acaecido el 27 de febrero de 2010, surgió en el marco de la reconstrucción, el voluntariado llamado "Empoderamiento Ciudadano de Valdivia de Paine", iniciativa nacida en la Cátedra de Introducción al Estudio del Gobierno y la Gestión Pública de la carrera de Administración Pública de la Universidad de Chile.

El trabajo se ha centrado en una intervención social multidisciplinaria, buscando apoyar en áreas críticas que por las condiciones previas de la localidad y las magnitudes de la catástrofe era necesario priorizar.

Por medio de actividades de diversa índole se ha buscado mejorar la integración social en la vida cívica a través de capacitaciones, de la generación de redes con organizaciones no gubernamentales prestando distintos servicios. Dichas actividades fueron encausadas gracias a la realización de un catastro poblacional, a fin de determinar con exactitud las necesidades de la comunidad. Estas actividades están pensadas desde analogías y referentes de experiencias internacionales previas para abordar la reconstrucción de tejido social, junto con propender a la integración de una comunidad haciéndose partícipes de este proceso, que en la actualidad busca para alcanzar sus objetivos, una profundización del enfoque desde el rescate cultural y patrimonial de la localidad, como su elemento unificador.

Palabras clave:

Empoderamiento ciudadano, voluntariado, reconstrucción, integración.

ABSTRACT

In the process of reconstruction that took place after the earthquake happened on February 27th, 2010; a volunteering program arose entitled "Citizen Empowerment from Valdivia de Paine". This initiative was known as Introduction to the Study of the Government and Public Management from the Public Management Career from University of z .

The development of this program has been focused on a multidisciplinary social intervention that looked for the support to critical areas that were necessary to prioritize due to the initial conditions of this locality and the magnitude of its catastrophe.

The Citizen Empowerment from Valdivia de Paine has sought to improve social inclusion through the implementation of different activities concerned to civic life. Among them can be mentioned training programs that involve the creation of networks with non-governmental organizations providing professional services of various kinds. In order to accomplish these activities in the best way it was necessary to carry out opinion polls with the purpose of determining the exact needs of the community. These activities are designed based on analogies and references of previous international experiences to address the rebuilding of social weaves. Nowadays, the rebuilding of social weaves is done through a rescue and record of cultural and patrimonial heritage. Then, it is essential to promote the community integration, becoming every person participant in this process.

Keywords:

Citizen Empowerment, Volunteering, reconstruction, integration.

* ***Estudiantes de Administración Pública. Instituto de Asuntos Públicos - Escuela de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile. Correo electrónico: pedro.chavarria@ug.uchile.cl***

Introducción

Fotografía 1. Voluntarios "Empoderamiento Ciudadano de Valdivia de Paine" 2011. Por: Pedro Chavarría Suárez.

El contexto local y su capacidad de respuesta frente a la tragedia

Para contextualizar, en primera instancia, y según lo que enuncia la página de turismo de Buin, es posible definir a Valdivia de Paine como una *"Localidad rural situada en la comuna de Buin (en la provincia de Maipo), que, según el censo del año 2002, posee alrededor de 8.735 habitantes"*. Administrativamente, es dependiente de la municipalidad de Buin, siendo entonces el organismo responsable de canalizar y proveer de respuestas a las necesidades de la población de Valdivia de Paine. La fuente de trabajo predominante es en base a la agricultura.

El villorrio contaba con una única posta rural, que se derrumba por causa del terremoto, pasando a convertirse en un consultorio provisorio instalado en la Escuela. En cuanto a educación existe sólo una escuela, la cual provee exclusivamente de Educación Básica.

En materia de seguridad ciudadana, en la localidad cuentan con la compañía de bomberos de Valdivia de Paine, a la que le corresponde realizar la entrega de servicios de auxilio en un vasto territorio, junto con la realización de un trabajo conjunto con el retén de Viluco para la cobertura de la zona (retén más cercano a la localidad).

Por medio de las primeras actividades realizadas en el villorrio de Valdivia de Paine, se hizo posible apreciar una realidad común en muchas localidades rurales: una ostensible desconexión con el poder político local y regional, que sumado a la anomia organizacional preexistente y a la falta de información sobre a quién acudir y cómo enfrentar una catástrofe, agravaron la condición de los habitantes de las zonas afectadas.

Al profundizar en este contexto, cabe señalar y destacar que la consecución de los hechos tiene origen tanto en él, como también por las disyuntivas y precariedades, a nivel organizacional e institucional. Dicho análisis deja en manifiesto a una localidad extremadamente desconectada del núcleo político–administrativo de la comuna, a un grado tal en que la información comunal llegaba con retraso al villorrio (periódico local), del mismo modo existe una precaria cobertura por parte de las compañías

que entregan servicios de telefonía móvil. Por otra parte, se ha fomentado un ambiente de desconfianza generalizada de parte de la población ante el actuar comunal, producto de la situación de abandono en que se encontraba la localidad. Sumado a esto, previo al 27 de febrero, el villorrio quedó sin organización local puesto que se disolvió la Junta de Vecinos que se hacía responsable de la representación vecinal.

Otra problemática de la localidad dice en relación con la paulatina pérdida de vida en comunidad, siendo algunas de sus consecuencias el clima de desconfianza existente entre los vecinos del lugar y por otro lado, la pérdida de identidad con el villorrio, que en un momento de su historia tuvo una rica tradición cultural originada, producto del gran desarrollo alcanzado gracias a la producción del zapallo.

Ese desgaste se produjo, entre otros factores, como producto del recambio generacional que ha experimentado el lugar, los problemas de conectividad, la desocupación laboral y el impacto de la conurbación de los centros urbanos.

Acaecido el terremoto, aquel escenario señalado se tradujo a posteriori en una gran vicisitud a nivel organizacional en lo relativo a la solidez de las redes sociales, para reaccionar y confrontar semejante disyuntiva, desencadenando por ejemplo, en la descoordinación de los habitantes para auxiliarse mutuamente, adoptando iniciativas más individuales que colectivas para sobrellevar cada problemática particular, en medida tal, que Empresarios del zapallo, optaron por realizar donaciones de insumos de diversa índole hacia las zonas críticas afectadas en regiones del sur, antes que prestar ayuda en su propio sector; un insuficiente restablecimiento de los servicios locales necesarios, como el consultorio derrumbado, o la incapacidad en capital humano y en recursos de la Compañía de Bomberos para abarcar una amplia zona; sumado a esto, el derrumbe de la "Copa de agua", fuente de abastecimiento de agua potable de la localidad, complicando aún más las circunstancias tanto para los bomberos como para la población en general, en lo relativo al evidente uso necesario de los recursos hídricos.

En virtud de realizar una analogía desde cuya experiencia sea posible extraer antecedentes valiosos para la ejecución de un proyecto de intervención social, es menester señalar a continuación que en la experiencia internacional existen casos como el de Colombia, que frente al desastre ocurrido en Haití, el 12 de enero de 2010, generó una serie de propuestas, estableciendo principios base, como lo señala el documento "Propuesta de modelo para la reconstrucción y el desarrollo de Haití". Presidencia de la República de Colombia (2010).

Bajo los principios de transparencia, ética e integralidad, consolidación del desarrollo, participación comunitaria y ciudadana, descentralización, celeridad, eficiencia, sostenibilidad, y apropiación y liderazgo nacional, el modelo busca integrar la capacidad de los actores locales, nacionales e internacionales, de carácter público y privado, haciendo uso en cada caso, de sus mayores potencialidades y eficiencias para diseñar, planificar y ejecutar el proceso de reconstrucción, de tal suerte que al final del apoyo brindado por la comunidad internacional, las capacidades locales se vean plenamente fortalecidas para guiar el desarrollo sostenible de la República de Haití (Presidencia de la República de Colombia, 2010, p. 4)

Allí se propone generar una reconstrucción transversal que involucre a todos los actores sociales como elemento clave en dicho proceso. En este sentido es plausible comprender, en consideración de la proporción en menor escala en que se atañe este voluntariado, respecto de su campo de acción, la importancia que posee la estructuración de aquellos principios y conceptos esenciales en los cuales se debe cimentar un proceso de reconstrucción integral de un grupo social, junto con propender a la relación colectiva estratégica entre los ciudadanos de la localidad.

La experiencia del voluntariado en Valdivia de Paine

Es en este aspecto que el trabajo del voluntariado en Valdivia de Paine se ha encausado en la regeneración del tejido social, que comenzó en primera instancia como un catastro de recaudación de información para conocer la afectación del problema local. Es importante mencionar que esta actividad permitió estrechar lazos con la Municipalidad de Buin y a su vez, acercar la labor comunal a la localidad como punto de partida en la regeneración de ese vínculo casi inexistente previamente. Así, las encuestas creadas en conjunto con la municipalidad buscaron recabar información respecto de la situación jurídica y las condiciones estructurales en que se encontraban las viviendas luego del terremoto del 27 de febrero, junto con información respecto de las diversas necesidades que atañen a los habitantes de la vivienda encuestada respecto a salud, educación, seguridad ciudadana, empleo y percepción de los organismos comunales y los medios de información existentes en la comuna.

Posteriormente, completada la etapa de recopilación de información, se procede a la entrega de los datos recabados para que, con tales antecedentes, el municipio pueda analizar y evaluar, cómo orientar sus políticas públicas desde una planificación que integre mecanismos de

apoyo en aquellos tópicos abordados y que desvelan una serie de problemas contingentes, de modo que establezcan una serie de mecanismos de apoyo, en consideración de los recursos y medios que se encuentren disponibles para asuntos de reconstrucción, en virtud de trabajar por un proceso de logros de metas y objetivos, proyectados dentro un corto, mediano y largo plazo, acorde a lo apremiante de las necesidades develadas.

Fotografía 2. *Preparación de Catastro en Valdivia de Paine. 2011. Por: Pedro Chavarría Suárez.*

Por otra parte, la realización de estas entrevistas facilitó a los estudiantes integrantes del proyecto el establecimiento de un contacto directo con las necesidades reales de la población, lo que permitió desde las competencias fundamentales comprendidas en la teoría de la Administración Pública (planificación, organización, dirección), la posibilidad de dar forma a un proyecto que de acuerdo a esta lógica, y desde una perspectiva concreta y contingente, canalizara aquellos principios y conceptos teóricos para traducirlos en una serie de actividades de intervención social, con el objeto de promover el desarrollo desde una perspectiva integral, implicando un proceso de retroalimentación desde los participantes integrantes del proyecto, hasta los receptores, en que se convierten todos en beneficiarios en esta labor de aprendizaje y servicio. De este modo es que se enmarca un trabajo progresivo, cuyos tópicos fueron conducidos desde tres aristas esenciales:

Fotografía 3. *Charla de Sexualidad Responsable a niños de Escuela Mixta de Valdivia de Paine. 2011. Por: Pedro Chavarría Suárez.*

1) Realización de talleres y charlas, que abordan desde educación cívica, Derechos Humanos, derechos del niño, sexualidad responsable, capacitaciones para grupos organizados.

Fotografía 4. *Presentación de Bailes. Taller de Danza frente a la Comunidad. 2011. Por: Pedro Chavarría Suárez.*

2) Organización de actividades extracurriculares con niños de la Escuela pública de Valdivia de Paine, para un desarrollo integral organizando talleres de coro y danza.

Fotografía 5. *Entrega de Biblioteca Solidaria a Escuela Mixta de Valdivia de Paine. 2011. Por: Pedro Chavarría Suárez.*

3) Elaboración y ejecución de una campaña de recolección de libros para formar una biblioteca solidaria, en beneficio del fomento al desarrollo intelectual y humano para la Escuela de Valdivia de Paine.

Todo ello enfocado, entre otras metas, en la mitigación de aquella apatía generalizada por medio de la entrega de herramientas organizacionales que contribuyan a ser partícipes del proceso de reconstrucción y de la toma de decisiones, junto con el apoyo en materia de desarrollo social como es el fomento de la educación, pensando en la comunidad como una esencial formadora de valores, y asumiendo una participación activa en aquellas instancias en que confluyen los intereses particulares y colectivos.

La experiencia colombiana transmite una importante enseñanza respecto a este punto:

> La participación social y comunitaria, es la esencia del éxito del modelo. Inicialmente, en la etapa de emergencia y atención, es fundamental reconocer y dinamizar las organizaciones ya existentes a niveles barriales, de jardines infantiles, de educación, salud, cultura, agrupaciones juveniles, ambientalistas, etc., para que asuman responsabilidades y funciones. (Presidencia de la República de Colombia, 2010, p. 5).

Ergo, dichas metas se estructuran en base al requerimiento de discernir adecuadamente respecto de la forma en que realiza la intervención en la localidad. En la experiencia adquirida, se entiende que la mesura y el análisis previo de dichas actividades es fundamental para mantener la sinergia del proyecto en la interacción con las personas, puesto que se debe escoger bien a los actores sociales con los cuales se mantiene contacto para llegar a acuerdos, y que el trabajo sea sostenible a través del tiempo y que implique un aporte significativo para concretar los objetivos, que más allá de lo material, se centra en la formación de redes de interacción social, de empatía e integración ciudadana, de trabajo colectivo, que permite como base, dar sustentabilidad a la reconstrucción material y evitar caer en un asistencialismo de corto plazo que no solucione los problemas de fondo de la comunidad.

Trabajo voluntario durante el año 2011

Tras los avances realizados en el año 2010, surgió la necesidad de darle continuidad al trabajo que se había comenzado a concretizar, a fin de completar el ciclo iniciado tras la llegada a Valdivia de Paine. Este nuevo proceso, gracias a la experiencia existente previamente, abrió la posibilidad de reorientar el desarrollo de las actividades, asignando mayor prioridad a aquellas áreas en donde el trabajo realizado en primera instancia no tuvo el alcance suficiente. Es este el caso del área patrimonial, que actualmente es uno de los ejes centrales en la intervención social a realizar en Valdivia de Paine y que asume como propósito la reivindicación de la importancia de las tradiciones y los lazos socioculturales de una comunidad para restituir la identidad y así fomentar la empatía, la integración de los distintos actores sociales que confluyen hacia un desarrollo unívoco, en la medida que mantienen objetivos afines que se proyectan hacia un beneficio común, y que permite a través de la experiencia adquirida comprender el vínculo que une a la población con su tierra natal, la historia, la familia y sus vecinos, lo cual genera como consecuencia un compromiso con el pasado, para a su vez proyectarse en la continuidad de un futuro afín entre los integrantes actuales de la localidad, pensando también en las generaciones futuras.

Al amparo de esta orientación se llevan a cabo una serie de actividades enfocadas, tanto desde aquellas nuevas aristas a abordar, como también en la elaboración de una continuidad de otras labores ya implementadas, muchas de las cuales dependen de los resultados positivos obtenidos como consecuencia del trabajo hecho en el 2010. Estos se traducen esencialmente en:

- Realización de entrevistas a los pobladores de Valdivia de Paine en la búsqueda un rescate cultural de la historia local por medio del relato, sus tradiciones, elementos culturales distintivos, mitos y leyendas, e información sobre oficios antiguos practicados y conservados por familias o grupos. El objeto de esta recopilación es la materialización de la información en un libro de carácter patrimonial, con el fin de generar un producto de la comunidad, que reúne diversos elementos que ayudan a comprender una identidad colectiva, dejando un registro que perdure a través del tiempo, y que se transforme en una fuente de acceso a las raíces y a la historia local. Para concretar este proyecto ha sido fundamental el trabajo en alianza con la ONG Gestarte, quienes han prestado asesoría, material y conocimientos en función de concretar la elaboración del libro.

- Producto del trabajo de encuestas, realizado en alianza con la Municipalidad de Buin durante el primer semestre de 2010, generó información valiosa sobre la realidad local, que permitió postular a Valdivia de Paine a un concurso abierto por la ONG dedicada a la reconstrucción "Desafío Levantemos Chile", el cual buscaba entregar a localidades afectadas por el terremoto sedes vecinales, vale decir, lugares que sirvieran de puntos de encuentro para la comunidad y los grupos organizados existentes en ella. Tras el proceso de postulación, Valdivia de Paine fue beneficiada con la entrega de una "Casa Club", la cual está disponible desde el presente año y que se ha trabajado como voluntariado en el fomento de dar un sentido y uso público al espacio para la comunidad, desde la realización de actividades como talleres y charlas, en coordinación e integración con los grupos organizados locales en la casa club.

Fotografía 7. *Casa Club, sede de las actividades del voluntariado "Empoderamiento Ciudadano de Valdivia de Paine". 2011. Por: Pedro Chavarría Suárez.*

- Realización de diversas actividades que fueron concretadas por los alumnos de primer año de la carrera en alianza con el Voluntariado Empoderamiento Ciudadano, y que replicaron el esquema organizacional del curso de Introducción al Estudio del Gobierno y la Gestión Pública durante el año 2010, buscando aplicar soluciones a algunas problemáticas de la comunidad. Para esto se realizaron actividades que giraron en torno a las actividades deportivas, culturales, medio ambientales, patrimoniales, entre otras.

Fotografía 8. *Feria Ciudadana y Costumbrista de Valdivia de Paine. 2011. Por: Pedro Chavarría Suárez.*

- Organización de una Feria Ciudadana y Costumbrista en Valdivia de Paine, que tuvo por objetivo mostrar a la comunidad los productos y actividades típicas de la localidad, donde además se realizaron concursos y presentaciones de baile de grupos residentes en el villorrio. La actividad además tuvo por objetivo mostrar a los habitantes de la localidad algunas de las siguientes actividades a realizar por parte del voluntariado.

Fotografía 9. ***Taller de Derechos Humanos y Derechos del Niño. 2011. Por: Pedro Chavarría Suárez.***

- Ejecución de talleres para niños de Valdivia de Paine, realizadas en la "Casa Club" que abordan como tópicos Derechos Humanos y Derechos del niño de manera interactiva. Para ello se ha trabajado en colaboración con la ONG Amnistía Internacional, que ha participado en algunas de las sesiones, además de entregar material de apoyo interactivo para la realización de los talleres.

Todo lo anterior significó un proceso de gran envergadura en el aprendizaje obtenido a medida que se desarrollan y ejecutan actividades, en el que se ha logrado trabajar con reacciones positivas de los vecinos de Valdivia de Paine, superando los diversos obstáculos que surgen en la práctica.

Es por esto que al reflexionar respecto de las experiencias adquiridas en este proceso de aprendizaje y servicio, cabe destacar definitivamente el cómo se piensa en la acción colectiva, pues

> implica un riesgo cuando esta significa la ausencia de dirección y esta es una función que se debe empezar a construir sobre la base de comprender la complejidad y la multiplicidad de actores que tienen o adquieren vínculos en la zona del desastre; pero lo más importante es interpretar correctamente el carácter plural de las acciones que las tareas humanitarias y más adelante el proceso de reconstrucción manifiesta (Rodríguez, 2010, p. 25)

En tanto que se entiende como un precepto esencial en la construcción de tejido social, que para conseguir resultados óptimos es fundamental mantener atención respecto de la comunidad, de sus necesidades y qué tan receptivas se encuentran al proceso de intervención, a través de un trabajo en terreno constante que permita marcar presencia y constatar la realidad de la población para el consecuente trabajo posterior.

Además, el generar confianza es vital para el éxito en cualquier actividad que propenda a la integración, ya que

> Una organización comprometida en las labores de dirección de un proceso, cuya complejidad es extrema, debe obligarse a sí misma a confiar en la acción creadora de su equipo de trabajo y en la acción creadora de las comunidades. (Rodríguez, 2010, p. 25)

Y finalmente, considerar el proceso de construcción y reconstrucción como una oportunidad para mejorar la calidad de vida de las personas no sólo en lo material, sino también en las relaciones interpersonales que se articulan a través de la regeneración del dañado tejido social, por medio de un proceso de desarrollo integral, en que se promueven liderazgos positivos dentro de la comunidad, cuyas acciones se enmarcan en los principios de laprobidad, la ética, la conciencia social, la innovación de políticas a nivel local, la promoción de los derechos y deberes de las personas, como ciudadanos y como integrantes de una comunidad, además del reconocimiento y valoración cultural, en intrínseca comprensión de lo que significa construir culturalmente ciudadanía activa en comunidad, y del rol de ser ciudadano en la sociedad.

