

No 25

mayo de 2014

Revista estudiantil universitaria
Publicación periódica de la
Escuela Superior de Administración Pública.

Calle 44 53 37 CAN
Código postal 111321
A.A. 29745
Pbx: 2202790
Fax: 3152560
Bogotá D.C.

Revista estudiantil issn 0120-2896

IRP&A

Política & Administración

HISTORIA Y CONTEXTO

- Análisis, cuestionamientos y oportunidades de mejora de la electiva de énfasis "ordenamiento", semestre 2013 I en la ESAP
- Sistema General de Regalías en búsqueda de la equidad del desarrollo local en Colombia.
- ¿Por qué decrecer en un mundo infinito? Análisis de una contracultura por el bien vivir en un entorno de libre comercio.
- Hacia una revolución en el sistema de planeación del Desarrollo.
- Políticas Públicas y Argumentación.
- El territorio como base material del lazo social.
- Auditorías visibles: un instrumento de control social inacabado.

INVESTIGACIÓN

- Percepciones de las y los habitantes de calle frente a los programas de atención a las personas en condición de habitabilidad en calle Bogotá.
- Desplazamiento forzado en Colombia: análisis del caso de la comunidad de paz de San José de Apartadó.

CULTURAL

- La revolución en el arte: algunos apuntes acerca de las vanguardias artísticas del siglo XX



<http://1.bp.blogspot.com/-sWQYPoQuZPg/UZ55acHXojV/AAAAAAAAAKvs/vQXEUjaQ1X8/s1600/identidad-robada.gif>



Escuela Superior de
Administración Pública



Director Nacional

Alejandro Larreamendy Joerns

Subdirector Académico

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Subdirectora Administrativa y Financiera

Claudia Marcela Franco Domínguez

Subdirector de Alto Gobierno

César Barrera Ávila (E)

Subdirector de Proyección Institucional

Fernando Puerto Chávez

Decana Facultad de Pregrado

Luz Stella Parrado

Decano Facultad de Posgrado

María Teresa Rodríguez de Pinilla (E)

Decano Facultad de Investigaciones

Mary Yannet Pardo Pardo (E)

Editores

Nancy Beatriz Montañez Gómez

Danilo Espinal Ospina

Consejo Editorial

Nancy Beatriz Montañez Gómez

Danilo Espinal Ospina

Katrina Corrales

Ana Yusely Torres

Paula Enciso

Corrección de Estilo

Nancy Beatriz Montañez Gómez

Danilo Espinal Ospina

Revisión y Concepto Técnico

María Helena Páez Fandiño

Concepto Gráfico y Diagramación

Libardo Jiménez López

Impresión

William Gabriel Castillo Jiménez

Acabados

Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos, ESAP

Correo electrónico

revistaestudiantilpya@gmail.com

revista.estudiantil@esap.gov.co

© Escuela Superior de Administración Pública

Bogotá D.C., julio de 2015

Impreso en Colombia.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos compete exclusivamente a sus autores y no compromete de modo alguno el pensamiento oficial de la ESAP, salvo en aquellos casos en que expresamente así lo indique.



Contenido

4 Editorial

Historia y contexto

8 Análisis, cuestionamientos y oportunidades de mejora de la electiva de énfasis "ordenamiento" dictada en el semestre 2013 I en la Escuela Superior de Administración Pública
Yesenia Mojica Bravo, Vanessa Castro y Andrés Huertas.