Referencias Bibliográficas

Presidencia de la República de Colombia. (2010) *Propuesta de modelo para la reconstrucción y el desarrollo de Haití*. Bogotá.

Rodríguez, J. (2001) Aprender a tejer el suéter en la misma medida en que lo va tejiendo. La reconstrucción en busca de su ciudadanía. *Serie: investigación. Documentos*. 2. pp.

Página de Turismo de Buin. (02 de mayo de 2011). Recuperado de http://www.buintierradefrutashermosasrosas-buenosvinosairepuroyverdescampos.com/

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL FRENTE AL ESTADO DE EMERGENCIA INVERNAL Y DE DESASTRES NATURALES OCASIONADOS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO EN COLOMBIA

Jahir Alexander
Gutiérrez Ossa*

RESUMEN

*El artículo de investigación** identifica los escenarios sobre los cuales está apreciada para las administraciones locales la atención de los estados de emergencia, en tanto, calamidad pública, económica, ecológica y social, bajo la lupa de la actual ola invernal que viene padeciendo el país, la cual no ha encontrado en los mecanismos de la administración central y descentralizada, la forma de pasar de la mitigación y reparación a abordarse como un campo crónico de la realidad territorial del país y que por tanto, debe contemplarse en los procesos de ordenamiento y planeación territorial como parte integral.*

La investigación evalúa la capacidad de las entidades territoriales para internalizar las emergencias estimadas en los estados de excepción, bajo un marco de gestión sistémica del riesgo involucrada en la planeación y el desarrollo local. La intervención y los recursos no alcanzan a cubrir la magnitud del fenómeno, dado que su baja capacidad de maniobra es superada por las exigencias de la realidad, y la posibilidad de estimar un escenario de acción para que ellos puedan responder no es clara, ya que se encuentran jaqueados por el cambio climático, que ha provocado el desbordamiento de ríos y el desprendimiento de tierra.

Palabras clave: *Clima; Desastres naturales; valoración de los efectos ambientales; Los gastos del Gobierno y programas de bienestar; Uso de la tierra y otras regulaciones; planificación del Desarrollo Regional y política.*

ABSTRACT

The research article delivers concretely scenarios where we can appreciate how local administrations pay attention to the States of emergency under the scope of public, economy, ecological and social calamity under the magnifying glass of the current raining season the country is facing at the moment. The administration has not found mechanisms neither in the central nor the decentralized administration to pass the mitigation and repair of a chronic field of the territorial reality in the country and which therefore should be viewed as an integral part of the territorial planning processes

The research assesses the capacity of local authorities to internalize emergencies estimated in States of emergency under a framework of systemic risk management involved in the planning and local development. Intervention and resources fail to cover the extent of the phenomenon bringin low ability to maneuver and it is exceeded by the demands of reality and the possibility of estimating a scene of action. In this way, their answers are not clear, since they are checked by climate change which has led to the overflowing of rivers and the landslide.

Keywords: *Climate; Natural Disasters; Valuation of Environmental Effects; Government Expenditures and Welfare Programs; Land use and other regulations; Regional development planning and Policy.*

**** Economista de la Universidad de Medellín, Colombia, (PHD) en Administración Pública, Atlantic International University –AIU-, Honolulu, USA. Investigador, Facultad de Administración, Universidad CES en Medellín, Universidad del Rosario en Bogotá y del Grupo de Investigación en Política, Derecho y Gestión Pública de la –ESAP-, Bogotá. Correo electrónico: algutierrez@ces.edu.co.***

Introducción

El Estado colombiano tiene contemplada la estructura institucional del orden central para hacer frente a las dificultades en materia de gestión de riesgos y de desastres mencionadas. Si bien, la existencia de estamentos y organismos ilustran orgánicamente el estado de instituciones a las que debe recurrirse; el balance y reciprocidad que se presenta entre ellas y la gestión local no es consecuente. La responsabilidad y el origen de los recursos para hacerse cargo de la situación pasa a identificarse por la manera como se presenta para los entes, es otro factor que se suma a los indicadores incidentales y variables accidentales para gestionar claramente el hecho.

En un extremo se encuentra el Estado central altamente preparado para dirigir funciones y tareas a la hora de presentarse las dificultades comentadas. Al otro, los entes territoriales que atienden las emergencias a través de las instituciones como los sistemas regionales y locales de atención y prevención de desastres, así como los comités locales de emergencia creados bajo el amparo de ley y la medida de las posibilidades. No obstante, la figura institucional es la que termina siendo apreciada o cuestionada por la atención prestada, siendo paradójicamente la que menos tiene claro la manera de actuar.

La mirada de los entes territoriales en particular de origen local se dirige hacia las autoridades regionales y en consecuencia al Estado central. En este sentido se presenta una situación especial, por ley todos los entes deben contar con sistemas de prevención y atención de desastres, pero su particularidad se extiende al margen de alarma que crea y la administración del riesgo a considerar, pero en ningún caso, se hace alusión a la disposición parcial o completa de los recursos locales con que se cuentan efectivamente para atender las exigencias preliminares que ocurren por cuenta de las emergencias.

Los entes regionales y territoriales requieren de elementos que les permitan maniobrar más allá de las prescripciones definidas. El vacío institucional regional y local es evidente cuando se pasa a la etapa de la elaboración de los planes, los proyectos y el uso de los recursos destinados por presupuesto nacional como los girados por concepto de las emergencias a la hora de estimar un marco institucional en el que no sólo se estime la forma de paliar la crisis, sino, que éstos sean usados para que en el futuro los recursos contemplen la magnitud de las emergencias y el riesgo a la hora de ejecutarlos.

En gran medida también es revisado el papel que juega en consecuencia el ordenamiento y la planeación territorial, figuras en las cuales ha sido basada la programación para el desarrollo local y regional. Sin embargo, ante las latentes situaciones provocadas por el fenómeno, es evidente que las administraciones sólo aplican la estructura formal de la ley para responder ante los tópicos en mención, pero en nada que apunte firmemente a esquematizar los espacios de intervención a los que deben ser sometidos los departamentos y los municipios para revertir estas circunstancias.

El análisis sistémico, tiene los elementos para apreciar desde la estructura formal hacia la aplicación institucional el esquema al que podría verse abocada la gestión de las emergencias en el contexto de la planeación y el desarrollo territorial. La orientación de los recursos públicos hacia dicho propósito enmarcan los recursos percibidos por los entes bajo un orden de revisión plena de cómo a través de ellos además de cubrir las demandas o necesidades de los ciudadanos, se impacta directamente sobre los riesgos, y por ende, en apreciar la gerencia pública territorial frente a las calamidades ecológicas.

En ese orden de ideas este artículo[1] contempla los siguientes elementos de estudio a saber: en primer lugar, un análisis institucional de los estados de emergencia frente a la capacidad de respuesta de los diferentes entes. En segunda instancia, un marco de propuesta en la que pueda visualizarse hacia dónde debe ser dirigida la atención; mostrando los resultados que un buen ejercicio de aplicación desde el ordenamiento y la planeación debe arrojar desde las propias administraciones públicas y entes responsables, y en tercer lugar, analizar la relación entre la planeación, el ordenamiento y la puesta de un marco sistémico para la atención de emergencias territoriales.

1 Este documento es producto del proyecto de investigación: "La Gerencia Pública Territorial Frente a los Estados de Excepción Calamidad Pública, Económica, Ecológica y Social", financiado por la ESAP (Escuela de Administración Pública), en el período septiembre 15 de 2011 a diciembre de 2011, ejecutado por el Grupo de investigación en Política, Derecho y Gestión Pública de la ESAP, categoría A en Colciencias.

Estados de Excepción y Estructura Institucional en Colombia Frente a los Estados de Emergencia Climática e Invernal.

En Colombia los estados de excepción (Art. 212/215. C.N. 1991) han sido utilizados por el Gobierno Nacional para garantizar el orden constitucional y se aplican generalmente ante circunstancias inesperadas o casos fortuitos, como se les llama a los hechos no previstos por los sistemas de prevención. Por estados de excepción, se entienden las medidas extraordinarias que adoptan los gobernantes para sobreponerse mediante normas especiales a las situaciones de orden público o ante la agresión de un país extranjero o alteración ambiental y ecológica como resultado de alteraciones climáticas como en la actualidad registra el país en consecuencia por el cambio climático[2]. Contextualiza el Banco Interamericano de Desarrollo (2000):

> La República de Colombia ha sido un país de desastres. Existen registros desde la colonia, sin embargo se puede afirmar que los desastres en el país comienzan a ser notables a partir del maremoto de Tumaco (12 de diciembre de 1979) y del terremoto que en ese mismo año afectó a las ciudades de Manizales y Pereira (noviembre 23 de 1979). (2000: p. 5).

El número de circunstancias en las que se han multiplicado las consecuencias del fenómeno climático ponen en serios apuros al Sistema Nacional de Prevención de Desastres (SNPAD) y al mismo aparato institucional estimado para hacer frente a los hechos originados por la ola invernal. Considerado y aplicado el estado de emergencia social, económica y ambiental (Decreto 4580 de 2010 y 20 de 2011)[3] para atender los estragos generados por el crudo invierno, en Colombia entre los años 2010-2011 y, ya en la segunda temporada invernal, se evidencia, no obstante contar con el andamiaje institucional y legal, que el Estado ha sido desbordado por la emergencia, dejando en entredicho la efectividad de las medidas tomadas o la capacidad gubernamental de administrar y conducir los asuntos públicos. Reitera Cardona(2009):

> Ello implica poner a Colombia en modo "adaptación" y realmente integrar las cuestiones del cambio climático, dentro de la cotidianidad del desarrollo del país, desde las políticas nacionales hasta las acciones locales. (p. 14).

La estructura que acompaña a todo el SNPAD se encuentra igualmente definido en el orden territorial. En relación a los niveles regional y local es importante anotar que hacen parte de la estructura antes anotada, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), 34 en total en todo el país y que cumplen funciones como autoridad ambiental ante las demás entidades territoriales, donde además funcionan los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD), comités locales de emergencia que se activan mediante instrumentos de alarma ante emergencias de cualquier índole. Sumadas las entidades de carácter privado que concurren a las situaciones de emergencia, Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil. No obstante esta estructura, la cuestión radica en realmente qué hacer o qué hoja de ruta tomar a la hora de enfrentar o prevenir dificultades provocadas por los desastres naturales. (Ver Fotografía 1)

El Estado en Colombia no puede continuar a la merced de las condiciones climáticas o de otra índole para recomponer la responsabilidad directa y manifiesta que implica el estar localizados en uno de las posiciones geográficas más inestables en el mundo, y continuar en paralelo con el modelo de crecimiento desmedido sobre una infraestructura geográfica que ha dado muestra de su fragilidad y de recomposición para volver a disponerse en los lugares en donde antes estaba definida. Es imperante que los administradores públicos en calidad de alcaldes y gobernadores asuman un papel más serio en este tema, pues de continuar las cosas no habrá población a la que puedan presentarse, sino se hace un alto entre la capacidad gerencial y las implicaciones de los estados de excepción.

En el marco de los decretos 4580 de 2010 y 020 de 2011, que declararon la emergencia económica, social y ecológica, se debe anotar que dieron origen a cerca de cuarenta decretos más que han incidido en las políticas establecidas para la atención de emergencias. Cabe destacar la creación de otras instancias que sumadas a las ya existentes, se convierten en entidades disfuncionales por cuanto entre ellas se presentan los llamados trámites burocrá-

2 Para Casal (1999), los estados de excepción, en sentido estricto, "son regímenes jurídicos especiales originados en circunstancias extraordinarias de variada índole – natural, ecológica, sanitaria, económica, política -, que ponen en peligro la estabilidad de la instituciones, o la vida de la nación o de sus habitantes, cuya finalidad es procurar el restablecimiento de la normalidad" (p.45).

3 Decreto 4580 de 2010 "Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública", Decreto 020 de 2011, "por el cual se prorroga hasta el 28 de enero de 2011 la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional".

Fotografía 1. Calles del Municipio de Sucre- Sucre, inundado durante siete meses. 2011. Defensa civil Colombiana, seccional Sucre. Recuperado de: http://1.bp.blogspot.com/-uyO1kLcFUVQ/TZx5FsClwfI/AAAAAAAAAD8/e-F_XtQHU9A/s1600/DIRECTOR+SECCIONAL+EN+VISITA+MUNCIPIO+DE+SUCRE-SUCRE.JPG

ticos que obstaculizan la atención de manera puntual y con la urgencia que merece el caso. En este sentido vale la pena nombrar a Colombia Humanitaria, estrategia del Gobierno Nacional y el Fondo de Compensación[4], instancias sobre las cuáles recae la responsabilidad de los recursos financieros y su ejecución en términos de las obras que se requieren para recuperar las zonas afectadas. Argumenta Pacheco (2009):

> Para fortalecer este enfoque se requiere abordar las interrelaciones de los procesos de manera sistemática, construyendo orientaciones y lineamientos de carácter multisectorial y territorial, tanto para medidas de adaptación como de mitigación que trasciendan para llevar a escala medidas que generen impactos significativos a nivel nacional y regional. (p. 34).

La respuesta dada por el Gobierno Nacional a las consecuencias del invierno enmarcado en el fenómeno climático de la niña que ha azotado el país desde el año 2010, dan cuenta por lo menos de dos situaciones que dejan cuestionamientos serios a la hora de evaluar la efectividad de las medidas tomadas para solventar la crisis: por un lado, bien puede decirse que estructuralmente el país cuenta con los instrumentos y mecanismos que proveen soluciones a las situaciones de emergencia, en especial, al tema relacionado con el medio ambiente. En cuanto a la segunda situación, en evidencia se puede decir que la capacidad del gobierno para atender las situaciones de emergencia, en especial la relacionada con las consecuencias del invierno que dieron origen a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, señalan la incapacidad operativa y administrativa a la hora de aplicar las normas y los lineamientos que se desprenden de los decretos de emergencia. Plantea Oxfam (2011):

> ¿Cómo hacerlo? Las lecciones de esta última ola invernal en Colombia apuntan a medidas tanto para mejorar la capacidad de respuesta y atención a desastres como para reducir la vulnerabilidad humana, en lugar de seguir reproduciéndola como ha sido la tendencia en las últimas décadas. (p. 8)

La inagotable espera a la que antes se tenía acostumbrada a la población para hacer frente a las problemáticas de los estados de excepción, hoy pasan directamente a cobrar vigencia por el recrudecimiento de dichas situaciones, que inciden para que la estructura en la cual está sopesado todo el sistema sea de nuevo recalculado, por cuanto continúa siendo un sistema de espera o de ajuste cuando llegan las circunstancias, pero nunca de alerta y menos temprana, frente a episodios que determinan la capacidad de respuesta a la hora de tratar de solventarlos. Un elemento central de la propuesta tiene relación directa con el papel que deben jugar las arcas públicas territoriales en estados de excepción, pues es más que consabido que el panorama ante dichos percances supera cualquier presupuesto o gestión de carácter administrativo o público que obligue a los entes a recomponer el esquema sobre el cual estaban basando su desempeño económico. En adelante, los cuestionamientos se contraponen entre la capacidad de respuesta del orden central

4 Decreto 4819 de 2010. "Por medio del cual se crea el fondo de adaptación".

y las opciones territoriales que se tienen para orientar los recursos para dichos sustratos. Expresa Pacheco (2009):

> En Colombia sigue abierta la opción de generar respuestas desde las regiones por falta de directrices nacionales y gracias a la autonomía asumida por las entidades territoriales, esta opción está en curso: se están desarrollando modelos de integración regional abordando la temática del cambio climático, avanzando en la teoría y en la práctica, "aprendiendo y haciendo". (p. 41).

Es necesario que se repiense el estado de balance que se tiene en materia de atención y prevención de desastres desde la perspectiva estatal central y descentralizada. La atomización y concentración de los esfuerzos, a la par con las estipulaciones de ley, para nada flexibles, obstaculizan la posibilidad de que la atención no termine siendo igualmente un desastre, y termine por sumarse a la ya calamidad que enfrenta el país como se ha vivido por largo tiempo. Para ello, se requiere que los planes de desarrollo estimen la conveniencia de apuntar a mejorar el marco de referencia geográfica sobre el cual actúan, pero para ello deben hablar en igual tono con el ordenamiento territorial, para así empatizar los esfuerzos a los que haya lugar de manera directa.

Estructura del Ordenamiento y la Planeación Territorial para la Internalización del Estado de Emergencia Climático.

No se identifica claramente el papel que cumplen los entes territoriales en cuanto a la forma de responder institucional y presupuestal frente a estas dificultades, sumado a ello, a las dificultades que en otros campos hacen aparecer dichas circunstancias. Dado que existe una alta correlación entre los elementos sobre los cuales son definidos los estados de excepción, en el caso particular, en donde un hecho provocado por la naturaleza, puede crear situaciones de calamidad pública, orden institucional y social, y claro está económico, para lo cual en Colombia, las autoridades no están acostumbradas a reportarlas como parte de su quehacer. La atención se centra en la órbita en que se presenta las problemáticas que acarrea el caer en cualquier componente del estado de excepción. Analiza Cardona (2009):

> Colombia se encuentra en un momento crítico en el tratamiento del cambio climático. Por una parte, existe una variedad de iniciativas sobre adaptación y mitigación y un gran interés de las instituciones de todos los niveles por trabajar el tema y, por otra parte, el gobierno ha iniciado el proceso de definición de una política de cambio climático que establecerá las prioridades y el marco institucional. (p. 4).

En pleno, la Administración Pública se muestra vulnerable ante estos acontecimientos que replantean el vínculo en cada uno de los círculos en que se dimensiona la relación entre los entes territoriales y los ciudadanos, pues ante las crisis es frenada la manera costumbrista de hacer política y las acciones cometidas al amparo de los planes de desarrollo conllevan a una especie de vigilancia manifiesta por el sentido de oportunidad que además deben en adelante arrojar dichos recursos para contrarrestar los episodios mencionados. Considera el Departamento de Desarrollo Regional y de Medio Ambiente de los Estados Unidos(2000):

> Generalmente, los planificadores dependen de científicos e ingenieros para obtener la información necesaria para realizar evaluaciones de amenazas naturales. Si la información disponible es adecuada, el planificador puede decidir llevar a cabo la evaluación. Si no es adecuada, el planificador por lo general asume que el costo - en tiempo y capital - de generación es excesivo y la evaluación no se lleva a cabo. (p. 45).

Al respecto, es poco lo que se conoce en cuanto al manejo de recursos propios, girados o dispuestos, para que los entes territoriales, a partir de una caracterización plena de las circunstancias, puedan hacer uso de ellos, pero más aún, saber responder institucional y territorialmente con respecto a lo que significa asumir, no el papel de un ente territorial, sino de una administración que junto a los ciudadanos exige claridad y contundencia frente a lo que significa responder ante estos temas. Según Vargas (2002):

> No basta que los ciudadanos y sus organizaciones intenten reducir los riesgos de desastre de manera particular y aislada, porque su esfuerzo resulta ineficaz y llega a ser contraproducente. Los riesgos de desastre natural o socio-natural deben ser enfrentados por toda la sociedad de manera armónica y complementaria, incluyendo entidades públicas –tanto nacionales como territoriales–, sector privado, los ciudadanos y sus organizaciones, y comunidad internacional. (p. 28).

Al interior de la estructura de los entes territoriales campea una cierta incertidumbre acerca de la dirección que debe tomar el uso de los recursos preestablecidos para otros fines, por ser ellos de destinación específica frente a las circunstancias de excepción, aunque el Estado dio muestra que éstos podían parar en la bolsa de recursos destinados a superar la crisis, toda vez que el año presupuestal había terminado y que era necesario recoger los recursos no utilizados y destinarlos a tales propósitos, salida que causó revuelo en las mismas entidades

territoriales por desconocer la relación directa que existe entre los recursos como arca pública y la destinación que sobre estos deben darse para el beneficio territorial. Según Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD – DNP (2005):

> En efecto, de acuerdo con la categorización de la Ley 617 de 2000, más del 80% de los municipios de Colombia se clasifica en la categoría sexta, lo que indica que apenas el 20% de sus recursos propios de libre destinación están disponibles para inversión. En la medida que las necesidades de infraestructura y gasto social son de urgencia, prácticamente lo que se destina para la prevención y atención de desastres es lo mínimo. : (p. 111).

La vulnerabilidad ambiental y geográfica debe arropar la elaboración de los procesos de planificación a los que están expuestos los territorios a través de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Los resultados de la gestión expresada en los planes no pueden estar sujetos a las conjeturas que se reproducen con cada rendición de cuentas con respecto a lo que se recibió y se entregó. Existen otros espacios en donde estos temas pueden ser amparados, pero no los que responden a la situación del espacio territorial que ocupa el departamento o municipio a la hora de evidenciar el avance geográfico. (Ver Fotografía 2). La internalización de los desastres y estragos provocados por fenómenos naturales deben promover un amplio espacio de trabajo para los encargados de formular, diseñar y plantear los planes de desarrollo. En este sentido, corresponde a cada corporación territorial responder fehacientemente ante los elementos que deben contener los manuscritos de los planes a la hora de estimar la conveniencia y preocupación por avanzar en materia de mitigación y reversión a los hechos generados en los mencionados fenómenos. Argumentan Arenas et., al (2010):

> Tanto la planificación territorial como la ambiental, debieran tener un carácter transversal. Actualmente no lo tienen, generando problemas de coordinación y de coherencia entre ambas. (p. 8).

En este sentido, los planes deben avanzar de su preclusión legal y estimarse como fondeo de la realidad geográfica a la que están expuestos los territorios, y no para contestar a intereses particulares, e incluso públicos, sin diafanidad. Es evidente que los planes territoriales no cumplen a cabalidad la sustentación lógica de obedecer a las condiciones de la geografía a la que responden y comportan en cada estructura. Es decir, la planeación se hace para cumplir con los requisitos legales y las ejecuciones presupuestales a las que haya lugar y , dentro de ella, por si acaso, se alcanza a vislumbrar un mapa de intervención solo en las obras de infraestructura o de obras civiles. Pero, en sí, las banderas del afianzamiento de recursos a través de la fundamentación lógica que estos deben tener en cuanto al tema de usos del suelo, disposición de tierras y equilibrio espacial – geográfico, las cosas son muy diferentes. Cuestiona la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación (2004):

> ¿Puede incorporarse los riesgos de desastre en la planificación del desarrollo? Desde la frecuencia con la que algunos países experimentan desastres naturales, los riesgos de desastre deberían ser una prioridad para los planificadores del desarrollo. (p. 3).

Fotografía 2. Inundaciones en la Cruz, departamento de Nariño. Por: AP Foto/ Carlos Julio Martínez. Diciembre de 2011. Recuperado de: http://www.vox.com.mx/wp-content/uploads/2011/12/Colombia-lluvias-copy.jpg

El país no puede ser convertido en un espacio reactivo para la mitigación de los desastres y las emergencias, prueba de que todavía se improvisa a la hora de estar atentos a la variabilidad climática y la manera de llevar a cabo la ejecución de los planes de desarrollo territorial. Sobre este escenario, han sido culpadas diferentes instituciones como las Corporaciones Autónomas Regionales, encargadas de velar por las condiciones geográficas e hidrográficas del territorio nacional para las que claro está el señalamiento deben abarcar un poco más de la responsabilidad y llevar a la corresponsabilidad en general.

Análisis sistémico para la atención y prevención de desastres desde los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Es importante que se reconsidere la estructura institucional que se encuentra al tanto de las temáticas ambientales, climáticas y geográficas en cada rincón del territorio para poder cursar con ellas, espacios de trabajos en donde puedan involucrarse las problemáticas que normal o extraordinariamente evocan la alusión a las crisis y emergencias naturales. Estos campos continúan ajenos a la realidad de las esferas académicas que de manera puntual tienen alguna discusión, pero que en nada comparten trabajo con entidades oficiales en las que se requiere materializar dicho esfuerzo para superar la difusión del hecho para pasar a las propuestas de trabajo tan necesarias. Aporta Lovelock (2009):

> "Sorprende que los políticos hayan sido tan imprudentes como para aprobar políticas para las próximas décadas. Puede que hubieran voces de científicos que advirtieran de lo absurdo de semejante planificación, pero, si fue así, no parece que hayan sido escuchadas". (p. 85).

En dicha dirección debe ser interpretada la vinculación de la planeación y el análisis sistémico con respecto al tratamiento que debe tener las emergencias referenciadas para así contribuir desde todos los frentes para disminuir en gran medida los riesgos y la vulnerabilidad a la que está expuesto el territorio y que en su totalidad debe ser explicado por quienes hacen gestión territorial, desde las administraciones locales hasta las regionales, pasando por todos aquellos interesados en hacer intervenciones que atentan o contribuyen al mejoramiento de la estabilidad física y geográfica del territorio a saber. (Ver Figura 1).
En el esquema se expresa que el producto al que debe apuntar la vinculación sistémica y la planeación debe estar dirigida a la definición de un marco de ordenamiento y de planeación territorial en las que se promueva la evaluación y valoración del riesgo con sentido concreto en materia de beneficio o perjuicio, producto de la intervención geográfica que en el corto o largo plazo, puede generar espacios de vulnerabilidad que de no tenerse en cuenta deberán ser atendidos en mayor medida con recursos destinados para otros fines. La idea es que las fuentes de recursos a las que están obligadas a responder los entes territoriales

Figura 1. Análisis sistémico de planeación territorial frente a los desastres naturales y estados de emergencia.

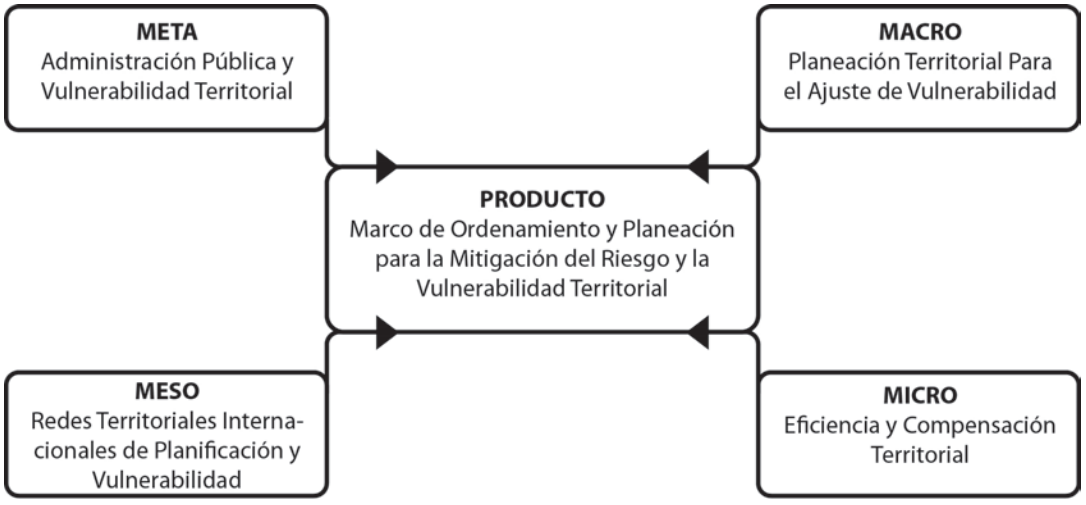


Figura 1. Análisis sistémico de planeación territorial frente a los Desastres naturales y estados de emergencia.

Fuente: Elaboración propia

tenga como premisa central, no la elucubración de unas buenas palabras en el plan de desarrollo sino que con el plan sea interpretada la realidad a la que está expuesto el territorio, y cómo con estos mecanismos puede contribuirse a reducir el impacto causado por la acción humana o de la naturaleza. Sugiere Oxfam(2011):

> Para que así sea, se requiere la voluntad política del Gobierno de Colombia, y ésta a su vez depende de la exigibilidad del derecho a una vida segura por parte de las poblaciones vulnerables y/o afectadas, y de la responsabilidad tanto del Gobierno, como de la empresa privada y de la sociedad civil, en el manejo adecuado y sostenible del medioambiente. (p. 26).

A partir de la aseveración anterior, emergen los fundamentos que constituyen la perspectiva sistémica desde el orden meta, meso, macro y micro. Desde ellos, se espera propiciar los espacios para que con el paso del tiempo las diferentes tareas administrativas a las que está hoy compelida la Administración Pública sean sobrepasadas por las temáticas de orden territorial, tan ajenas del interés y preocupación por quienes por dirección o elección están al frente de los destinos de la composición espacial – geográfica como lugar de acceso e intervención, y que sólo aparecen como es acostumbrado al momento de hacer frente a circunstancias como las que hoy se contemplan para el caso de los desastres naturales que registra el país y las restricciones para hacerles frente. (Ver Figura 2).

La Administración Pública territorial, departamentos y municipios, deben superar el marco mediático en el que se realiza la rendición de cuentas. No se trata de descargar los recursos obtenidos de manera o girados por el Estado sobre el territorio. Se trata de mostrar coherencia geográfica y de realidad material frente a la idea de manejar recursos en regiones con alta vulnerabilidad y exposición al riesgo. Esta situación, conduce a plantear cuestionamientos acerca de la eficacia de la intervención o mitigación, cuando a cuentas claras es manifiesto que los territorios pueden superar no solo el estado de la naturaleza además de los recursos destinados para "su-

Figura 2. Análisis meta. Administración Pública y vulnerabilidad territorial.

Figura 2. Análisis Meta. Administración Pública y Vulnerabilidad Territorial.
Fuente: Elaboración propia

perar las crisis". Sugiere el Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la –OEA-(2000):

> La adopción de medidas de reducción de vulnerabilidad en los proyectos de desarrollo, favorece aquellos segmentos de población con menos posibilidades de exigir que se tomen este tipo de medidas como una actividad independiente. (p. 48).

La estructura administrativa y política territorial debe procurar mostrar un análisis técnico de lo que significa elaborar un plan de desarrollo y de ordenamiento para una localidad plenamente vulnerable. Es hora de reconvertir el ejercicio de uso y destinación de los recursos hacia la realidad que tanto indica la condición geográfica a la que está expuesta cada localidad. Para ello, los administradores y corporados deben estudiar seriamente lo que significa gestionar las estructuras físicas que representan las entidades de carácter oficial sino el territorio en las que están se encuentra inmerso. Agrega Bardi (2004):

> "Los recursos disponibles y en stock de los gobiernos son cada vez más reducidos. A su vez la ayuda internacional llega después y obviamente es insuficiente". (p. 19).

De la mano con entes descentralizados de orden central y territorial puede lograrse la idea de no estimar los excesos de la intervención geográfica como un reducto de la lógica derivada del proceso expansionista industrial o urbano. Al respecto, es de señalar la importancia que representa el definir para un territorio las zonas que representan riesgo y vulnerabilidad y que por más que existan mecanismos de mitigación o que ayuden para paliar dichas circunstancia es más conveniente el valorar la posibilidad de ser recuperada o tratada para fines más de conservación, que de futuras intervenciones. (Ver Figura 3).

El desconocimiento del territorio por parte de quienes asumen cargos de dirección y elección disminuye la capacidad de gestión e intervención equilibrada a la que puede estar expuesto el territorio. En este sentido, es necesario que estas corporaciones desarrollen trabajos sobre los cuales puedan refrendar que las acometidas hechas al interior de las estructuras administrativas no se reducen a hacer cabildeo o gestión para la Administración Pública que tienen al frente sino que basan su gestión individual o colectiva conforme a las necesidades que el territorio tiene y que deben ser consabidas desde el orden local e internacional. Plantea la Federación Internacional de So-

Figura 3. Análisis Macro. Planeación Territorial Para el Ajuste de Vulnerabilidad.

Figura 3. Análisis Macro. Planeación Territorial Para el Ajuste de Vulnerabilidad. Fuente: Elaboración propia

ciedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2008) :

> "Este primer nivel de planificación proporciona una referencia general para la acción humanitaria, basada en el mandato, las políticas, las estrategias, los criterios y las normas institucionales, y en el marco jurídico de la organización". (p. 13).

Es poco conocido el diálogo y el conocimiento que expresan los representantes locales y territoriales de las condiciones territoriales de los espacios sobre los cuales están suscritos como asambleístas o concejales. Esta situación, también conlleva a plantear la necesidad de revisar hasta qué punto las acometidas de estos órganos representan una mejor estructura expresamente de control administrativo para cada estamento territorial, más que unas corporaciones constituidas para elevar las condiciones territoriales por encima incluso de los lineamientos trazados administrativa o burocráticamente por un tipo de gobierno en particular. (Ver Figura 4).

La evaluación y valoración vuelven a pasar la cuenta de cobro en cuanto a la posibilidad de mejorar los mecanismos de atención con referencia a la prevención y vulnerabilidad de los territorios. A ellos les antecede la debilidad poco instrumental sobre la que estiman los pocos datos e informaciones que pueden servir para mejorar no sólo en los mecanismos de atención, cuando acontecen los hechos sino que en respuesta de dichos datos el avanzar hacia la evaluación concreta sobre pronósticos lo que implica intervenir una zona de riesgo. En este epígrafe, el

Figura 4. Análisis Meso. Redes Territoriales Internacionales de Planificación y Vulnerabilidad.

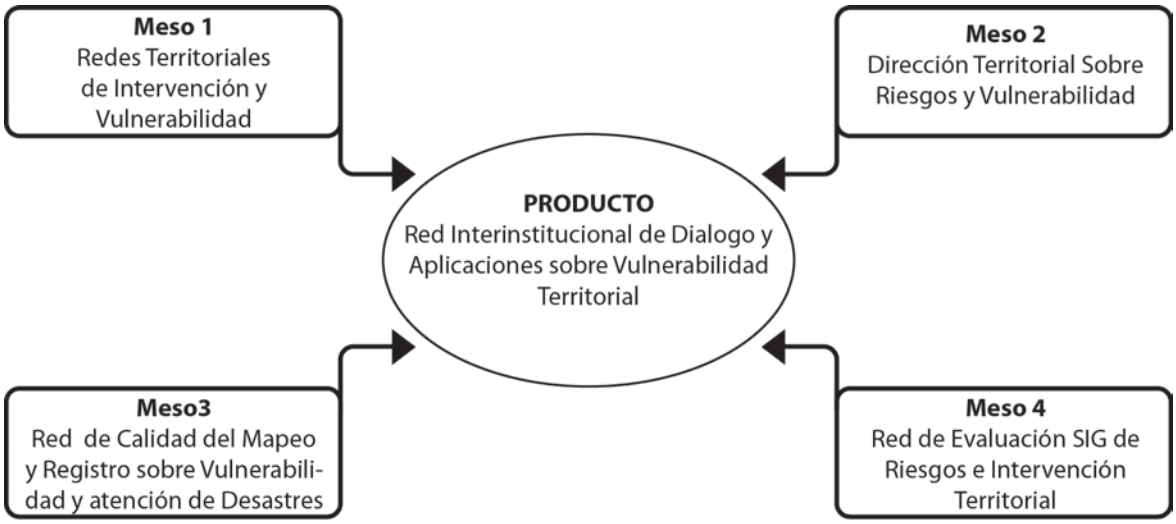


Figura 4. Análisis Meso. Redes Territoriales Internacionales de Planificación y Vulnerabilidad.
Fuente: Elaboración propia

escenario técnico se reconvierte de nuevo para que sirva de marquesina para el diálogo que se requiere en la toma de decisiones territoriales.

La información obtenida por dichos ejercicios deben de servir de fundamento para recrear las bases de los planes de desarrollo y de ordenamiento, para no terminar encapsulados en anexos que poca relevancia tienen a la hora de hacer seguimiento a unos planes que todavía constituyen un buen ejercicio de reproducción legal y de narración de intervención pero con poca elocuencia a la hora de contemplar y ejercitar para la generación de propuestas la manera sobre como intervenir en el territorio. Es por ello, que la información sobre la realidad geográfica debe ser un esquema de trabajo no un parámetro para informar. (Ver Figura 5).

Los encargados de la Administración Pública territorial deberán elevar las condiciones en que hacen oficio de la rendición de cuentas. No basta la escenificación de hacia dónde fueron dirigidos los recursos sino cómo el escenario en los que son derramados contribuyeron para mejorar las condiciones de habitabilidad y congruencia físico – espacial en los lugares en donde tuvieron asiento. En este sentido, falta un ente ordenador de estas prerrogativas a la hora de estimar las formas y consecuencias

Figura 5. Análisis Micro. Eficiencia y Compensación Territorial.

Figura 5. Análisis Micro. Eficiencia y Compensación Territorial.
Fuente: Elaboración propia

que desde la intervención territorial se espera que sean consecuentes con la realidad geográfica del mismo. Analiza la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2008):

> La planificación de la respuesta a desastres y de contingencia permite que la organización esté preparada en previsión de una situación de emergencia. La preparación abarca la gestión de recursos humanos y financieros, la disponibilidad de suministros de emergencia y procedimientos de comunicación. (p. 7).

La posibilidad de alcanzar que las estimaciones sobre intervención sean convertidas en un epílogo para las administraciones y, con el tiempo, el real ejercicio de empalme que de sobra deben entregar ellas, dará testimonio de lo que significa para cada localidad y región responder ante las circunstancias espaciales – territoriales de la geografía a la cual están expuestos, y que a medida que sobre ello se avance podrá hablarse en un orden coherente que no solo se cumplió con las metas de los planes de desarrollo y de ordenamiento sino con las estimadas para el mejoramiento de la habitabilidad territorial.

Conclusiones

La internalización de la gestión del riesgo derivada del cambio climático debe ser una prioridad transversal a la formulación de los planes de desarrollo departamental y municipal en Colombia. Para lograrlo, se hace necesario que el plan esté dirigido con cada gesta a disminuir o impactar sobre los niveles de riesgo en los cuales se encuentra estimada cada localidad del país. A partir de allí, ya no sólo se hablaría del cumplimiento del plan de desarrollo sino qué tanto eco y marco tuvo la gestión del riesgo, en donde cabe anotar la intervención en los usos y disposiciones finales del suelo.

Enmarcar toda la estructura funcional y operativa en aras de afianzar los propósitos que la gestión del riesgo puede proveer en los entes territoriales debe ser transformada en una realidad programática de todas las áreas y divisiones que hacen parte de la Administración Pública, y no sólo como escenario derivativo o relacional de las áreas que directamente han sido creadas para ello. Por ende, si se toma en cuenta la vulnerabilidad en que se encuentra el país, el uso de los recursos públicos tendrá otras disposiciones, que notablemente tendrán eco en la capacidad de respuesta ante ello.

Resulta relevante poder estructurar un marco de abordaje general que materialice las condiciones que con respecto a la gestión del riesgo, el cambio climático y la asociación que entre ellos debe procurarse para apreciar las circunstancias como un escenario de oportunidad para eliminar aspectos, contextos y prácticas que han desdibujado la provisión de bienes y servicios entregados por las administraciones públicas que no han tenido dentro de sus prioridades la revisión del fenómeno climático y de las exigencias administrativas y gerenciales que abarcan entre sí para los entes locales.

La comprensión de las dificultades que puede ocasionar las circunstancias derivadas por el cambio climático y las condiciones que con cargo a ellas deberán apreciarse, tendrán como premisa la reformulación de la manera como hasta ahora se ha entendido la disposición de la Administración Pública local y regional. Es decir, hoy más que nunca la Administración Pública junto con los corporados deberán entender el estado de la cuestión geográfica y física de los territorios en donde se encuentran para poder estimar el estado de balance que al respecto deberá procurarse con respecto a la intervención y usos de recursos en las localidades con mayor o menor riesgo, y ello finalmente, generará otras maneras de contemplar la eficiencia territorial.

En tela de juicio se encuentra todo el aparato institucional del Estado, Corporaciones, Departamentos y Ministerios a la hora de repensar la responsabilidad que atañe a todos los entes relacionados. Si hubiese un proceso de juzgamiento serio, de manera seguida caerían en rama las áreas y divisiones que por parte de cada institución tuviesen obligación de hacer frente a las problemáticas que tanto como las pocas propuestas estructurales serias caracterizan el patrón de dilación al que está expuesto todo el país a la hora de que se encuentre una hoja de ruta para revertir las consecuencias de la ola invernal.