18 Sistema General de Regalías en busca de la equidad del desarrollo local en Colombia
Yenny Paola Cadena Medina

24 ¿Por qué decrecer en un mundo infinito? Análisis de una contracultura por el bien vivir en un entorno de libre comercio.
William Ricardo Vega Redondo

32 Hacia una revolución en el sistema de la planeación del Desarrollo.
Erik Salomón Chávez López

44 Políticas Públicas y Argumentación.
Edwin Jair Ramírez

52 El territorio como base material del lazo social.
Daniella Beltrán

58 Auditorías visibles: un instrumento de control social inacabado.
Juliana Ramírez Ramírez y Armando Parra Garzón

Investigación

66 Percepciones de las y los habitantes de calle frente a los programas de atención a las personas en condición de habitabilidad en calle en la ciudad de Bogotá D.C.
Aura Lizeth Lerma Zambrano y David Mauricio Avellaneda Velosa

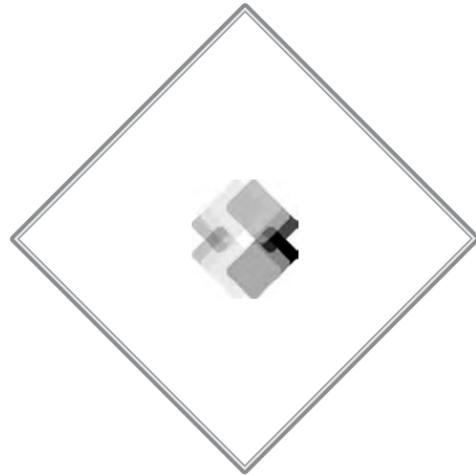
74 Desplazamiento forzado en Colombia: análisis del caso de la comunidad de paz de San José de Apartadó
Claudia Pinzón y Alejandro Rey

Cultural

84 Poemas

Edison Andrés Aguirre Núñez

86 La revolución en el arte: algunos apuntes acerca de las vanguardias artísticas del siglo XX
David de Aguas Urrea



Editorial

Consejo editorial

revistaestudiantilpya@gmail.com
revista.estudiantil@esap.gov.co



“Cambia, todo cambia. Cambia, todo cambia”, dice Numhauser y en efecto, también cambia la revista Política & Administración de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) que llega a su edición No. 25: cambia el equipo que la hace posible cada semestre, cambian sus objetivos, sus expectativas y sobre todo sus logros. Desde el año 2011 se empezaron a dar transformaciones en esta publicación no solo para que fuera sobresaliente en términos de calidad académica, sino además para que fuera capaz de incluir a los y las estudiantes de todas las sedes de la ESAP, que no conocían de la existencia de este medio. Y podemos decir con satisfacción que en la actualidad, gracias a los Consejos Editoriales que han participado en las diferentes ediciones, la revista se ha ido posicionando como el canal que buscan los estudiantes para compartir con la comunidad los resultados de su trabajo académico.

Este trabajo será continuado por los compañeros que seguirán interesándose en construir las publicaciones estudiantiles de la ESAP, y con alegría y entusiasmo los estudiantes dirigiremos nuestros pensamientos, esfuerzos, párrafos y actos a la academia que construye una mejor sociedad, escribiendo y publicando nuestras propuestas de cambio susceptibles de ser aplicadas, tan necesarias en este y todos los países. Este trabajo será continuado con renovadas fuerzas e ideas que impulsan a cambiar y trascender, demostrando el enorme poder que tiene el estudiante, su palabra, su mano y su ímpetu.



<http://comocualquiera.com/wp-content/uploads/2012/10/peces.jpg.png>

Es así como en el año 2013 se cumple otro semestre en el cual los estudiantes de la ESAP demuestran sus capacidades investigativas, argumentativas y creativas en la edición 25 de la revista Política & Administración. Cada vez la revista se ha ido arraigando en los estudiantes de todas las sedes de la ESAP, quienes han entendido la importancia de empezar a proponer y escribir aquello hacia lo cual se han ido orientando paulatinamente en el desarrollo de la carrera de Administración Pública.

En la sección de *Investigación*, se presentan dos trabajos producto del desarrollo de la asignatura *Problemática Pública Contemporánea Colombiana*, dictada por la profesora María Victoria Whittingham Munevar durante el primer semestre de 2013.