El contexto de las explicaciones para no hacer frente a la emergencia provocada por la ola invernal a su paso pone a juicio a los entes descentralizados, departamentos y municipios, que al unísono con el Estado central responden bajo el mismo argumento a la hora de encarar las consecuencias del fenómeno. Los pocos recursos, la eficiencia en la distribución de presupuesto, la baja intervención en la geografía nacional y el aparente estado de merced a la que está expuesto el país, hace pensar que las condiciones no son las culpables del fenómeno, sino la poca preparación para hacerles frente.
La ola invernal sumada a diferentes procesos climáticos más que constituirse en un campo de alusión al suceso, debe promover acciones concretas y profundas con las que pueda evaluarse de una manera propositiva y realizable la situación y la tendencia que debe tomar el país, porque de continuar así, no habrá ley o declaración de emergencia que mitigue el comportamiento climático cuando la forma de establecer la planeación y el uso de los recursos continúan observándose para un país

en donde al parecer desde dichas fuentes no pasa nada, simplemente, exageradas percepciones sobre el cambio climático.

El afianzamiento de la ola invernal y de las dificultades para repeler las consecuencias ocasionadas por dicho fenómeno muestran de nuevo el estado incipiente de las administraciones territoriales para responder ante estos sucesos. El análisis sistémico y sistemático permite estipular los marcos de referencia que en cuanto a gerencia y gestión deben identificarse para tener una Administración Pública no expuesta a los estados de emergencia mencionados. La investigación está dirigida a observar el fenómeno a escala nacional y local, por cuanto es un ejercicio de naturaleza estrictamente exploratoria.

El propósito está dirigido para que las administraciones públicas atiendan dichos fenómenos de manera permanente a través de un ejercicio de revisión constante del impacto de sus ejecutorias vinculadas en los planes de desarrollo sobre los riegos de las condiciones climáticas. Para ello, es necesario que se comprenda claramente la vulnerabilidad operativa y presupuestal de los entes locales a la hora de hacer frente a estas circunstancias y el escenario extensivo en que es convertido al momento de emprender iniciativas con el orden central.

Recomendaciones

La internalización de la gestión del riesgo derivado del cambio climático debe ser una prioridad transversal a la formulación de los planes de desarrollo departamental y municipal en Colombia. Para lograrlo, se hace necesario que el plan este dirigido con cada gesta a disminuir o impactar sobre los niveles de riesgo en los cuales se encuentra estimada cada localidad del país. A partir de allí, ya no sólo se hablaría del cumplimiento del plan de desarrollo sino qué tanto eco y marco tuvo la gestión del riesgo, en donde cabe anotar la intervención en los usos y disposiciones finales del suelo.

Enmarcar toda la estructura funcional y operativa en aras de afianzar los propósitos que la gestión del riesgo puede proveer en los entes territoriales debe ser transformada en una realidad programática de todas las áreas y divisiones que hacen parte de la Administración Pública, y no sólo como escenario derivativo o relacional de las áreas que directamente han sido creadas para ello. Por ende, si se toma en cuenta la vulnerabilidad en que se encuentra el país el uso de los recursos públicos tendrá otras disposiciones, que notablemente tendrán eco en la capacidad de respuesta ante ello.

Resulta relevante poder estructurar un marco de abordaje general que materialice las condiciones que con respecto a la gestión del riesgo, el cambio climático y la asociación que entre ellos debe procurarse para apreciar las circunstancias como un escenario de oportunidad para eliminar aspectos, contextos y prácticas que han desdibujado la provisión de bienes y servicios entregados por las administraciones públicas que no han tenido dentro de sus prioridades la revisión del fenómeno climático y de las exigencias administrativas y gerenciales que abarcan entre sí para los entes locales.

La comprensión de las dificultades que puede ocasionar las circunstancias derivadas por el cambio climático y las condiciones que con cargo a ellas deberá apreciarse, tendrán como premisa la reformulación de la manera como hasta ahora se ha entendido la disposición de la Administración Pública local y regional. Es decir, hoy más que nunca la Administración Pública junto con los corporados deberán entender el estado de la cuestión geográfica y física de los territorios en donde se encuentran para poder estimar el estado de balance que al respecto deberá procurarse con respecto a la intervención y usos de recursos en las localidades con mayor o menor riesgo, y ello finalmente, generará otras maneras de contemplar la eficiencia territorial.

Referencias Bibliográficas

Arenas F., Lagos M., Hidalgo R. (2010). Los riesgos naturales en la planificación territorial. *Serie Temas de la Agenda*, 5 (39), pp. 1-14

Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *Información para la gestión de riesgo de desastres. Estudio de caso de cinco países. Estudio de caso Colombia.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Bardi J. J. (2004). *Gestión de Riesgo en Desastres y Emergencias Complejas. Centro de Estudios Estratégicos.* Buenos Aires: (1ª ed) Planeta.

Cardona A. (2009). *Mapeo institucional. Actores relacionados con el abordaje del cambio climático en Colombia. Proyecto Integración de riesgos y oportunidades del cambio climático en los procesos nacionales de desarrollo y en la programación por países de las Naciones Unidas.* Bogotá: PNUD.

Casal, J. M. (1999). *Los Estados de Excepción en la Constitución de 1999*. Caracas: Editorial Sherwood.

Decreto 4580 de 2010. Por el cual se declara el estado de emergencia económica, socia ly ecológica por razón de grave calamidad pública". Diario Oficial No. 47.916 de 7 de diciembre de 2010. Ministerio del Interior y de Justicia.

Decreto 4819 de 2010. "Por medio del cual se crea el fondo de adaptación". Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Decreto 020 de 2011, "por el cual se prorroga hasta el 28 de enero de 2011 la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Diario Oficial No. 47.945 de 7 de enero de 2011. Ministerio del Interior y de Justicia.

Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente (2000). *Desastres, Planificación y Desarrollo: Manejo de Amenazas Naturales para Reducir los Daños.* Washington: Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales Organización de los Estados Americanos con el apoyo de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación (2004). *La reducción de riesgos de desastres. Un desafío para el desarrollo. Informe Mundial*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONU). Recuperado de http://www.undp.prg/bcpr/disred/rdr.htm.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2008). *Guía para la elaboración de planes de respuesta a desastres y de contingencia*. Agenda Global de a la Federación Internacional (2006-2010).

Lovelock, J. (2009). *La Tierra se Agota. El último aviso para salvar nuestro planeta.* Barcelona: Editorial Planeta.

Oxfam (2011). *¿Cómo evitar otro desastre? Lecciones de la ola invernal en Colombia.* Relief Web report. Recuperado de http://releiefweb.int/node/399334; advocacy@oxfaminternational.org.

Pacheco, M. M. (2009). A*daptación al cambio climático en la planificación del territorio - desde una perspectiva regional*. Bogotá: Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNCRD.

Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. (2005). *Guía para orientar las acciones en gestión local del riesgo a nivel municipal*. SNPAD - DNP. Recuperado de www.dnp.gov.co/Portals/0/.../3_DocriesgosGuiaGestionLocal-Contenido.pdf.

Vargas, J. E. (2002). Políticas Públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. *Serie 50. CEPAL*.

ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS

Polémica

APORTES AL DEBATE SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL RÉGIMEN DE REGALÍAS Y LA PROMULGACIÓN DEL DERECHO A LA SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

María Isabel Beltrán Martín*

RESUMEN

En este artículo se analizan dos reformas aprobadas durante el primer año de la administración del presidente Juan Manuel Santos, las cuales modifican sustancialmente la estructura del Estado Social de Derecho Colombiano. Ellas son: el acto legislativo que modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y el acto legislativo por el cual la estabilidad económica se elevó a derecho constitucional, llamada regla fiscal. En este sentido, se analizan los alcances más importantes que en materia económica y de derechos suponen las reformas constitucionales aprobadas.

Palabras clave:

Política macroeconómica, Sistema General de Participaciones, Regla fiscal, Régimen de regalías, Estado Social de Derecho.

ABSTRACT

This article discusses two reforms approved during the first year of the administration of President Juan Manuel Santos, which substantially alter the structure of the Colombian social welfare state. They are the legislative act that amended articles 360 and 361 of the Colombian Political Constitution of 1991 and the legislative act by which economic stability rose to constitutional law, called fiscal rule. Here, we analyze the most important achievements in economic and rights posed by constitutional reforms approved.

Keywords:

Public Administration, the public, psychoanalysis, unconscious, epistemology, Public Management, transdiscipline of the public.

**** Profesional en estadística de la Universidad Nacional de Colombia. Magister en economía de la misma universidad y en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-. Ha sido docente en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y durante más de 25 años de la –ESAP-. Correo electrónico: mbeltranmartin@gmail.com.***

Introducción

El primer año del gobierno Santos tuvo como su característica más importante un inusitado impulso reformista, abanderado por los cambios que esta administración introdujo a los métodos de gobierno aplicados durante los ocho años por parte del mandato Uribe Vélez. No obstante esta circunstancia, resulta evidente que las líneas generales de política macroeconómica del gobierno anterior no sólo se mantienen, sino que se profundizan. Esto es posible constatarlo en materia económica y fiscal. En este marco fueron aprobadas dos nuevas reformas a la Carta Política de 1991, ambas de origen gubernamental, que son: el Acto Legislativo que modificó el régimen de distribución de regalías y el Acto Legislativo que elevó a la categoría de "fundamental" el derecho a la sostenibilidad macroeconómica (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2010). Ambas iniciativas han contado con una amplia difusión mediática así como con un pobre debate público y académico, particularmente en un amplio número de sectores de la vida nacional relacionados directamente con el tema.

Como propósitos centrales de este artículo se expondrán los alcances más sustanciales que, en materia económica y de derechos, suponen las reformas constitucionales aprobadas[1] y, de igual manera, se hará un somero análisis a la luz de las disposiciones constitucionales de los elementos más problemáticos de tales actos legislativos, teniendo en cuenta que dichas reformas constitucionales apuntalan las que se habían aprobado durante los años 2001 y 2005 y consolidan un modelo de dirección de la economía, que se opone en forma estructural a los derechos y garantías más esenciales de la población colombiana.

En primer término, es pertinente señalar que los dos actos legislativos tienen una estrecha relación entre sí, en la medida en que ambos pretenden constitucionalizar un modelo de política económica que prima en el desarrollo y orientación macroeconómica del Estado colombiano desde 1991, y porque ambos surgen como una forma de paliar las continuas afujías fiscales, que continuamente agobian al ejecutivo. (Libreros, 2009, p.6). Analistas de variado cuño han coincido en sostener que fue precisamente la Constitución de 1991 quien abrió las puertas a una variación estructural del manejo de las finanzas públicas y de la administración general del Estado en Colombia, a las más recalcitrantes tesis del ideario neoclásico. (Ahumada, 1995, p.35). Podría afirmarse que es la Constitución de 1991 la que desata el ímpetu del modelo neoliberal y lo implanta en la estructura interna del Estado, Instituciones inexistentes y actores que no hacían parte de la dirección de la política económica, ahora tendrán la tarea de regentar los designios en materia monetaria y fiscal con un margen amplísimo de autonomía y sin una intromisión mayor del poder legislativo ni mucho menos de la ciudadanía.[2]

Aspectos generales del sistema general de participaciones

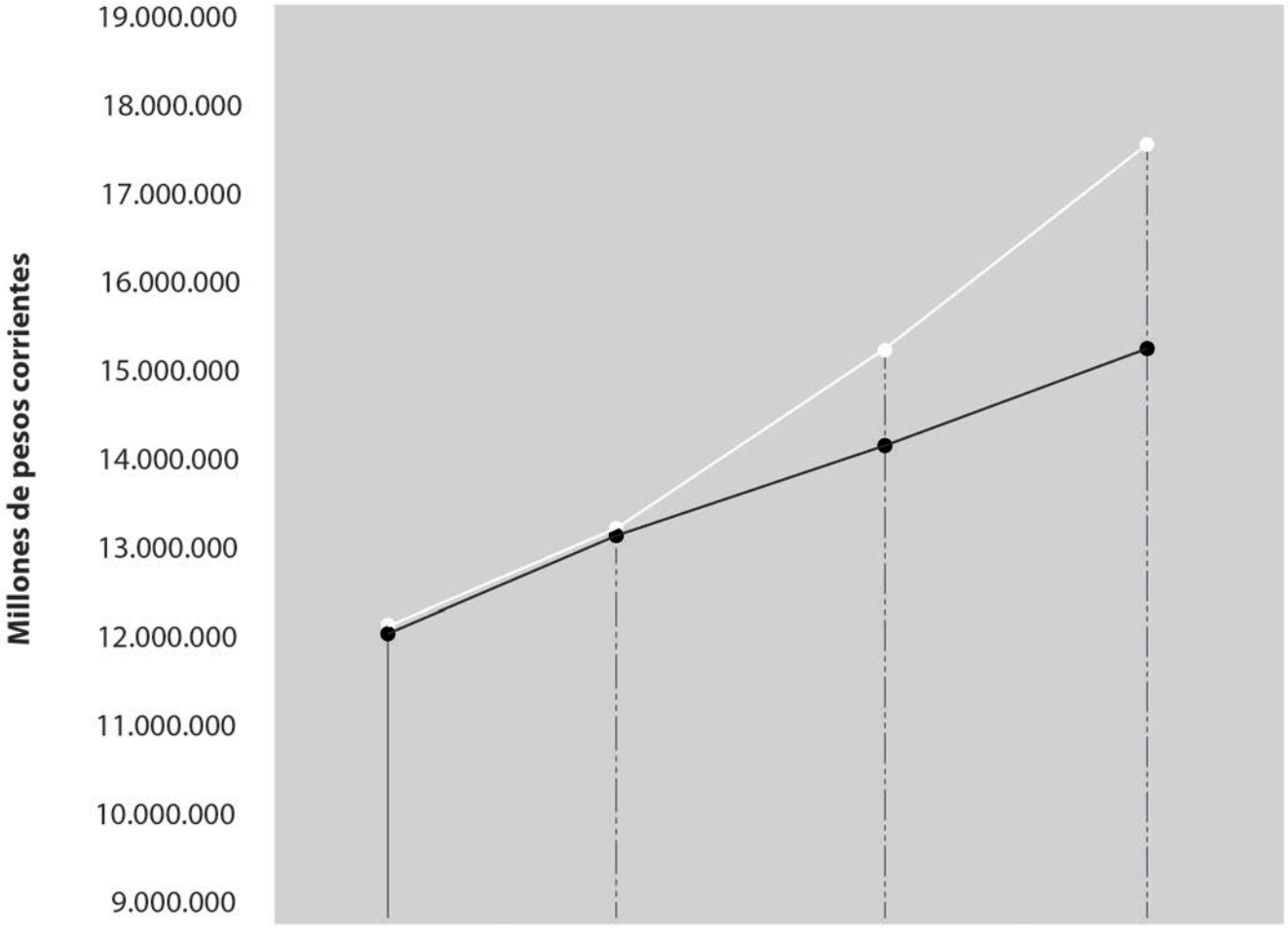
El antecedente directo de las reformas constitucionales aquí mencionadas, lo constituye el cambio constitucional en la estructura de asignación de recursos a los departamentos en Colombia, realizado mediante el acto legislativo 01 de 2001. Antes de la reforma, se tenía como eje central de asignación de recursos a los entes territoriales, el criterio de la descentralización administrativa y política, de tal manera que para garantizar la efectividad de la misma fueron introducidos en la Carta Política de 1991, los artículos 356 y 357 que hacían referencia a los recursos en los que participaban tales entidades territoriales (Departamentos y Municipios).

Antes de esta reforma existían dos bolsas: de un lado el situado fiscal y de otro la participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN)[3]. Con esta fórmula, según Restrepo, el situado fiscal se destinaba a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. La (PICN) iba directamente a los municipios, de acuerdo a la ley 60 de 1993, el situado fiscal era el 24,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación y la (PICN) era el 22%. (Restrepo, S.F.)

1 Debate de control político realizado por el senador del Polo Democrático Alternativo, Jorge Enrique Robledo, al ministro de minas y energía, Carlos Rodado Noriega, sobre la política petrolera en Colombia. Comisión Quinta del Senado de la República. Martes 14 de Octubre de 2010.

2 Ver título III o Régimen Económico de la Constitución Política de Colombia. C.P.C. "Del Régimen Económico y de Hacienda Pública".

3 (PICN) Porcentaje de Ingresos Corrientes de la Nación.



	2002	2003	2004	2005
● Ley 60 de 1993 + FEC	12.107.673	13.266.279	15.365.679	17.597.760
● SGP, Ley 715 de 2001	12.019.833	13.100.416	14.212.641	15.278.588
○ Diferencia	-87.840	-165.863	-1.153.037	-2.3193171

Fuente: *Federación colombiana de municipios*.

Tabla No 1. Comparación de ley 60 de 1993 – ley 715 de 2001 - 2002 – 2005

Con la reforma a la Constitución del año 2001, (Acto Legislativo 01 de 2001) desaparecieron estas dos bolsas y se creó una sola bolsa llamada Sistema General de Participaciones (SGP), con la inclusión del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET -. En esta reforma se estableció que las transferencias a los entes territoriales, crecerían de acuerdo al promedio del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación de los cuatro años anteriores, después del período de transición, que para efectos de cubrimiento normativo sería comprendido entre los años 2002 - 2008. En este orden de ideas, el Acto Legislativo 01 de 2001 determinó que el período de transición entre los años 2002 y 2008 fuera el tiempo exclusivo de cubrimiento de la norma, ello amparado en toda suerte de subterfugios, respecto de la dinámica decreciente del ciclo económico si dicho acto no era aprobado.

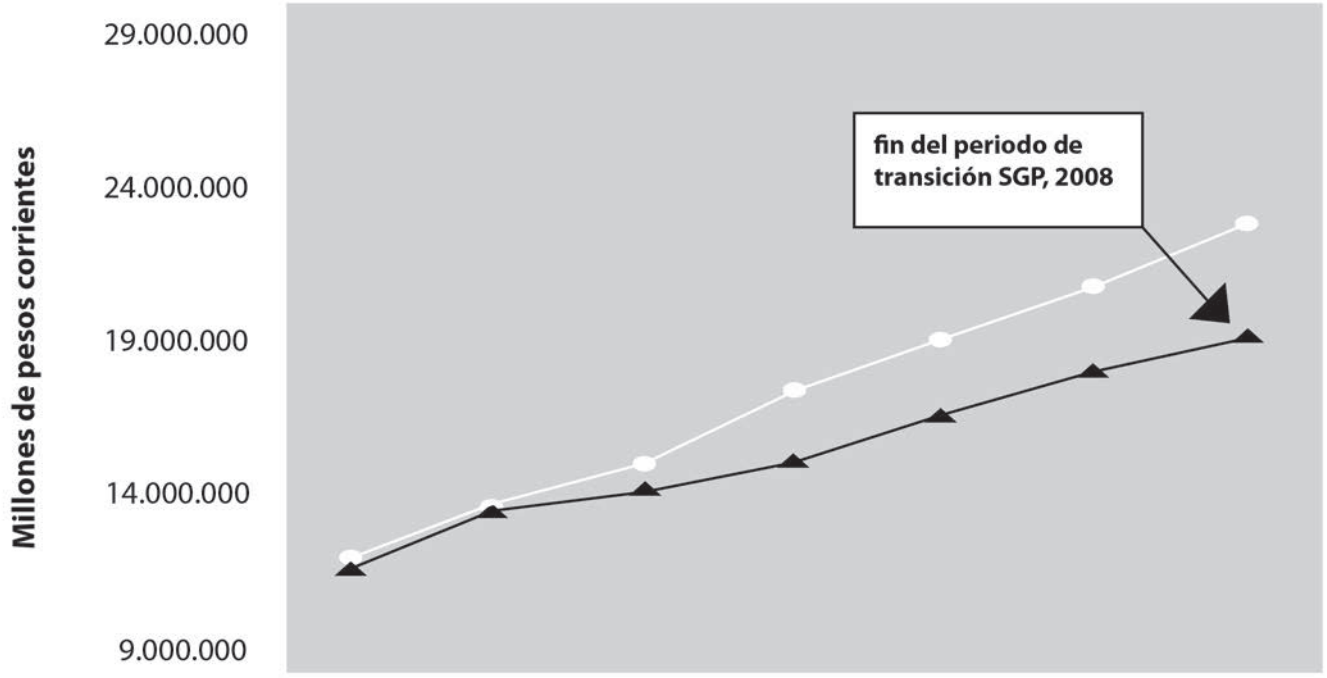
La primera fórmula que se incluyó en la reforma constitucional estipulaba que las transferencias crecerían en el período 2002 - 2005, el equivalente al índice de inflación más un 2%, entre tanto, en el período 2006 - 2008 estas serían aumentadas tomando como base de cálculo la inflación más 2,5%. Así mismo, y como segunda fórmula, se estableció nominalmente un crecimiento adicional de las transferencias cuando la economía creciera por encima del 4%. También se estableció, en el texto del mismo Acto Legislativo, que al finalizar el periodo de transición las transferencias no podrían ser inferiores al porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001, ello porque, el congreso era totalmente consciente que el diseño constitucional colombiano impone, como medida jurisprudencial de aseguramiento de derechos, que el gasto en materia social de ninguna manera puede ser regresivo y este no puede retraerse por ninguna fórmula de asignación de gasto distinta de la consagrada por el constituyente primario en la carta constitucional de 1991.