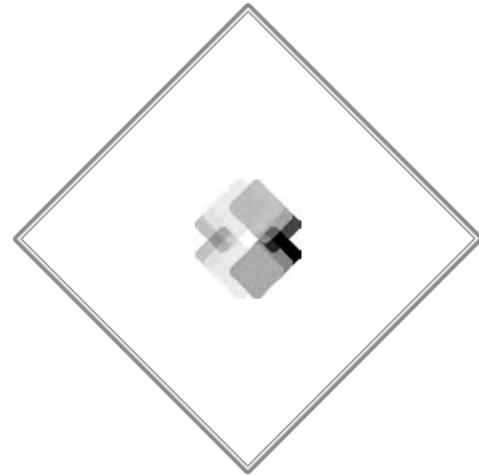
Aura Lizeth Lerma Zambrano y David Mauricio Avellana Velosa, con su artículo *Percepciones de las y los habitantes de calle frente a los programas de atención a las personas en condición de Habitabilidad en Calle de la ciudad de Bogotá D.C.*, interactúan directamente con los seres humanos, mostrándonos esa parte de la investigación social que se hace desde adentro, observando, preguntado y acompañando las voces y miradas de los actores que viven diversas realidades, buscando realmente conocer para transformar.

Claudia Pinzón y Alejandro Rey, muy acertadamente y a la luz de los indicadores de la democracia, con su artículo *Desplazamiento forzado en Colombia: análisis del caso de la*

comunidad de paz de San José de Apartadó, nos muestran la posición en la cual se encuentran nuestros vecinos, nuestros compatriotas; víctimas que han declarado de forma vehemente su posición neutral ante un conflicto entre actores armados de diversa índole, en el que se han visto involucrados y del cual quieren salir para continuar su proyecto de vida que nunca debió haber sido arrebatado por la ausencia, precisamente, de legitimidad y gobernabilidad.

En la sección de *Historia y Contexto* se presentan siete artículos de estudiantes, enfocados a temas concretos que nos competen, relacionados con nuestra realidad nacional y nuestra realidad interna como Escuela.

Yesenya Mojica Bravo, Vanessa Castro y Andrés Huertas, sentando un precedente que ojalá se siga replicando en todas las sedes de la ESAP, de una forma crítica y con fundamentos académicos reflexionan en torno a la electiva de énfasis Ordenamiento Territorial, con su artículo *Análisis, cuestionamientos y oportunidades de mejora de la electiva de énfasis “Ordenamiento Territorial”, dictada en el semestre 2013 I en la Escuela Superior de Administración Pública ESAP*, invitándonos a repensar la pertinencia de los contenidos académicos de nuestra Escuela, en aras de incidir de forma efectiva en una sociedad colombiana con territorios particulares, para administradores públicos que conozcan y reconozcan esa diversidad, y que sean capaces en esa medida, de plantear alternativas de solución efectivas.



<http://www.soletosoulsex.com/wp-content/uploads/2012/04/coloured-being.jpg>

Yenny Cadena, con su artículo *Sistema General de Regalías en busca de la equidad del desarrollo local en Colombia*, tema realmente oportuno para la Administración pública, analiza el impacto del nuevo Sistema General de Regalías (SGR) en el desarrollo local en Colombia, examinando las principales implicaciones económicas, los beneficios para unos u otros entes territoriales y las posibles mejoras al Sistema, a la luz de las voces de actores públicos y privados.

William Ricardo Vega Redondo comparte su artículo *¿Por qué decrecer en un mundo finito? Análisis de una contracultura por el bien vivir en un entorno de libre comercio*, en el cual se presentan diferentes ópticas que se preguntan si en realidad el crecimiento económico ha logrado mejorar la calidad de vida de los habitantes del planeta, desplegando además una serie de propuestas alternativas que han surgido a propósito de la búsqueda de un lugar habitable y sostenible, y que de forma muy interesante y asertiva le apuestan al desarrollo local desde lo global.

Erick Salomón Chávez López expone de forma clara las problemáticas vividas en torno a la planeación pública en Colombia, con el artículo *Hacia una revolución en el sistema de la planeación pública del desarrollo*. Después de hacer un recuento histórico de la planeación pública en nuestro país, y de visibilizar esas problemáticas que de su desarrollo han surgido, de forma propositiva da a conocer

una novedosa propuesta basada en las experiencias, en las problemáticas, en la literatura y en el saber administrativo de lo público, que busca modificar y mejorar el sistema de planeación en Colombia.

Edwin Jair Ramírez Charry, haciendo un acercamiento a la Administración pública desde la lógica formal e informal, la filosofía del lenguaje y la lingüística, proponiendo maneras diferentes de interpretar académica y profesionalmente los asuntos públicos, en su artículo *Política pública y argumentación*, hace una aproximación conceptual desde la lógica argumentativa de Stephen Toulmin en los campos de la Administración pública, con el caso específico de los argumentos utilizados en la política pública de desplazamiento forzado en Colombia, en su componente de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE).

Daniella Beltrán, deja ver en el artículo *El territorio como base material del lazo social* cómo la identidad es el elemento clave de cohesión social alrededor del cual se genera una apropiación subjetiva del territorio que construye sociedad y desarrollo humano; pero también señala cómo el sistema económico capitalista destroza esa cimentación, modificando la concepción del territorio y generando relaciones sociales basadas en el individualismo, lo que lleva a pensar en una Administración pública que estudie, conozca y entienda realmente el territorio y todas las relaciones que allí surgen.



http://farm3.staticflickr.com/2721/4368931676_963dd1da1b_o.jpg

Juliana Ramírez Ramírez y Armando Parra Garzón hacen una caracterización a la metodología de foros del instrumento "Auditorías Visibles", mecanismo de control del Sistema General de Regalías, mostrando sus avances y debilidades en casos concretos, con el artículo, *Auditorías visibles: un instrumento de control social inacabado*.

Para la sección de *Cultura* se da a conocer un artículo y dos poemas que muestran la sensibilidad propia de la formación profesional en cualquier ámbito del saber, siendo esta además una invitación a desarrollar esa parte que en ocasiones creemos desligada de nuestro diario quehacer, pero que en últimas puede llegar a conducir hacia una mejor humanidad.

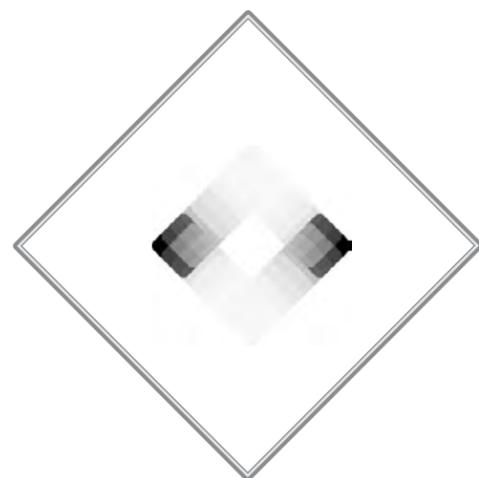
David de Aguas Urrea, escribe *La revolución en el arte: algunos apuntes acerca de las vanguardias artísticas del siglo XX*, invitando no solo a conocer aquellos nuevos paradigmas del arte que rompiendo esquemas lograron consolidarse como verdaderos progresos, sino también que el administrador público tenga una formación integral que le aporte una mentalidad y una capacidad de liderazgo.

Andrés Aguirre con sus poemas *Estruendo* y *Flor Poeta* nos muestra, por una parte, la fuerza de la ausencia, del rigor de la memoria y de la capacidad de morir por unos segundos para revivir en una posible sonrisa; y por otra, la intensidad

de la relación con la vida que nos agota con su ilimitado éxtasis y que nos puede poner a pensar en la necesidad de una equilibrada soledad.