De esta forma, la modificación de la fórmula constitucional para asignar los montos de transferencias se expresaría en un decrecimiento de las mismas en los años posteriores a la entrada en vigor del Acto Legislativo, según cifras de Darío Indalecio Restrepo, los entes territoriales habrían dejado de percibir en dicho periodo una cifra que bordea los 17 billones de pesos Restrepo (2006), cifra descomunal que en términos concretos fue descontada a las necesidades de salud, educación y saneamiento básico de los ciudadanos más vulnerables del país.

Antes de concluir el período de transición, y previendo el retorno a la figura macroeconómica que se había reformado en 2001, el gobierno nacional impulsó un nuevo Acto Legislativo, con el fin de extender la transición del Acto Legislativo 01 y la Ley 715 hasta el año 2015. Es así que para el año 2007, el ejecutivo, volvió a plantear una reforma al régimen de transferencias, para lo cual propuso una nueva enmienda constitucional, que sería aprobada sin mayores tropiezos, ese mismo año y reglamentada mediante la Ley 1176 de 2007.

Como ya se ha ilustrado, este Acto Legislativo continúa con la merma del ritmo de crecimiento de los recursos que del presupuesto nacional deben trasladarse a las entidades territoriales. Pero no sólo eso, además se estableció a través de la ley reglamentaria del Acto Legislativo, que el uso de los recursos por parte de los gobiernos locales, debería hacerse dentro del marco de las políticas, programas y proyectos previamente aprobados por el Gobierno Nacional, ello en contravía de lo dispuesto por la Carta de 1991, en materia de descentralización y autonomía territorial. En la práctica, hay que señalar que literalmente los gobiernos territoriales quedan atados a los criterios técnicos del gobierno nacional, reduciendo a su más mínima expresión, su ya precaria autonomía gubernativa y presupuestal.

Tabla No 2. Comparación ley 60 de 1993 – ley 715 de 2001
2002 – 2008



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1)Ley 60 de 1993 + FEC	12.107.673	13.266.279	15.365.679	17.597.760	19.139.668	20.817.854	22.643.806
(2)SGP	12.019.833	13.100.416	14.212.641	15.278.588	16.401.566	17.673.675	18.910.833
Diferencia	-87.840	-165.863	-1.153.037	-2.3193171	-2.738.102	-3.143.975	-3.732.973

Fuente: *Federación colombiana de municipios*.

Estructura constitucional y funcionamiento del régimen de regalías

La Constitución de 1991 definió también el régimen de distribución de regalías en Colombia y señaló los parámetros, así como la justificación de tal figura en el ordenamiento jurídico colombiano. En primer término los artículos 332, 360 y 361[4] consagrados en el título III "*del régimen económico y de hacienda pública*" en el capítulo IV "*de la distribución de los recursos y las competencias*". De esta manera se sostiene en términos generales que las regalías son una contraprestación económica generada de manera directa a favor del Estado y las entidades territoriales. Éstas comprenden tanto los departamentos y municipios en cuyo territorio se explotan los recursos naturales no renovables, como los municipios portuarios por donde se transportan dichos recursos o sus derivados. (Echavarría, 2010, p.2)

Estos artículos fueron desarrollados posteriormente en la Ley 141 de 1994, la cual determinó el diseño constitucional y la estructura normativa concreta empleada en la distribución de los montos específicos de las regalías entre las diferentes entidades territoriales, distribución que se realizaría de acuerdo con el tipo y volumen de los recursos naturales explotados y transportados, además se ordenó la creación del Fondo Nacional de Regalías.[5]

A su vez, otras entidades territoriales reciben recursos por concepto de regalías indirectamente a través de la asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR), así como algunas instituciones como las Corporaciones Autónomas Regionales, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), Ingeominas, Cormagdalena y el Fondo de Fomento del Carbón,[6] entre los más importantes. Echavarría (2010)

En primer término, el gobierno nacional sostiene que la reforma persigue la eliminación de los actos de corrupción que tradicionalmente han acompañado la distribución en las regiones de tales recursos.[7] En segundo término, se señala que la aprobación del mismo proyecto detendría la supuesta desproporción de distribución de tales partidas, al crearse un fondo (fondo de compensación regional) que redistribuiría en forma más racional y equitativa los montos que se irrigaban en las regiones productoras o a las zonas portuarias. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010)

De la exposición de motivos del proyecto y de los argumentos que se han esbozado públicamente para defenderlo, se pueden extractar las verdaderas razones que llevaron con tanta premura al ejecutivo a proponer y aprobar dicha reforma constitucional. Primero, parece bastante endeble el argumento según el cual la inicitiva pretende cercenar los actos de corrupción de los cuales ha sido testigo el país en relación con la distribución y apropiación de la regalías. Un reciente informe del Zar Anticorrupción muestra cómo se han perdido, por obra de la corrupción en el gobierno central, una cifra cercana a los 4 billones de pesos por año[8], monto que de por sí desvirtúa cualquier alegato de transparencia y honestidad en el manejo de los recursos públicos por parte del poder ejecutivo.[9] Pero además, en ninguna parte del proyecto y probablemente de la ley que reglamente la reforma constitucional, hay o existirá algún mecanismo que asegure que dichos recursos en manos del gobierno central se van a manejar con un margen más eficaz de transparencia, por lo menos nada en la conducta del ejecutivo parece avalar tal supuesto.

*4 Art. 360. C.P.***C. — "***La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones."*

Art. 361. C.P.C. **- "***Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales."*

5 Según Echavarría (2010). "A través de la creación del Fondo Nacional de Regalías, se produjo un creciente volumen de regalías generadas por la explotación de hidrocarburos, carbón, níquel y demás recursos naturales no renovables. De esta forma, durante el período comprendido entre 1994 y 2009, se generaron regalías cercanas a los $42.2 billones, a precios constantes de 2009, de los cuales $33.3 billones correspondían a regalías directas y $8.9 billones a indirectas".

6 Ley 209 de 1995.

7 La República. "Presidente Santos Sancionó la ley que establece la regla fiscal" En: http://www.larepublica.co/archivos/ECONOMIA/2011-07-08/presidente-santos-sanciono-la-ley-que-establece-la-regla-fiscal_132621.php

8 El informe completo puede verse en: http://www.anticorrupcion.gov.co/Prensa/2009/Paginas/090821c.aspx

9 "El zar anticorrupción encontró que en Colombia se pierden 4 billones de pesos al año en la contratación pública nacional, casi la misma plata que el total de las regalías. Y en la ineficiencia demos un solo ejemplo, aunque podría dar muchos: del Fondo Nacional de Regalías: a 31 de diciembre del año pasado, se quedaron guardados 4 billones de pesos, que Planeación Nacional, es decir, el gobierno nacional, los supuestos campeones de la eficiencia, no fueron capaces de gastarse por una u otra razón, mientras inculpaban por ineficientes a la gente de los municipios y los departamentos". - En el proyecto de regalías, la retórica sobre la equidad oculta la desmedida voracidad del gobierno nacional. - Intervención del senador Jorge Enrique Robledo en el debate sobre el proyecto de acto legislativa que redistribuye las regalías, plenaria del Senado, 5 de octubre de 2010.

Adicionalmente, el gobierno oculta que en la dirección política y administrativa de los departamentos han estado tradicionalmente, en su abrumadora mayoría, dirigentes conmilitones de las agrupaciones políticas de su coalición, tanto de la anterior administración como de la coalición de la "unidad nacional", es decir, la manguala de la politiquería tradicional en torno del delfín proveniente de la casa editorial El Tiempo.

De otro lado, el segundo argumento del gobierno carece totalmente de seriedad y sustento, puesto que sostiene que esta reforma eliminará la supuesta inequidad regional en la distribución de los recursos de regalías entre departamentos productores y departamentos no productores de recursos naturales sujetos al actual régimen de regalías. (Estrada, 2010, p. 6). Lo que oculta dicha argumentación, es que la constitución ampara de forma clara los derechos de las entidades territoriales sobre la explotación de sus recursos naturales, y sobre la destinación de sus recursos propios, una reforma constitucional eliminaría la posibilidad de que este principio fuese preservado por la Corte Constitucional al hacer el control de constitucionalidad de una eventual ley de iniciativa del ejecutivo, de ahí la imperiosa necesidad de un acto legislativo. En el fondo, se trata de una transferencia de derechos constitucionales de los departamentos y de los municipios al gobierno central, en la práctica un contrasentido constitucional, una iniciativa de reversa del proceso y los principios de descentralización consagrados en la Carta Política colombiana.

Fotografía1. Regalías. Recuperado de: http://www.ucc.edu.co/pasto/PublishingImages/regalias.jpg.

Pero no es sólo eso, la explotación de recursos naturales no renovables trae por lo menos dos consecuencias gruesas: la primera, es un gran deterioro socio ambiental de la región sometida a la explotación de dicho recurso, y la segunda, una utilidad esperada de dicha explotación que en la mayoría de los casos es ínfima para la entidad territorial en la que se establece la explotación. De manera que se puede señalar que si el ánimo del gobierno fuese compensar a las regiones por los evidentes problemas de desatención de las necesidades sociales básicas que muchas de ellas poseen, entre otras por 20 años contínuos de aplicación desaforada de la política neoliberal, podrían explorarse alternativas que no impliquen expropiar a las regiones productoras de recursos que en muchos casos compensan lo dejado de percibir en las dos reformas anteriores del régimen de transferencias.

Así, por ejemplo, crear un tributo especial a los nuevos proyectos de explotación minera de las multinacionales del ramo que operan en Colombia en condiciones de ventaja inusitadas o decretar un aumento sustancial de los montos de las regalías que pagan estas mismas empresas, podrían ser una de las tantas alternativas que se podrían emplear para tal propósito de forma que no involucre quitarle a unas deprimidas regiones productoras, para, supuestamente, darle unas migajas a otras regiones aún más pobres pero carentes de condiciones de explotación de recursos naturales, y por tanto de regalías, con la consabida mala política de propiciar una pelea entre departamentos y entes territoriales.

Por lo anterior, es claro que son otras las motivaciones del ejecutivo al impulsar con tanto afán esta reforma constitucional. El Estado central, es decir el gobierno nacional se encuentra atravesando serias dificultades fiscales. Ello se evidencia en la cifra del déficit fiscal del año 2009, la cuál ascendió a 24 billones de pesos y equivalía al 4,6% del Producto Interno Bruto. En una declaración reciente, el ministro de hacienda señalaba que el proyecto debe también contribuir al equilibrio fiscal, afirmación que da buena cuenta de los propósitos ciertos que persigue la iniciativa, los profundos problemas fiscales del gobierno son la causa de su necesidad de concentrar nacionalmente el manejo y la destinación de los recursos de regalías.

Una preocupación central expresada por los orientadores de la política pública en materia económica del Estado colombiano es cómo asegurar recursos para el pago cumplido y expedito de las obligaciones financieras externas, en razón de que la menguada capacidad fiscal del país parece muy endeble para asegurar el ingente caudal de recursos destinados a honrar tales compromisos. De otro lado, el continuo proceso de revaluación, originado en una masiva e incontrolada entrada de capitales, ha desbalanceado el control de la tasa de cambio a la baja, ello en contravía, de la inversión social en las regiones que entre otras podría hacerse con recursos de regalías.

No es claro, luego de aprobada la reforma, quién manejará los dineros, ni quién y cómo se administrarán los

fondos que crea el mencionado acto legislativo. Es de esperarse que la ley reglamentaria desarrolle este álgido punto, pero es plausible suponer que el Banco de la República manejará estos recursos bajo la óptica tradicional de continuar con los compromisos fiscales adquiridos con el FMI, durante las firma de los acuerdos: "*Stand By*". De ocurrir así, se estaría confirmando la tesis que en el marco de la regla fiscal, serán las comunidades más marginadas del país las que terminarán pagando los desafueros de la ortodoxia económica neoliberal, por la vía de sacrificar las destinaciones de las partidas de regalías, para asegurar de un lado la seguridad jurídica y estabilidad macroeconómica a las inversiones externas, y de otro, los acuerdos de financiación del déficit del Estado central.

No se puede dejar de recalcar que los compromisos crediticios del Estado colombiano fueron adquiridos como fruto precisamente de la aplicación contumaz de la ortodoxia neoliberal, y que una vez reducido el espacio fiscal y productivo del gobierno, este recurre a sacar de los bolsillos marchitos de las regiones los recursos para seguir recabando en las mismas premisas ya enteramente agotadas. Aquí encontramos centro de relación entre los dos actos legislativos, puesto que la - regla fiscal - es decir la aplicación material del derecho a la sostenibilidad macroeconómica persigue el mismo propósito, constitucionalizar un esquema teórico de política fiscal en clave neoliberal y desterrar el limitado margen de derechos sociales que quedaron insertos en la Carta Política, para refundar la estructura general del Estado en una abierta configuración neoliberal.

Derecho a la sostenibilidad macroeconómica y regla fiscal

El gobierno nacional presentó e hizo aprobar junto con el Acto Legislativo de regalías un proyecto aún más lesivo que el anterior, por cuanto buscó limitar de forma radical los alcances que tiene la débil estructura del Estado Social de Derecho en Colombia. En este orden de ideas, un comité técnico interinstitucional conformado por un grupo de técnicos agrupados por el DNP, el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República, efectuaron una serie de recomendaciones al Gobierno Central sobre la denominada "Regla fiscal", y propuso entre otras una reforma constitucional para instaurarla como derecho[10].

10 Este grupo fue conformado a petición del gobierno Uribe Vélez, y sus recomendaciones expresadas en los textos del Acto Legislativo, fueron retomadas y profundizadas por la administracion Santos. De forma, dichas recomendaciones son hoy una realidad constitucional y demuestran cómo los dos gobiernos estan profundamente imbricados y las supuestas diferencias que algunos analistas encuentran entre ambos son mas bien aparentes.

Fué así como el 20 de julio, el Gobierno de Juan Manuel Santos presentó el proyecto elaborado por el Ministro de Hacienda y el director de Planeación Nacional del gobierno anterior, el Acto Legislativo 16 de 2010, por el cual se garantiza la estabilidad macroeconómica como derecho fundamental para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho", acto legislativo que modifica los Artículos 334, 336 y 341 de la Constitución Nacional y altera la morfología del esquema constitucional de garantías, y aseguramiento de derechos sociales, premisa fundante del Estado Social de Derecho.

Fotografía 2. Una agenda de política fiscal. Recuperado de: http://image.slidesharecdn.com/unaagendadepolticafiscal-130117191057-phpapp02/95/slide-1-1024.jpg

Las premisas teóricas en que se funda este proyecto son, entre otras, que un marco de férrea disciplina fiscal puede brindar mejores posibilidades de obtener un crecimiento más alto y sostenido en un clima en el que los negocios puedan prosperar libremente, (Williamson 1990). El supuesto adicional da cuenta de cómo una baja inflación, es la garantía para un crecimiento sostenido, desechando cualquier forma de intervención o expansión monetaria central, que según el gobierno, estimularía el alza de los precios de la economía, disparando la inflación y aumentando el déficit fiscal y desincentivando un sano margen de inversión y ahorro. (Suárez, 2010)

Los instigadores de este proyecto arremeten contra el cartapacio de derechos consagrados en la Constitución de 1991, ellos atacan particularmente las obligaciones de gasto que la Constitución impone al Estado en general, pero hacen énfasis particular en la obligación de gasto impuesta al ejecutivo, e insisten, en que dichas obligaciones sólo conllevan a un aumento del déficit fiscal. Déficit, que debe financiarse con endeudamiento externo, y señalan que tal dinámica debe ser contrarrestada únicamente con una férrea política de disciplina fiscal y mesura en el gasto público. Así, las políticas de focalización y uso eficiente de los recursos fiscales en la atención

de la población más vulnerable son las fórmulas con las cuales un Estado responsable manejará juiciosamente sus finanzas y se comportará de manera acorde con las exigencias propias del ámbito de un mundo globalizado. (Suárez, 2010, p.217)

Con la aprobación de la reforma constitucional, la disposición genérica de "Sostenibilidad Fiscal" se concreta en la forma de "Regla fiscal", es decir, en una ley con mayor orden jerárquico vinculada o incorporada al Estatuto Orgánico de Presupuesto y al Plan de Desarrollo. (Suárez, 2010, p.218), de manera tal, que la regla fiscal consistiría en la práctica, en la imposición con fuerza de rango constitucional, de un gasto público prudente y restringido, amparado en la premisa de equilibrar los gastos y los ingresos del Estado. La determinación cuantitativa de la regla fiscal, se hace mediante una fórmula de la ortodoxia del manejo de las finanzas públicas neoclásico, se fija el superávit primario estructural permanente del GNC, como un porcentaje del PIB, que consiste en lograr un excedente, luego de restar de los ingresos corrientes los gastos de funcionamiento y de inversión, de manera que el destino del superávit primario se orientará a la reducción de la deuda pública respecto del PIB. (Suárez, 2010, p.218)

La regla fiscal formulada para Colombia es la siguiente:

$$Bt = B^* + 0{,}3\,Yt + CCIPt$$

Donde, Bt: es el balance fiscal primario del Gobierno Nacional Central; B*: es el balance fiscal primario objetivo que hace sostenible la deuda en el mediano plazo; Yt: es la brecha del producto en la economía colombiana; CCIPt: es el componente cíclico de los ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central.[11]

El gobierno nacional sabe que se encuentra obligado a reducir las propensiones que tiene su deuda de no poder continuar sosteniendo el "*roll over*" para financiar externamente su déficit[12], gracias a que si la tasa decreciente del PIB es menor a la tasa de interés real, el aumento de los montos de los pasivos del gobierno hacen impagable la deuda, incluso en el corto plazo, con lo que se vería obligado a acudir a la emisión o peor a la moratoria de pagos afectando, de un lado a los tenedores de bonos y de otro a los operadores del mercado de capitales, tal situación es impensable para los fines de la política económica oficial. (Suárez, 2009, p. 219)

De esta forma la "Regla fiscal" elimina la posibilidad real del Estado de manejar en forma autónoma su emisión, o la expansión de su política monetaria, para manejar una eventualidad, o un momento de crisis de la economía, reduciendo de contera el alcance de las políticas sociales del Estado, todo ello además, enmarcado en el manejo de las finanzas públicas con inflación objetivo cero como eje de la política económica del gobierno. Lo anterior también busca alcanzar la anhelada calificación de riesgo que otorgan firmas internacionales, para garantizar la estabilidad y reducir la incertidumbre de los inversionistas foráneos, propósitos últimos de los gobiernos tributarios de la concepción neoliberal.

Por último, resulta pertinente hacer notar, cómo la presunción de un aumento significativo de los ingresos por vía del volcamiento del país hacia la actividad minero energética, sería de vital importancia para incorporar la Regla fiscal para el Gobierno Central, porque un aumento de dichos rubros significaría que estos nuevos recursos aumentarían sin duda el déficit primario y por tanto serían un colchón para el manejo de la deuda, la pregunta que nos haríamos aquí, es: ¿Por qué no aprovechar estos recursos en la solución de las ingentes necesidades del pueblo en su conjunto en lugar de mantener estables los negocios de los especuladores financieros externos?, la respuesta ya está más que clara en las políticas que defiende y agencia el actual Gobierno.