Continuemos pensando y escribiendo, incidiendo y afectando: actuando sin miedo, pues existen múltiples papeles que deben ser asumidos por nosotros, los que escogimos este hermoso camino de la academia. Es necesario que nos sentemos un momento a pensar hacia dónde queremos ir como profesionales de la Administración pública y que empecemos de manera inmediata a ser consecuentes y valientes, asumiendo un objetivo para ser cumplido, pues ese es el fuego inquebrantable que ayudará a encauzar la reconstrucción colectiva de Colombia.

Consejo editorial



Análisis, cuestionamientos y oportunidades de mejora para la electiva de énfasis "Ordenamiento Territorial" dictada en el semestre 2013 I en la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

Yesenya Mojica Bravo

Estudiante XI Semestre Administración Pública ESAP, integrante grupo de Investigación Colombia: sus gobiernos, territorios y cultura yesenyamojica@gmail.com

Vanessa Castro

Estudiante VIII Semestre Administración Pública ESAP vcastrop20@gmail.com

Andrés Huertas

Estudiante X semestre Administración Pública, ESAP andres.huertas986@esap.gov.co

Introducción

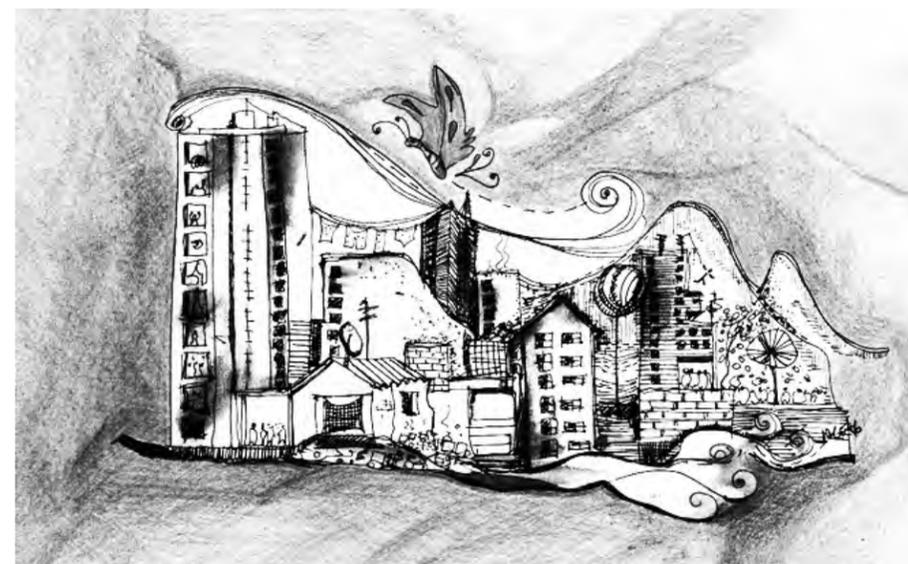
El presente documento tiene por objeto hacer una evaluación general de lo que fue la materia Electiva de énfasis "Ordenamiento Territorial" en el periodo 2013-I, parte integral del Seminario de énfasis Integración Local Regional.

Para ello, se pretende recoger y sistematizar la experiencia de clase teniendo en cuenta dos categorías generales que consideramos fundamentales al momento de abordar la experiencia académica de una asignatura y evaluar su pertinencia en el marco de los requerimientos del saber administrativo de lo público, reconociendo además su carácter de "profundización", habiéndose asumido previamente un enfoque territorial en el ejercicio de la Administración Pública.

Estas dos categorías son la teórica-conceptual y la metodológica. La primera busca reconocer los aciertos y las falencias en torno al marco teórico que orienta la clase, es decir, las diferentes escuelas, posturas y/o paradigmas que la orientan, así como la rigurosidad conceptual que guió el ejercicio académico. La segunda pretende analizar la pertinencia de las acciones desarrolladas para lograr la comprensión de las diferentes temáticas.

Elementos teórico conceptuales a problematizar

En primer lugar, es importante para nosotros analizar el



http://farm4.staticflickr.com/3045/2336882011_03f6f5e2e4_o.jpg

marco teórico de la clase. Si bien para el docente existió un marco teórico y conceptual que orientó el ejercicio académico desarrollado en las diferentes sesiones que integraron el curso, para algunos de los estudiantes este marco teórico no se articuló de forma clara con los temas desarrollados en clase y mucho menos con los ejercicios prácticos propuestos en el curso, ni con los pocos elementos conceptuales desarrollados en el mismo.

En este sentido, se considera que los diferentes autores que fueron aplicados para el desarrollo de la clase (que se pueden sintetizar en el texto Formas de crecimiento de la ciudad de Manuel de Zola, Introducción y el libro Ciudad Hojaldre, visiones de la ciudad en el siglo XXI de Carlos García Vázquez), no son marcos teóricos suficientes para trabajar un tema tan complejo como el Ordenamiento territorial, y mucho menos cuando la materia está concebida como una electiva de énfasis.

Pero, ¿Por qué son insuficientes? Aun cuando sentimos grandes vacíos en torno a los diferentes enfoques, escuelas o paradigmas que han orientado el Ordenamiento Territorial en el mundo, o tan siquiera en el continente o en el país, al comparar estas propuestas teóricas con diferentes esfuerzos por concebir el Ordenamiento Territorial en Colombia, podemos confirmar la ausencia de los elementos conceptuales necesarios para comprender, analizar, problematizar y proponer teóricamente el Ordenamiento Territorial. Veamos:

El foro Espacio y territorios, razón pasión e imaginarios celebrado por la Universidad Nacional de Colombia en noviembre del año 2000 (Montañez, 2001), fue considerado uno de los primeros y más significativos esfuerzos por dar

contenido teórico a las discusiones que a nivel nacional y particularmente gubernamental comenzaban a generarse a partir de la necesidad de definir y "ordenar" el territorio y el espacio. Este sentimiento puede observarse en la presentación que Gustavo Montañez (2001) hace del libro producto de este espacio en el que se expresa que:

El desafío reflexivo e interpretativo que provocan las recientes y profundas transformaciones espaciales y territoriales ocurridas en todo el mundo desde la terminación de la segunda guerra mundial, muy ligadas con la expansión hegemónica y planetaria de la lógica y la materialidad del capitalismo..., el interés y la preocupación creciente del pensamiento crítico, tanto social como ambiental, sobre los efectos de las nuevas materialidades, funcionalidades, normatividades y semióticas ligadas a las transformaciones recientes, han tenido o pueden llegar a tender en la dislocación de estructura y funciones territoriales, económicas, ambientales y eco sistémicas, culturales y sociales de muchos pueblos del mundo. (p. 12)

Algunas discusiones que el autor reconoce como particulares son desde nuestro punto de vista aún vigentes si analizamos el desarrollo normativo que se ha generado en Colombia en torno al Ordenamiento Territorial y que tiene que ver con

[...] nuestra condición de colombianos, pertenecientes a una nación todavía en construcción. Quisiéramos encontrar respuestas a interrogantes relacionados con la construcción y viabilidad del proyecto territorial nacional y regional, con la inserción pertinente del país en las estructuras espaciales y territoriales del



mundo y del futuro, con la construcción de lo público¹ del territorio como factor de democracia e inclusión social, con la comprensión de las dimensiones territoriales de la guerra y la paz en el conflicto actual, con el desarrollo de la democracia de las territorialidades [...] (Montañez, 2001, p. 12)

Subrayamos dentro de uno de sus tantos argumentos la construcción de lo público, porque es precisamente este enfoque el que orienta nuestro ejercicio académico y profesional como administradores de lo público y parte de la motivación de algunos de nosotros y nosotras por tomar este tipo de materias de profundización: encontrar en las dinámicas, los conflictos, las definiciones de lo territorial y lo espacial, lugares de democratización, inclusión, negociación de conflictos; es decir, el ejercicio multidisciplinar de lo público como lo político.