De otro lado, y mucho más grave todavía, es lo que puede ocurrir con las posibilidades de garantía y aseguramiento de derechos sociales que impone la Constitución de 1991 y que ha abanderado la Corte Constitucional con sus fallos. Es de esperarse que la Corte, que tradicionalmente ha estado de lado de la estabilidad fiscal y de un manejo responsable de las finanzas del Estado, termine aprobando esta reforma constitucional, por lo menos así lo dejan entrever los fallos que en materia económica ha proferido el tribunal durante la última década. Recuérdese el trascendental fallo aprobatorio sobre el TLC con Estados Unidos o sobre la unificación de los regímenes pensionales.

Al parecer la dicotomía interna que muestra la Carta Política colombiana, se está resolviendo a favor de la parte neoliberal de la misma, y la posibilidad material de ase-

11 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. "Así, se requerirá un mayor superávit (o menor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por encima de su nivel potencial y/o los ingresos petroleros estén por encima de su senda de largo plazo y, por el contrario, se permitirá un menor superávit (o mayor déficit) cuando el crecimiento de la economía se ubique por debajo de su nivel potencial y/o los ingresos petroleros estén por debajo de su senda de largo plazo".

12 De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la deuda del Gobierno Nacional Central alcanza el 39,4% del PIB. Para que sea sostenible - dice la regla de política - dicha deuda debe reducirse al 28% del PIB. Esta senda de ajuste impone lógicas de austeridad profundas en la inversión pública (salud, educación, lucha contra la pobreza, atención a víctimas y desplazados, etc.), que serían innecesarias si se revisa la abundante literatura económica que acepta que el nivel adecuado de deuda pública para un país en desarrollo puede alcanzar el 60% del PIB, siempre y cuando la deuda tenga como objetivo la inversión pública.

guramiento de los derechos sociales y de los apelativos del presupuesto general de la nación para atender la política social como garantía del denominado Estado Social de Derecho, tienden a desaparecer y la velocidad de su agotamiento se acelera con la entrada en vigor de ambas reformas constitucionales. De tal manera que la lección para quienes albergaron alguna esperanza de cambio en el gobierno de Juan Manuel Santos será tan dura como el error de su análisis al ver en este un distanciamiento por lo menos en materia de Política Económica y Social con el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Conclusiones

Luego de 21 años de vigencia de la nueva Carta Política, es claro cómo la tensión expresada en su seno, entre la parte garantista y la parte neoliberal del texto, parece inclinarse a favor de la segunda, en tanto las medidas de política macroeconómica aprobadas por medio de las enmiendas al texto de 1991, regulan los mecanismos técnicos propios para reducir y limitar al máximo la competencia de aseguramiento y garantía que había tenido hasta ahora la Corte Constitucional y los jueces de tutela. En la misma línea apunta la cada vez más restringida descentralización administrativa, que se desdibujó del diseño que había tenido desde la reforma de 1986 y su incorporación posterior como norma de rango constitucional en la asamblea de 1991.

La Constitución es el marco legal que regenta la estructura normativa de un país. En Colombia, la Constitución de 1991 fue producto de una negociación política que involucró a varios sectores de la vida nacional de todos los lados del amplio espectro político interno. Así, los grupos insurgentes que negociaron su desmovilización y muchos sectores de la izquierda, lograron incluir en el texto elementos normativos de tipo garantista, entre tanto los sectores más conservadores introdujeron en el seno de la Carta, sus puntos de manejo neoliberal de la economía interna. Hoy dos décadas después, asistimos a la muerte de las prerrogativas hechas por los primeros. El concepto genérico de Estado Social de Derecho se enterrará bajo los mecanismos de política económica, quitándose el lastre de los derechos cedidos en la negociación de 1991.

Fotografía 3: Minas de sal, Guajira colombiana. Por: Ricardo Nanclares.

Referencias Bibliográficas

Ahumada, C. P. (1995). *The neoliberal authoritarian model and its impact on the relationship between state and society in Colombia*, 1986-1994, Ann Arbor, NY.

Echavarría, H. (2010). *Reforma al Sistema General de Regalías*. Instituto de Ciencia Política. Boletín 170.

Estrada, J. (2010). Reforma al régimen de regalías. *Revista Izquierda*, No 6.

González, J. (2000). El desmanejo de la deuda pública interna. *Economía Colombiana*, No. 281. Bogotá: Contraloría General de la República.

Libreros, D. A. (2010). El fracaso anunciado en la estrategia del gobierno para detener la revaluación. *Revista Izquierda*. No 6.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). *Regla fiscal para Colombia*. Bogotá: Comité Técnico Interinstitucional.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). *Proyecto de Acto Legislativo por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Exposición de Motivos*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). Ministerio de Minas y Energía. *Proyecto de Acto Legislativo Por el cual se constituye el sistema general de Regalías, Se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras sobre el régimen de Regalías y Compensaciones*. Bogotá.

Restrepo, D. I. (S.F.) *Presentación de estudio en el foro Futuro del Sistema General de Participaciones*. Federación colombiana de municipios. Recuperado de: http://www.google.com.co/search?sourceid=chrome&ie=UTF&q=Sistema+General+de+participaciones+Dario+Indalecio+Restrepo.

Restrepo, D. I. (2006, 15 de octubre). La celada contra las transferencias. *UN Periódico*.

Suárez, A. (2010). *La confianza Inversionista*. Bogotá: Aurora Editores.

Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment. How much has happened*. Washington: Institute for International Economics.

ANUALIDAD COMO PRINCIPIO PRESUPUESTAL

Jaime
Ramirez Plazas*

RESUMEN

El presente artículo pretende desarrollar el principio de anualidad presupuestal en Colombia, sus excepciones, la aplicación del contrato estatal en relación con el principio de anualidad, así como, la dicotomía entre el principio de anualidad y el cumplimento de los fines del Estado Social de Derecho.

Palabras clave:

Presupuesto, anualidad, contratación y estado Social de Derecho

ABSTRACT

This article aims to develop the principle of yearly budget in Colombia, its exceptions, the application of state contract in relation with the principle of annuity, and the dichotomy between the principle of annuity and fulfillment of the purposes of the Social Status of Law.

Keywords:

Budget, annuity, recruitment and social status of law.

* ***Economista de la Universidad de los Andes, con Posgrados en Alta Gerencia - Universidad Surcolombiana, Instituciones Jurídico Políticas y Derecho Público, de la Universidad Nacional y Docencia Universitaria de la Universidad Antonio Nariño. Maestría en Derecho Económico y Doctorado en Sociología jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Profesor catedrático de Posgrado de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- y profesor titular de tiempo completo de la Universidad Surcolombiana. Correo electrónico: jarapla@usco.edu.co***

Introducción

Con el presente artículo se pretende analizar conceptual y jurídicamente el tema de la anualidad y sus excepciones, así como la contratación estatal, en el marco del Estado Social de Derecho, a fin de contribuir con elementos de juicio a los administradores de la cosa pública, en su proceso de toma de decisiones.

Para poder entender la controversia alrededor del tema, es necesario iniciar por explicar la esencia del principio de anualidad presupuestal. En esa medida, el artículo se esmera por precisar los límites que tiene el principio y las excepciones que se han venido aceptando por la Ley y la jurisprudencia, para por último precisar los alcances y límites del principio frente a la ejecución presupuestal relativa a contratos, en donde la jurisprudencia es más incipiente o nula.

El problema se puede concretar en que, por la rigidez presupuestal en la aplicación del principio analizado por parte de los actores fiscales y sus intérpretes, muchas veces se ocasiona un daño al Estado Social de Derecho. Ello en la medida en que los servicios públicos, las obras públicas, el funcionamiento del Estado y parte de la economía que genera a su vez empleo, desarrollo y cumplimiento de políticas macroeconómicas se paraliza por tiempo, muchas veces indefinido, a causa de diversas razones ajenas a la administración estatal, producto de lo cual se castiga en principio tanto a la administración, como a los ciudadanos.

Los recursos públicos son siempre escasos y deben estar orientados no solo a las prioridades estructurales, sino también temporales. Cuando una entidad decide utilizar recursos de una vigencia en bienes, servicios u obras que van a ser ejecutados en la siguiente, está perdiendo la oportunidad de aprovecharlos en atender otras necesidades presentes. Esta es la lógica que quisieron introducir las Leyes 819 de 2003 y 1530 de 2012, para corregir el uso inadecuado de las reservas.

El contenido del presente documento está estructurado de la siguiente manera:

I. Principio de anualidad. A. Excepciones a la aprobación anual del presupuesto. B. Excepciones a la ejecución anual del presupuesto. 1. Reservas presupuestales o de apropiación. 2. Reservas presupuestales por negocios jurídicos no perfeccionados. 3. Reservas de caja o cuentas por pagar. 4. Pasivos exigibles por vigencias expiradas. 5. La fiducia pública y los encargos fiduciarios. C. Excepciones al principio de anualidad que no aparecen durante el cierre presupuestal. II. Efectos del principio de anualidad en la contratación estatal. 1. Planeación en la Contratación. 2. Adición de los contratos estatales. 3. Límite legal a la adición de contratos estatales. 3. Aspectos presupuestales a tener en cuenta en la adición de los contratos. III. Estado Social de Derecho, dignidad humana, solidaridad y gasto público. IV. Conclusiones y bibliografía.

Principio de anualidad

Imagen 1: Presupuesto. Recuperado de: http://www.isladeideas.com/iu/gmiu4/media/k2/items/cache/68497d6cb194485d2759fde9466457b7_XL.jpg

El principio de anualidad, de acuerdo con la Corte Constitucional[1], tiene origen en la Constitución misma y su esencia es la de poder realizar de forma periódica y continua, control político al ejecutivo, por parte de las corporaciones de elección popular y de la sociedad en general, sobre la gestión realizada en un periodo de un año y facilitar la toma de correctivos en términos de dicha gestión, de forma oportuna. Lo anterior, en razón a que el presupuesto es un instrumento fundamentalmente político, en el cual la sociedad, a través de sus representantes y los gobernantes conciertan la viabilización de las políticas públicas, mediante la asignación de recursos.

La desarticulación de los procesos de planeación, presupuestación y control, llevó a que las reservas terminaran convirtiéndose en uno de los orígenes de los déficit de las entidades públicas y en un factor entorpecedor de la gestión y de la claridad de las cifras presupuestales. Por esta razón, el legislador ha intentado, sin éxito, en varias oportunidades acabar con dichas reservas, inicialmente a través de la Ley 179 de 1994, posteriormente, limitarlas a

1 Ver entre otras Sentencias: C-478 de 1992, C337 de 1993 y C-502 de 1993.

través de la Ley 225 de 1995, la Ley 819 de 2003 y finalmente a través de la Ley 1530 de 2012.

Para abordar el tema de los principios presupuestales es importante recordar lo que la Corte Constitucional ha dicho sobre los mismos y su fuerza vinculante. En este sentido resulta primordial traer a colación lo expresado por la Corte en sentencia C-337 de 1993, M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa cuando expresó:

> los principios consagrados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la Ley orgánica y determinantes de la Ley anual de presupuesto.

El principio de anualidad del presupuesto ha sido consagrado en el artículo 346 de la Constitución Política respecto de la aprobación, y en el artículo 8º Inciso 1 de la Ley 819 de 2003, en lo referente a la ejecución, en los siguientes términos:

> Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las entidades territoriales deberá sujetarse a los correspondientes marcos fiscales de mediano plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

El principal problema relacionado con el régimen de reservas está en que dadas las deficiencias en la planeación institucional y a la ortodoxa aplicación de reglas presupuestales y contractuales, las entidades públicas no consiguen ejecutar en niveles adecuados el presupuesto autorizado y con el propósito de "no perder la plata" y poder mostrar un nivel adecuado de ejecución, terminan comprometiendo el presupuesto en el último mes del año, con graves consecuencias en términos de eficiencia, eficacia, economía e inclusive moralidad.

Pero el uso inadecuado del régimen de reservas no es el responsable de las deficiencias, sino el síntoma de las deficiencias en los instrumentos de gestión y la desarticulación de los mismos. En otras palabras, de nada sirve acabar el régimen de reservas si no se corrigen las deficiencias de los instrumentos de gestión y su desarticulación.

Aunque la Corte Constitucional determinó que las reservas no se oponen al principio de anualidad, la práctica del cómo y porqué se constituyen, sí han carecido de respaldo constitucional y legal. No tiene lógica desde la perspectiva de la gestión y tampoco respaldo legal, adquirir compromisos en una vigencia en su totalidad con cargo al presupuesto de dicha vigencia, cuando va a ser ejecutado parcial o totalmente en la siguiente vigencia.

Por todo lo descrito, la interpretación armónica de la norma, a pesar de las deficiencias de redacción, contenida en el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, debe entenderse en el sentido que no es posible adquirir compromisos que excedan en su ejecución la vigencia, si no se cuenta con una autorización para adquirir compromisos con cargo a vigencias futuras y así usar en los gastos el presupuesto de la vigencia en la cual se ejecutan realmente.

Por esta razón, se consideró adecuada la reglamentación en este aspecto, realizada en el Decreto 4730 de 2005[2], aunque posteriormente modificado por el Decreto 1957 de 2007[3], en el sentido de exigir la entrega a satisfacción de los bienes, obras o servicios antes del treinta y uno de diciembre, a no ser que se cuente con una autorización para comprometer presupuestos de vigencias futuras. Esto no significa ni conceptualmente ni legalmente que las reservas hayan desaparecido o que, como afirma la DAF[4], que

2 Este Decreto reconoce que el régimen de reservas que se encuentra vigente es el previsto en la Ley 225 de 1995, incluyendo su régimen de castigo y suprime la noción de excepcionalidad de las reservas que consideraba el Decreto 4730 de 2005. Es decir, con este Decreto el Gobierno Nacional no solo reconoce que las reservas están vigentes, sino la finalización del régimen previsto en la Ley 819 de 2003, en cuanto al pago de reservas con cargo al nuevo presupuesto.

3 Es importante anotar que no solo por expresa disposición de este Decreto sino por la distribución de competencias normativas en materia presupuestal, este no aplica para las entidades territoriales. Sin embargo, es de analizar si la competencia de las entidades territoriales podría dar para interpretar en un sentido contrario la disposición legal, lo cual considero inviable.

4 Dirección General de Apoyo Fiscal, Concepto 002 del 15 de noviembre de 2006. Los argumentos para ésta afirmación son los siguientes: a. Si bien es cierto, que cuando se pacta recibo a satisfacción antes del treinta y uno de diciembre, por lógica no deberían constituirse reservas, ya que al haberse recibido a satisfacción lo que procedería en caso de no haberse pagado, sería la constitución de una cuenta por pagar. También es cierto que la dinámica contractual y comercial no responde necesariamente al calendario y se pueden presentar circunstancias no previstas que conlleven a una suspensión del contrato y por esta razón, a abarcar en su ejecución parte de la siguiente vigencia. Sin embargo, dicha circunstancia no debe ser previsible al momento de suscribir el contrato, ni ser responsabilidad de la administración, ya que si era previsible, podríamos estar ante la responsabilidad de funcionarios que valiéndose de instrumentos normativos vulneraron el propósito de la Ley.

b. Desde el punto de vista legal, la Ley 819 de 2003, no derogó ni tácita ni expresamente el régimen de reservas de la Ley 225 de 1995 y por tanto cuando se presenta la circunstancia allí descrita de encontrarse un compromiso perfeccionado a treinta y uno de diciembre, sin que se hayan recibido a satisfacción los bienes, servicios u obras, se deberá constituir la correspondiente reserva presupuestal. Es importante anotar que el proyecto original presentado por el Gobierno, contenía articulado que derogaba de forma expresa el régimen de reservas, pero dichos textos no fueron aprobados por el legislador.

se deban cargar al presupuesto de la siguiente vigencia. El régimen de reservas ha implicado desde su creación, la extensión del presupuesto a la siguiente vigencia. Las reservas desde la perspectiva presupuestal y contable lo único que hacen es finalizar el proceso de ejecución iniciado en la vigencia anterior, sin que exista fundamento legal por fuera del régimen transitorio de la Ley 819 de 2003, para incorporarlas al nuevo presupuesto. De hecho, la Resolución 36 de 1998, mediante la cual la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estableció las reglas de registro de la ejecución de las reservas, como una extensión del presupuesto de la vigencia anterior.

El treinta y uno de diciembre fenecen sin excepción las partidas no comprometidas, mientras que las comprometidas continúan vigentes hasta tanto finalicen sus efectos, y por su naturaleza no existe autorización legal para su incorporación al nuevo presupuesto, a no ser que sean déficit fiscal. Obviamente, si son déficit es porque no son reservas, es decir, porque no están financiadas.

En conclusión, las reservas están vigentes, pueden ser constituidas con el cumplimiento de los requisitos legales y deben ser ejecutadas como una extensión del presupuesto del cual se derivan sin que exista autorización legal para su incorporación al nuevo presupuesto.

En este orden de ideas, las excepciones al principio de anualidad se clasifican en tres categorías en razón del ámbito de aplicación del principio de anualidad. Estas limitaciones o excepciones se refieren a la aprobación anual del presupuesto, la ejecución anual del presupuesto, siendo estas dos las categorías en que se clasifican las excepciones al principio de anualidad y excepciones al principio de anualidad que no aparecen durante el cierre presupuestal.

A. Excepciones a la aprobación anual del presupuesto

En este acápite se encuentran las denominadas adiciones presupuestales, que son inclusiones de mayores ingresos o de mayores gastos al presupuesto anual de la entidad administrativa. Un caso típico de un ingreso que siempre se determina mediante adición presupuestal es el de los superávits, en razón a que estos recursos aparecen al cierre fiscal. Por otra parte, los gastos extraordinarios que deba ejecutar una entidad y que no tengan soporte en las partidas presupuestales previamente aprobadas también deberán ejecutarse mediante adición presupuestal.

c. La Ley 819 de 2003, contemplaba un régimen transitorio, mediante el cual se determinaba que al cierre de la vigencia 2004 se debían cargar al nuevo presupuesto el 30% de las reservas y el restante 70% debía manejarse conforme el régimen tradicional de las reservas; y para el cierre de la vigencia 2005, dichos porcentajes se invertirían (30% reservas y 70% con cargo al nuevo presupuesto). Sin embargo, la Ley no previó dicho mecanismo para ser aplicado con posterioridad.

B. Excepciones a la ejecución anual del presupuesto

Varias excepciones se presentan al momento de efectuar el cierre presupuestal, operación realizada al finalizar cada vigencia presupuestal, en la cual se analiza la ejecución de las partidas, así como el estado de las finanzas de la entidad respectiva, que puede terminar en un balance de superávit equilibrado o deficitario.

Según el principio de anualidad del presupuesto y en desarrollo del principio de eficacia de la Administración Pública contenido en el artículo 209 de la Constitución Política, (en adelante: C.P.), el resultado que debería aparecer al cierre fiscal, sería que las partidas presupuestales que fueron aprobadas por la Ley, Ordenanza o Acuerdo de presupuesto fueron debidamente comprometidas y canceladas.

Sin embargo, en la práctica presupuestal muchas veces no es posible cancelar una partida dentro de su respectiva vigencia presupuestal. Piénsese a manera de ejemplo en un contrato de construcción de una carretera que se termina por fuera del tiempo inicialmente convenido, porque las condiciones climáticas impidieron su ejecución durante dos o tres meses, y habrá de entregarse la obra terminada por fuera de la vigencia presupuestal en que fue aprobada la partida. El contrato por la prórroga o suspensión, según fuere el caso, habría de extenderse hasta el treinta de abril, razón por la cual no podrá la administración cancelar la obligación correspondiente en la vigencia presupuestal originaria, sino en la que se entregó la obra completamente ejecutada[5].

La aprobación anual del presupuesto por parte de las corporaciones de elección popular, constituye para el respectivo gobierno una autorización para captar recursos y aplicarlos a las necesidades de la sociedad a la cual representan. Sin embargo, la dinámica social, sus exigencias y aún la cotidianidad de la Administración Pública no responden a una lógica de anualidad y por esta razón, ha sido necesario matizar la aplicación del principio de anualidad e inclusive, crear instrumentos aparentemente contradictorios con dicho principio. Por este tipo de circunstancias surgen las excepciones al principio de anualidad, como son:

5 Igual hipótesis se presentaría si el contrato terminado en diciembre tiene un listado de lo que se denomina "pendientes", que hacen imposible su recibo definitivo y la elaboración de las actas de obra que determinen el inicio del proceso de pago. En este evento, que entra dentro del término de vigencia y liquidación del contrato (arts. 60 y 61 Ley 80), tampoco podrá pagarse los dineros en la vigencia anual expirada, sino en la que se procede a recibir y liquidar el contrato.