Esta comprensión de lo político va más allá de lo político comprendido como lo partidista o electoral. Apunta más a comprender lo político como las diferentes relaciones y ejercicios de poder que se materializan en el espacio y el territorio, siendo este (el territorio) el lugar actual de disputa entre poderes económicos, culturales y sociales y de las diferentes contradicciones sistémicas que se derivan de los pulsos mundiales de poder. En este sentido, concebimos el Ordenamiento Territorial desde unas relaciones de poder estatal (propio del desarrollo del saber administrativo de lo público) como configurante de diferentes dinámicas de poder a través de los instrumentos técnicos de gestión y ordenamiento del espacio geográfico y desde un lugar no estatal, que reconoce las diferentes formas en que comunidades o poblaciones conciben y transforman el espacio geográfico en función de sus prácticas y saberes,

convirtiéndolo en territorios y territorializándolo más allá del desarrollo institucional normativo.

Por esta razón, coincidimos en la visión de este foro y, retornando al objeto de este apartado del documento, es decir, reconocer posibles discusiones que han orientado la construcción teórica del Ordenamiento Territorial en nuestro país, avanzamos al capítulo 4 de este documento compilatorio, denominado, de la misma forma, Ordenamiento Territorial.

Este capítulo contó con la participación de destacados académicos, algunos de los cuales han pasado por los claustros académicos de nuestra apreciada institución como José Oswaldo Espinoza, Miguel Borja, Darío Fajardo, Luis Roberto Martínez, Álvaro Íbata, entre otras personas, quienes, desde diferentes posturas se ocuparon por un lado de problematizar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que prometía la constitución de 1991 (discusión vigente desde nuestro punto de vista, dada la escasa capacidad de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT - Ley 1454 de junio 28 de 2011- para responder a las necesidades del Ordenamiento Territorial en Colombia, tema que no fue discutido en clase), y por otro lado, reconocer el lugar y las posibilidades de la Universidad Nacional en el ejercicio del Ordenamiento Territorial, particularmente desde la Ley 388 (Lugar en el cual la ESAP, sin duda alguna, debería orientar discusiones y debates).

Lo interesante de este capítulo para comparar un acercamiento teórico-académico al Ordenamiento Territorial, que se supone “de énfasis”, es la diversidad de elementos teóricos que propone para estudiar el Ordenamiento Territorial, es decir, la complejidad de los mismos, que sin desconocer los planteamientos generales de la discusión sobre el deber ser del Ordenamiento Territorial, reconoce ámbitos legal normativos, ámbitos políticos, ámbitos socio culturales y ámbitos físicos. Bajo esta mirada las expectativas de la clase estaban orientadas a diferentes aspectos, como una discusión de fondo (por eso se supone materia de énfasis) del desarrollo legal normativo que enmarca el ordenamiento legal del país, problematizando en ese sentido la Ley 388 de 1997, la ley 1454 de 2011 sus diferentes decretos reglamentarios, entre otros desarrollos normativos. Esta aproximación inicial al Ordenamiento Territorial nos permitiría reconocer también posibilidades teóricas en el análisis de los diferentes Planes de Ordenamiento Territorial que se han formulado e implementado en nuestro país, la coherencia entre su implementación y las necesidades reales de los territorios o su conexión con otros instrumentos de planeación de lo público en nuestro país.

El profesor Miguel Borja, uno de los ponentes y autores del artículo Los viejos y nuevos escenarios del Ordena-



http://farm8.staticflickr.com/7006/6694593593_60c3348d64_o.jpg

miento Territorial en Colombia, incluido en el capítulo Ordenamiento Territorial del libro mencionado, se ocupa de orientar discusiones en torno al tránsito de esos instrumentos de Ordenamiento Territorial que se propusieron a