1. Reservas presupuestales o de apropiación

Las reservas presupuestales o de apropiación se generan cuando al cierre de cada vigencia fiscal estas se constituyen "con los compromisos que al treinta y uno de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación", es decir, no se ha cumplido el objeto, (Art. 89. Estatuto Orgánico de Presupuesto). Lo que permite que aunque la ejecución del contrato no se haya terminado, es decir, no sea aún exigible su pago, se reserve del presupuesto que va a expirar el monto de la partida presupuestal que aún no se ha hecho exigible, para que este entre a título de reserva, en el nuevo presupuesto y así sea posible el pago con estos dineros en la siguiente vigencia fiscal.

Las reservas se deben constituir en los registros internos de la entidad administrativa, y deben ser enviadas antes del veinte de enero de la vigencia siguiente a la Dirección General del Tesoro o su equivalente en el nivel territorial y de la Contraloría General de la República o su equivalente en el nivel territorial, para lo de su competencia[6].

2. Reservas presupuestales por negocios jurídicos no perfeccionados

Existen dos figuras que aparecieron en nuestro ordenamiento jurídico, una de ellas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal –819/2003– en el inciso 2 del artículo 8º, y suele ser confundida con la figura de las reservas de apropiación.

El supuesto de hecho que da la posibilidad de aplicar la figura se presenta cuando al momento del cierre fiscal se produce una de dos circunstancias: Primera, cuando el proceso de licitación, concurso, subasta o aceptación de oferta no se haya perfeccionado y segunda, que adjudicado el contrato, realizada la subasta o aceptada la oferta, esto es, el proceso perfeccionado y con el surgimiento de relaciones recíprocas, el contrato como tal aún no se haya perfeccionado. Como vemos, los supuestos de hecho son diferentes: en el primero no ha surgido el derecho propiamente al compromiso presupuestal, en el segundo, obviamente surge el derecho y obligación del compromiso.

Fotografía 1: Reserva. Recuperado de: http://www.portafolio.co/sites/portafolio.co/files/imagecache/horizontal_galeria/Billetes20mil_0.jpg

6 La Dirección General del Tesoro, con el objeto de precisar los dineros que no entran a la partida de superávit de la vigencia expirada, compromete el dinero del programa de caja para las erogaciones que se producirán en los meses subsiguientes. De otra parte, la Contraloría podrá iniciar investigaciones, si lo considera pertinente, con el objeto de determinar las razones que generaron la inejecución del presupuesto anual y la preservación del principio de anualidad.

En los términos de la Ley 819 de 2003, la primera circunstancia se plantea de la siguiente manera:

"En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su per-

feccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia". Si el proceso licitatorio no se ha adjudicado, el proceso no se ha perfeccionado como tal con su debida culminación y acto administrativo en firme al treinta y uno de diciembre respectivo, no es posible asumir el compromiso con base en las apropiaciones de la vigencia expirada.

Cosa diferente es, cuando el proceso esté perfeccionado totalmente, lo cual implica constituir la reserva presupuestal, en el respectivo período. Sin embargo, como los compromisos al treinta y uno de diciembre no se han cumplido, pero están legalmente contraídos, como lo indica el artículo 89 de la Ley Orgánica de presupuesto, deberá constituirse la reserva presupuestal correspondiente, con el fin de que "desarrollen el objeto de la apropiación". Por supuesto que deberá existir el registro presupuestal respectivo, el cual deberá estar configurado en la vigencia fiscal que fenece. Cabe anotar, que estas reservas sólo pueden utilizarse para el pago de las obligaciones específicamente comprometidas y que dichas obligaciones son canceladas con recursos de la vigencia expirada y previamente relacionadas al Ministerio o Secretaría de Hacienda antes del veinte de enero del año subsiguiente[7].

La segunda figura apareció en la Ley 1530 de 2012, por la cual se reguló la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, que desarrolló el artículo 360 de la C.P. Esta Ley dispone en sus artículos 60 y 61, el Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías conformado por: el Plan de Recursos, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías y el Presupuesto del Sistema General de Regalías. El Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se regirá por los principios de planificación regional, a saber: programación integral, plurianualidad, coordinación, continuidad, desarrollo armónico de las regiones; concurrencia y complementariedad, inembargabilidad, publicidad y transparencia, de conformidad con lo depuesto por el artículo 62 de la misma Ley. Según el principio de plurianualidad: los componentes del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías deben propender porque opere con un horizonte de mediano plazo, en el cual se puedan identificar sus ingresos y se definan presupuestos que abarquen una bianualidad, la cual comienza el primero de enero y termina el treinta y uno de diciembre del año siguiente al de su inicio.
La Ley 1806 de 2012, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del primero de enero de 2013 al treinta y uno de diciembre de 2014, dispone en su artículo 14, que la incorporación en los presupuestos de las entidades públicas, se hará mediante Acto Administrativo del jefe del órgano del sistema, de la entidad pública designada como ejecutora de proyecto por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCADs- o de las Corporaciones Autónomas Regionales, y mediante Decreto del Gobernador o Alcalde. Las entidades territoriales deben incorporar a sus presupuestos, los recursos que reciban por funcionamiento y para la ejecución de proyectos financiados con cargo al Sistema General de Regalías. Dicha incorporación se adelantará en un capítulo independiente del presupuesto del respectivo órgano o entidad, una vez se asignen los recursos con cargo al porcentaje destinado para el funcionamiento del sistema y cuando se acepte la designación como ejecutor de proyecto: la cual será adelantada por el OCAD respectivo. Los ingresos y gastos incorporados en el capítulo independiente del presupuesto de cada órgano o entidad tendrán para todos los efectos fiscales, una vigencia igual a la del Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías.

El proceso de afectación de las apropiaciones incorporadas en los presupuestos de las entidades con base en el inciso anterior, será el que corresponda al régimen presupuestal de la respectiva entidad, salvo en lo relacionado con la vigencia de las apropiaciones, que será igual a la del presupuesto bianual del Sistema General de Regalías.

3. Reservas de caja o cuentas por pagar

Estas reservas se configuran para atender compromisos adquiridos, los cuales al momento del cierre presupuestal ya son exigibles, sin que el pago efectivo de ellos se haya realizado.

Al tenor del artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto son "cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios". Así las cosas, el ordenador del gasto y el pagador deben establecer las reservas de caja, y una relación de ellas debe ser enviada antes del veinte de enero de la vigencia siguiente, a la Dirección General del Tesoro o su equivalente en el nivel territorial y de la Contraloría General de la República, o su equivalente en el nivel territorial para lo de su competencia.

Entonces, la diferencia entre las reservas de apropiación y las reservas de caja se encuentra en que para las primeras, el sujeto obligado al cumplimiento de la obligación no la ha satisfecho, es decir, aún no ha cumplido con el objeto contractual, pero existe el negocio jurídico que debe cumplirse. En las segundas, ya se ha dado cumplimiento a la obligación y tan solo está pendiente el pago según el compromiso adquirido por el ente estatal, o se trata de pagar el anticipo en un contrato en donde se haya pactado esta forma de financiación.

7 Ver también el artículo 26 del Decreto Reglamentario 679 de 1994 y el artículo 38 del Decreto Reglamentario 568 de 1996.

4. Pasivos exigibles por vigencias expiradas –Pave-

Se trata de una figura creada por la Ley 1365 de 2009, basada en el principio del "no enriquecimiento sin causa de la administración". Sobre el pago de obligaciones de vigencias anteriores, la DAF ha sostenido:[8]

> (...) las normas de carácter presupuestal han previsto los mecanismos que deben observar los órganos de la administración para cancelar los compromisos durante la vigencia fiscal en la cual se contraen o durante la inmediatamente siguiente, prohibiéndose además tramitar o legalizar actos administrativos que afecten el Presupuesto cuando no reúna los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos.

Por otra parte, es de observar que la administración no puede enriquecerse sin causa; con respecto de esta figura, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de marzo 26 de 1958 manifestó:

> El enriquecimiento injusto se produce toda vez que un patrimonio reciba un aumento a expensas de otro, sin causa que lo justifique. El enriquecimiento sin causa debe reunir tres elementos conjuntos:
>
> a) Un enriquecimiento o aumento de un patrimonio.
> b) Un empobrecimiento correlativo, y
> c) Que el enriquecimiento se haya realizado sin causa, es decir, sin fundamento jurídico (...)

Así las cosas, y atendiendo a que la Administración Pública no se puede eximir de las obligaciones que legalmente contrajo, (las cuales deben corresponder a las fuentes de gasto establecidas en el artículo 346 de la Constitución Política); en concepto de DAF, sólo sería posible cancelar aquellos compromisos originados en vigencias fiscales anteriores con cargo al presupuesto vigente, que en su oportunidad se adquirieron con las formalidades legales y contaron con apropiación presupuestal disponible o sin comprometer que las amparaban. Por último, los gastos que así se apropien deben estar en el mismo detalle del Decreto de liquidación o en un grado de detalle que permita identificar el gasto que se está realizando, indicando que se trata de vigencias expiradas, para garantizar que estos se orientan a cancelar las obligaciones que se sustentaron. Todo lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidad que les corresponda a los funcionarios de la administración por las actuaciones que causaron el no pago de estas obligaciones en cumplida forma".

En el fondo también cabría una justificación constitucional, como más adelante se explicará.

8 Concepto 2352 del 4 de julio de 1995, dirigido al Procurador Delegado para Asuntos Presupuestales, Procuraduría General de la Nación.

Varias son las condiciones que se requieren para la aplicación de esta excepción:

1. Cuando los compromisos se estén cumpliendo con cargo a reserva presupuestal.

2. Que haya terminado la vigencia fiscal siguiente a la asunción original del compromiso –con cargo al RP, y aún no haya sido posible cancelar la obligación al treinta y uno de diciembre respectivo.

3. Porque se haya dado cumplimiento a la obligación y tan solo esté pendiente el trámite de pago. No se trata pues de cumplir, revisar y registrar futuras relaciones obligaciones (medición de acta, etc.).

4. Que haya una o varias cuentas ciertas y aprobadas por todas las instancias administrativas requeridas *v.gr*[9]., aprobación de interventoría, de la oficina jurídica, si lo requiere, y de la división de presupuesto y financiera de la entidad; esto es, que se haya cumplido con todos sus trámites.

Si el contrato, en un caso concreto, requirió estudios de hidrología adicionales que demandaron una consultoría especial por varios meses, se presentaron problemas de orden público que comportaron su suspensión por un largo plazo del tiempo, se dieron aumentos de cantidades y circunstancias imprevistas en su ejecución, (*v.gr.*, voladuras de roca de alta densidad, etc.), que hicieron imposible su ejecución en forma anticipada al cierre de la vigencia siguiente a la prevista para su ejecución anual, y así mismo el contrato termina en diciembre del año respectivo, siendo posible realizar el trámite de las cuentas finales e incluso el acta de liquidación, pero imposible generar el pago con fecha del último día de diciembre del año expirado y con cargo a la partida presupuestal respectiva, tan sólo en estos eventos habría lugar a aplicar el pasivo de vigencias expiradas –pave-.

Debe tenerse en cuenta que la figura de los "pasivos exigibles vigencias expiradas" es de aplicación meramente excepcional, es decir, cuando no sean aplicables las demás figuras y siempre y cuando los hechos que la generan sean ajenos al contratista. Por último, cabe señalar que la aplicación del pave puede eventualmente generar responsabilidad disciplinaria al funcionario responsable de tal vulneración a los principios de eficacia y de eficiencia de la Administración Pública, pero este hecho es independiente de la aplicabilidad o no de la excepción.
Ahora bien, si el compromiso no es pagado, tampoco se elude la eventual responsabilidad fiscal, de concurrir una

9 Verbi gratia (abreviado v. gr. o v. g., en español verbigracia) locución latina de uso actual que significa "ejemplo" o "por ejemplo". Ver: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1093/22.pdf. Nota del editor.

culpa gravísima, toda vez que el pago no se produjo en la respectiva vigencia, y por consiguiente habría lugar también a un eventual detrimento patrimonial por la mora que este hecho genere, puesto que para el pago de estas cuentas habría necesidad, o bien de una adición presupuestal, de un futuro pago a cargo de las partidas judiciales o de conciliación de la entidad, o bien de esperar excepcionalmente a la próxima vigencia fiscal. En todos los casos, al efectuarse el pago un meses después de generada la obligación, con el riesgo de incurrirse en extra costos para la entidad, más gravosos que la aplicación del pave. (Naranjo y Cely, 2011, 253).

5. La fiducia pública y los *encargos fiduciarios*

IPor último, se hace referencia a las fiducias públicas y los encargos fiduciarios consagrados en la Ley 80, para determinar si también estos constituyen una excepción al principio de la anualidad y, por consiguiente, pueden ser un mecanismo apropiado para cumplir los fines del Estado Social de Derecho. En últimas, que se logre la culminación debida de los servicios y obras públicas ejecutadas a través de contratos.

La Fiducia es el acto jurídico mediante el cual una persona natural o jurídica, llamada fideicomitente o constituyente, entrega a una sociedad fiduciaria uno o más bienes concretos, despojándose o no de su propiedad, con el objeto de cumplir una determinada finalidad a favor del fideicomitente o su beneficiario.

Fiducia en latín significa confianza. **Las operaciones fiduciarias se apoyan en la confianza que el fideicomitente o constituyente, entrega al fideicomisario.** La Fiducia es, por lo tanto, un contrato de transferencia temporal de la propiedad. El fiduciario deberá devolver el bien o los bienes referidos una vez cumplidas sus obligaciones.

Fiducia mercantil- patrimonio autónomo

El fideicomitente se desprende de la propiedad de los bienes que transfiere, sacándolos de su patrimonio. Estos bienes entran a conformar un patrimonio autónomo, que es administrado por la sociedad fiduciaria. Los acreedores anteriores a la constitución del fideicomiso podrán iniciar acciones legales pertinentes en caso de que el patrimonio autónomo se hubiera constituido en fraude a terceros.

El Patrimonio autónomo pensional consiste en la entrega de sumas de dinero o bienes a la Fiduciaria, transfiriendo o no su propiedad, para que sean administrados, invertidos y constituidas las reservas y garantías destinadas a la atención y/o normalización de pasivos pensiónales, para el desarrollo de la gestión encomendada por el Fideicomitente en el pago de mesadas pensionales, cuotas partes pensionales o cualquier otra obligación derivada de dichos pasivos. Así mismo, sirve para la administración de recursos destinados a algunas operaciones relacionadas con el sistema de seguridad social, en las áreas de salud y riesgos profesionales.

1.1 Encargo fiduciario

Se trata de una simple entrega de los bienes para el desarrollo de un objeto específico, sin transferencia de la propiedad. Bajo este esquema fiduciario se maneja la totalidad de los ingresos o rentas de los entes territoriales en proceso de reestructuración, y se realizan los pagos que resulten necesarios a favor de sus acreedores, atendiendo a las previsiones del acuerdo de reestructuración suscrito.

1.2 Marco normativo

El contrato de fiducia se encuentra consagrado en el libro Cuarto Titulo XIII del código de Comercio. Así mismo, se encuentran algunas disposiciones en la Ley 222 de 1995 y la Ley 550 de 1999, también pronunciamientos de la Superintendencia Financiera en las Resolución 3914 de 1986 en Art 8 y en la Resolución 3914 de 1986.

1.3. Concepto legal

Solo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias especialmente autorizados por la Superintendencia Financiera podrá tener la calidad de fiduciarios.

Un primer concepto de importancia es que el análisis de la fiducia mercantil como negocio jurídico está determinado en el Código Civil en el artículo 1502. Determina que las personas se obligan a través de los actos o declaraciones de voluntad. Por lo tanto, el legislador colombiano, al redactar la norma mercantil quiso dar el orden genérico de los actos y declaraciones de voluntad, al determinar que la fiducia mercantil es un negocio jurídico entendido como "acto cuya voluntad se encamina directa y reflexivamente a la producción de efectos jurídicos, como el otorgamiento de un testamento o la celebración de un contrato".

Entonces la expresión de "Negocio jurídico" del artículo 1226 del código de comercio, da a entender que el contrato de fiducia mercantil puede realizarse mediante un contrato por acto entre vivos o por la manifestación testamentaria, con la finalidad de producir similares efectos y resultados.

Según lo expresado por la Contraloría General de la República, la fiducia se sustenta en los siguientes argumentos:

• La excepción legal para suscribir contratos de fiducia mercantil prevista en el inciso segundo del parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, sólo aplica para una parte de las actividades fundamentales.

• De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Le corresponde al representante legal la ordenación del gasto de los recursos, calidad que no se altera cuando los recursos se manejan a través de un contrato de fiducia.

• El Estado en su calidad de fideicomitente, no puede trasladar a la Entidad Fiduciaria las obligaciones de contratación y de ordenación del gasto previstas por el legislador en la Ley orgánica y en el artículo 22 del Decreto reglamentario 568 de 1996.

• De conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1993, la competencia para ordenar y dirigir la apertura de licitaciones o concursos y para seleccionar los contratistas, el numeral 5° del artículo 32 de la Ley 80, al respecto prevé: "(...) en ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo fiduciario o de la fiducia pública".

Para la selección de administradores por parte de las entidades estatales y la selección de los administradores de los patrimonios autónomos, se aplicará lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, con sujeción a las disposiciones presupuestales. Los recursos que se destinen al patrimonio autónomo deberán haber sido apropiados con dicho propósito.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, en el concepto de la Superintendencia Financiera, la selección de la sociedad fiduciaria a contratar por una entidad estatal deberá efectuarse con rigurosa observancia de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, esto es, con base en el procedimiento de licitación o concurso previsto por ella, tal y como se recordó en el numeral 1.3 de la Circular Externa 38 de 1994 de esta entidad, en atención al principio de transparencia que rige la contratación estatal.

No obstante, cuando el contrato de fideicomiso o encargo fiduciario se entienda como una operación conexa a la de crédito público o manejo de la deuda pública, esto es, cuando las dos primeras se celebren como un medio necesario para la realización por parte de la entidad estatal de operaciones de crédito público o manejo de la deuda pública, la forma de contratación de la sociedad fiduciaria se encuentra señalada en el Decreto 2681 de 1993. Las dos figuras[10] están estipuladas en el numeral 5 del artículo 32 y el numeral 20 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993. Por todo lo anterior, es necesario recordar que los errores en la Ley los debe corregir el legislador, honrando las reglas de la democracia y no vía conceptos interesados, erráticos y contradictorios. (Cabrera, s.f.).

II. Efectos del principio de anualidad en la contratación estatal

La aprobación del presupuesto anual y la expedición del respectivo Decreto de liquidación por parte del Gobierno, implica ceñirse por parte de la administración a la planificación de ejecución que se ha hecho para la celebración y ejecución de los contratos dentro de la respectiva vigencia anual. Al extenderse la ejecución más allá del período de la vigencia anual que culmina el treinta y uno de diciembre correspondiente, se requerirá de la aprobación de "vigencias futuras" y de la aplicación de Ley del Sistema General de Regalías, así como del cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Presupuesto -LOP- en sus artículos 10 y siguientes y de la Ley 819 de 2003.

En este orden de ideas, el Gobierno iniciará el proceso de celebración de los contratos para su ejecución en la respectiva vigencia con base en las partidas presupuestales aprobadas. En consecuencia, la facultad para que el funcionario encargado de los aspectos financieros y presupuestales de la entidad pueda expedir los certificados de disponibilidad presupuestal -CDP-, como lo indica el artículo 71 de la Ley Orgánica del Presupuesto – LOP- y los requisitos establecidos en el Decreto 568 de 1996, artículo 19, para el inicio de los trámites correspondientes, que desemboquen en la adjudicación y celebración del contrato. Acto administrativo que puede emitirse a partir de la consolidación legal del presupuesto, lo cual ocurre una vez se ha publicado el decreto de liquidación del presupuesto de la respectiva vigencia anual.

Para la celebración y respectiva ejecución del contrato se requerirá del registro presupuestal[11] -RP-, requisito esencial en virtud del artículo 71 del Decreto Ley 111 de 1996. Es importante precisar que según lo previsto en el artículo 41 de la Ley 80, el –RP- no constituye requisito para su perfeccionamiento, pero sí para su ejecución, por lo que si bien, el Consejo de Estado da primacía al criterio de la Ley 80 de 1993, esto es, si existe el contrato y se entiende perfeccionado con su suscripción, independientemente de la eventual falencia del –RP- (auto 14935 del 27 de enero del 2000, M. P.: Germán Rodríguez Villamizar)[12].

10 Es importante precisar, que si bien la sentencia C-086 de 1995, M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa, que analizó el tema de la fiducia y declaró la inexequibilidad del primer inciso del numeral 5, permite deducir que la Administración también está facultada, en virtud del artículo 32 de la Ley, para celebrar contratos de fiducia comercial, lo cual se refiere preferentemente a las dos figuras regladas por la Ley 80.

11 Ver el artículo 71 de la LOP y Decreto Reglamentario. 568 de 1996, artículo 20.

12 En este orden de ideas, se desconoció la pirámide normativa, toda vez

Celebrado el contrato y comprometida la partida presupuestal prevista para el cumplimiento de los pagos durante la vigencia, de conformidad con el flujo del plan anual mensualizado de caja -PAC-, se procede a dar cumplimiento al gasto autorizado, previa presentación y aprobación de las cuentas pactadas contractualmente. Iniciado el contrato, este debe ejecutarse dentro de la respectiva vigencia anual.

Ahora bien, ocurre en muchos eventos que lo previsto en el contrato o convenio no se cumple en razón a todas las vicisitudes que sufre la contratación estatal, y se procede a suspensión del mismo, entonces se requiere de prórrogas por mayor ejecución de obra o por circunstancias imprevistas, tales como: problemas de orden público, fuerza mayor, caso fortuito o, finalmente, el incumplimiento de alguna de las partes, por tanto se determina que el término contractual se extienda para el año siguiente. De tal suerte que el contrato o convenio no está concluido y se requiere que continúe durante la vigencia fiscal subsiguiente. Se rompe pues, el principio de la anualidad referido a la ejecución del contrato y cabe preguntarse sobre el manejo de los dineros que están presupuestados pero no gastados en el respectivo presupuesto anual.

1. Planeación en la Contratación

Los estudios y documentos previos necesarios en todos los procesos contractuales se encuentran previstos en el artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012. Este establece que "los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad así como la distribución de riesgos que la misma propone".

Deberán contener además, la descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación; la descripción del objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar, así como el **presupuesto estimado para la contratación** y los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección, entre otros.

Así, una vez determinadas en los estudios previos las características, la naturaleza del bien o servicio a contratar y **verificada la cuantía según el presupuesto**, la modalidad de selección para la escogencia del contratista debe atender a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, previstas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, la cual prevé como modalidades de selección: la Licitación Pública, la Selección Abreviada, el Concurso de Méritos y la Contratación Directa. **De esta manera, es la entidad la que en función de la necesidad que pretende satisfacer, debe establecer las condiciones técnicas del servicio o bien que desea contratar y el presupuesto que requerirá para atender esa necesidad.**

De acuerdo con el segundo inciso del primer numeral del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, la apertura de los procesos contractuales "debe estar precedida de un estudio realizado por la entidad respectiva en el cual se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto". En consecuencia, desde antes de la apertura del proceso contractual deben preverse todas las situaciones que puedan influir en el costo del contrato, para evitar tener que realizar adiciones posteriores, por falta de previsión en los estudios realizados y la consecuente responsabilidad que ello pueda generar.

2. Adición de los contratos estatales

Dicho lo anterior, la figura de la adición debe responder en principio, a causas exógenas a la administración que obligan a incrementar el valor del contrato **por razones del servicio o de la imprevisibilidad** y no, a omisiones en los estudios respectivos a cargo de la entidad, del consultor o del interventor. En este sentido, es indispensable distinguir entre **adición del contrato**, o contrato adicional y la **mayor ejecución** del servicio contratado.

Así, la **adición de contrato o contrato adicional**, es aquel aumento del valor contractual con ocasión de la *modificación del objeto contratado*, como la adición de ítems no previstos en el contrato, cambios en el alcance del objeto, entre otros, las cuales requieren la realización de **otro sí o contrato adicional,** en el cual queden consignadas las modificaciones efectuadas al contrato, tanto en ítems, diseños, valores, plazos, etc.

Por su parte, la **mayor ejecución del servicio contratado**, hace referencia a la ejecución de mayores cantidades o *ítems contratados*, que no implican la modificación del objeto del contrato, habida cuenta que las cantidades estipuladas originariamente en este tipo de contratos son solamente una *estimación* o aproximación, cuyo valor definitivo solo se obtendrá al finalizar el contrato, de la suma de las multiplicaciones de las cantidades contratadas por los precios unitarios ofrecidos por el contratista. Lo anterior aplica principalmente en los contratos estipulados bajo la modalidad de precios unitarios, conforme a

que se trata de una Ley orgánica confrontada a una Ley ordinaria, Ley 80 de 1993, según la posición asumida frente a la Ley 80 por la Corte Constitucional, al analizar la exequibilidad de la Ley 80. Ver Sentencia C-633 de 1996, M. P.: José Gregorio Hernández G., y C-949 de 2001, M. P.: Clara Inés Vargas H.

los cuales se ejecutarán las mayores cantidades, pues en las demás modalidades de pago que no sean determinables no sería procedente tal operación.

En este sentido, es pertinente aclarar que el contrato celebrado bajo esta modalidad hace parte de los llamados sistemas de precios indeterminados pero determinables con base en los precios ofrecidos (precios unitarios) o comprobados (reembolso de gastos y administración delegada), según el caso, por el contratista. Por lo tanto, la cláusula de valor en el mismo "apenas sirve de indicativo de un monto estimado hecho por las partes" y solo "sirve para elaborar el presupuesto o para efectos fiscales".

En efecto, el Consejo de Estado ha dicho a este respecto que:

> "Es preciso, entonces, entender que solamente habrá verdadera "adición" a un contrato cuando se agrega al alcance físico inicial del contrato algo nuevo, es decir, cuando existe una verdadera ampliación del objeto contractual, y no cuando solamente se realiza un simple ajuste del valor estimado inicialmente del contrato, en razón a que el cálculo de cantidades de obra estimada en el momento de celebrar el contrato no fue adecuada; en otros términos, los mayores valores en el contrato no se presentan debido a mayores cantidades de obra por cambios introducidos al alcance físico de las metas determinadas en el objeto del contrato, sino que esas mayores cantidades de obra surgen de una deficiente estimación inicial de las cantidades de obra requeridas para la ejecución de todo el objeto descrito en el contrato", Como lo establece el concepto del Consejo de Estado del 18 de julio de 2002 emitido por la consejera ponente Susana Montes de Echeverri.

En consecuencia, "es fácil concluir que es un error celebrar contratos adicionales a los contratos principales celebrados por alguno de los sistemas de precios determinables, para poder ejecutar obras cuyo costo de ejecución sobrepase el estimado inicialmente. En efecto el error consiste en pensar que ese precio estimado inicialmente es el verdadero contrato, pues, como se explicó, solo es un estimativo pero el verdadero valor se determinará una vez concluya. Por lo mismo, no se trata de que se esté adicionando el contrato, no, solo se está procediendo conforme lo previsto, esto es, aplicando el procedimiento de precios unitarios a las cantidades ejecutadas y, por consiguiente, si son más cantidades a las previstas, pues el valor del contrato es mayor, pero así fue como se convino" (DNP, 2011)

Por otra parte, debe resaltarse que esta figura contractual no debe ser utilizada para *justificar omisiones* en los estudios previos ni puede abusarse de su utilización para adicionar cantidades para la ejecución de *actividades no imprevisibles ni presupuestadas* inicialmente, pues ello puede acarrear consecuencias disciplinarias, penales y fiscales para el responsable. Así las cosas, tratándose de mayores valores no es necesario suscribir un contrato adicional u otro sí, para la formalización de tales acuerdos, habida cuenta que estos se deben a la ejecución real de los ítems previamente estipulados, los cuales serán reconocidos a los precios unitarios pactados en el contrato, para lo cual debe contarse con la partida presupuestal correspondiente.

Entre tanto, para las obras adicionales que modifiquen el alcance o el objeto del contrato, se requerirá de la celebración de un nuevo acuerdo con el contratista, el cual deberá ser recogido en un otro sí, con la partida presupuestal que lo respalde.

3. Límite legal a la adición de contratos estatales

En relación con la adición de los contratos estatales, el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, referido al contenido del Contrato Estatal, es claro al establecer que: *"Los contratos no podrán* ***adicionarse*** *en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales"*-SMMLV-. (Negritas fuera de texto). En conclusión, cuando se van a realizar **adiciones** que modifican el alcance del objeto contratado, los cuales se deben realizar mediante otro sí, aquellos no deben superar el 50% del valor inicial del contrato, expresado en SMMLV.

Entre tanto, cuando se van a ejecutar **mayores cantidades**, no puede entenderse que se está adicionando el contrato, sino que se realiza una operación matemática que permite determinar el valor real del contrato, pues el valor *inicial* no es sino una aproximación al valor real que será el resultante en la liquidación final, motivo por el cual, no puede predicarse de dicha ejecución un límite legal, pues imponerlo afectaría la *buena ejecución de los servicios y el logro del fin perseguido con la contratación*.

Finalmente, los límites para la adición de contratos proceden cuando efectivamente se realizan adiciones al objeto contractual y no cuando se hace un simple cálculo matemático que pretende determinar el valor real del contrato. Cabe aclarar que en todo caso, deberá calcularse para tal efecto que el valor de la adición no supere el 50% del valor del contrato calculado en SMMLV lo que constituye una forma de actualización del precio convenido establecido por el legislador, cuando la ejecución del contrato supera la anualidad de la vigencia fiscal.

4. Aspectos presupuestales a tener en cuenta en la adición de los contratos

Para aclarar estos efectos, se transcriben a continuación las conclusiones del concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ref. 10320, en el cual se analizó las incidencias presupuestales de las adiciones a los contratos, respecto de las reservas presupuestales y la vigencia fiscal, así:

> Las reservas presupuestales se constituyen con el fin de honrar aquellos compromisos no cancelados en la respectiva anualidad, monto que no podría ser modificado, toda vez que con el registro del compromiso se perfecciona el acto administrativo, y los recursos que lo financian no pueden ser desviados a ningún otro fin.
>
> La adición a un contrato es diferente a uno nuevo, lo cual no obsta para obtener previamente el Certificado de Disponibilidad Presupuestal que garantiza el valor de las obras adicionales, y asegura que éstas cuenten con un respaldo económico para su ejecución.
>
> En caso que al cierre de la vigencia fiscal los compromisos no se hayan cumplido, se encuentren legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación, se podrá constituir la correspondiente reserva presupuestal, la cual fenece a 31 de diciembre de la vigencia fiscal en la que se constituye.
>
> Constituida la reserva presupuestal, y encontrándose en ejecución, podría la entidad, al amparo de la Ley 80 de 1993, adicionar el contrato con recursos de la Vigencia Fiscal en la que se lleve a cabo dicha adición, sin que sobrepase esa anualidad; de esta forma se respeta el Principio de Anualidad. En caso de exceder ese límite temporal, se debió prever inicialmente, la autorización de Vigencias Futuras. (Negritas fuera de texto)

En conclusión desde antes de la apertura del proceso contractual deben preverse todas las situaciones que puedan influir en el costo del contrato para evitar adiciones posteriores por falta de previsión en dichos estudios y la responsabilidad que ello pueda generar. Dicho lo anterior, es claro cómo la mayor ejecución del servicio contratado, en los contratos estipulados bajo la modalidad de precios unitarios no implican la modificación del contrato, habida cuenta que las cantidades estipuladas originariamente en este tipo de contratos son solamente una *estimación* o aproximación, cuyo valor definitivo solo se obtendrá al finalizar el contrato de la suma de las multiplicaciones de las cantidades contratadas por los precios unitarios ofrecidos por el contratista, razón por la cual, en estos contratos no es necesario realizar ninguna modificación de los respectivos contratos, sin perjuicio del deber de planeación adecuada del objeto a contratar y que para el efecto se cuente con las correspondientes partidas presupuestales y formalidades respectivas a que haya lugar.

Cuando resulte necesario y justificado adicionar actividades al contrato, no solo su simple mayor ejecución, la entidad debe contar con la partida presupuestal correspondiente que lo respalde y cumplir los procedimientos contractuales previstos para esos efectos.

No se puede adicionar un contrato que ha sido motivo de reserva, ni mucho menos, cuando ya se ha contabilizado como cuenta por pagar, porque además de desconocer el principio de planeación contractual, viola el de anualidad establecido en materia presupuestal, lo que implicaría "inducir una vigencia futura" con las responsabilidades que de ello se deriven conforme al Código Único Disciplinario.

La limitante a la adición de los contratos es el 50% del valor inicial, expresado en SMMLV a efectos de mantener actualizado el valor del contrato para lo cual deberá existir la respectiva partida presupuestal, sin perjuicio de las reglas especiales aplicables a determinado tipo de contratos.

Estado Social de Derecho, dignidad humana, solidaridad y gasto público.

El carácter social del Estado de Derecho colombiano no es una fórmula retórica o vacía. Por el contrario, la naturaleza social que identifica al ordenamiento jurídico tiene clara expresión en la prevalencia de los derechos fundamentales, en la superación de la crisis del Estado de Derecho como sinónimo de la legalidad abstracta y en la inmediata realización de urgentes tareas sociales, todo lo anterior en desarrollo de los principios de solidaridad y dignidad humana. Sobre este particular la Corte Constitucional ha sostenido:

> La dignidad humana y la solidaridad son principios fundantes del Estado Social de Derecho. Las situaciones lesivas de la dignidad de la persona repugnan al orden constitucional por ser contrarias a la idea de justicia que lo inspira. La reducción de la persona a mero objeto de una voluntad pública o particular (v.gr. esclavitud, servidumbre, destierro), los tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 12 C.P.) o simplemente aquellos comportamientos que se muestran indiferentes

ante la muerte misma (v.gr. El sicariato), son conductas que desconocen la dignidad humana y, en caso de vulneración o amenaza de derechos fundamentales, pueden ser pasibles de repulsa inmediata por vía de la acción de tutela, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes.

[…]
La justicia social no es un valor o ideal de libre apreciación por parte de los jueces constitucionales. Las concepciones de la comunidad y lo comúnmente aceptado como correcto o incorrecto son ejes referenciales para el enjuiciamiento y la determinación de lo razonablemente exigible. El juez constitucional no debe ser ajeno a las nociones de lo justo e injusto que tiene la opinión pública, más aún cuando la interpretación constitucional se apoya en los valores y principios consagrados en la Carta Política, bien para reconocerlos, ora para promover su realización.

El Estado Social de Derecho mantiene el principio de legalidad, pero lo supera y complementa al señalar entre sus finalidades la de garantizar un orden político, económico y social justo (Preámbulo C.P.). La naturaleza social del Estado de Derecho colombiano supone un papel activo de las autoridades y un compromiso permanente en la promoción de la justicia social.
[…]

El Estado Social de Derecho, los principios de dignidad humana y de solidaridad social, el fin esencial de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales y el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la Constitución económica e irradian todos los ámbitos de su regulación- propiedad privada, libertad de empresa, explotación de recursos, producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios, régimen impositivo, presupuestal y de gasto público.

Las normas constitucionales en materia presupuestal recogen el principio de prioridad del gasto público social sobre cualquier otra asignación, como lo indica el artículo 350 de la C.P., siendo su aplicación obligatoria en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales. Con miras a dar solución a las necesidades insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable establecidas en artículo 366 de la C.P., el constituyente optó por jerarquizar las diferentes prioridades del gasto público y subordinó la constitucionalidad de las respectivas leyes presupuestales a la prevalencia del gasto público social.

[…]
El funcionario se halla en la siguiente encrucijada: o bien, el respeto del principio presupuestal de la anualidad y por consiguiente dejar inconclusas las obras y los servicios, lo cual restringe la aplicación de los principios citados y va en detrimento del gasto público, de la prosperidad y en últimas de lograr la justicia social. O bien, aplicar la excepción al principio de anualidad, con el sustento legal establecido en la Ley, de tal forma que pueda cumplirse debidamente el objeto del contrato, fin preeminente y último de la contratación pública, y así se vean cumplidas las condiciones para que la obra no se suspenda, de tal suerte que se apliquen los principios constitucionales y de protección del gasto público"[13].

Conclusiones

El presente artículo pretendió desarrollar el principio de anualidad presupuestal en Colombia, sus excepciones, la aplicación del contrato estatal y sus aplicaciones sobre el principio de anualidad, así como la dicotomía entre el principio de anualidad y el cumplimento de los fines del Estado Social de Derecho. El análisis doctrinal y jurisprudencial de este principio, así como la inobservancia de la planeación en la Administración Pública conduce necesariamente al aplicar la contratación en la ejecución de los proyectos, la necesidad de recurrir a un conjunto de instrumentos que conducen a la desfiguración del principio de anualidad extendiendo su vigencia por un año más, en el caso de las reservas, y por más de una vigencia, en el caso las vigencias futuras, los pasivos de vigencias expiradas y los patrimonios autónomos.

El presente documento tuvo la finalidad de presentar el conjunto de situaciones a las que se ve abocada la Administración Publica en el manejo del presupuesto. Se buscó dar claridad a los servidores públicos que tienen la responsabilidad de manejar el proceso presupuestal en Colombia y servir de instrumento que permita mejorar el proceso de planeación, como elemento guía del proceso presupuestal colombiano, pues un buen plan y sus correspondientes proyectos bien elaborados no harían necesaria la utilización de las excepciones al principio de anualidad.

13 Corte Constitucional. Sentencia T-505 de 1992 MP Eduardo Cifuentes Muñoz

Referencias Bibliográficas

Cabrera, C. (S.F.) *Anualidad, reservas y vigencias futuras*. Recuperado de: http://www.presupuestospublicos.com/_holding_archivos/ANUALIDAD.pdf.

Congreso de la República. Ley 222 de 1995.
Congreso de la República. Ley 550 de 1999.
Congreso de la República. Ley 819 de 2003.
Congreso de la República. Ley 1365 de 2009.
Congreso de la República. Ley 1483 de 2011.
Congreso de la República. Ley 1530 de 2012.
Congreso de la República. Ley 1806 de 2012.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Luis Fernando Olarte Olarte, Sentencia l4092 del 19 de febrero de 1998, Expediente 9825.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Delio Gómez Leyva, Sentencia del 6 de junio 1997, Expediente 8176.

Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 1995, M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa.
Corte Constitucional. Sentencia C337 de 1993 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.
Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 1993.M. P. Jorge Arango Mejía
Corte Constitucional. Sentencia C-633 de 1996, M. P.: José Gregorio Hernández G.,
Corte Constitucional. Sentencia C-949 de 2001, M. P.: Clara Inés Vargas H.
Corte Constitucional. Sentencia T-505 de 1992 MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decreto No 410 de 1971.
Decreto No 111 de 1996.
Decreto No 4730 de 2005.
Decreto No 1957 de 2007.
Decreto No 734 de 2012.
Decreto No 568 de 1996.

Departamento Nacional de Planeación. Gómez, P. (2011) *Concepto PRAP-CP - 20118010319551*. Recuperado de: http://www.contratos.gov.co/Archivos/DocsPregFrec/planeacion/02.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal, *Concepto 002* del 15 de noviembre de 2006.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Resolución No 36 de 1998*. Por la cual se determinan algunas normas y procedimientos sobre registros presupuestales, suministro de información y sistematización del presupuesto General de la Nación.

Naranjo, C. & Cely, D. (2011). *Las excepciones al principio de la anualidad en la contratación estatal*. Recuperado de: revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/download.

Procuraduría General de la Nación. *Concepto 2352 del 4 de julio de 1995*, dirigido al Procurador Delegado para Asuntos Presupuestales.

Ramírez, J, (2011). *La Hacienda Pública en Colombia*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda.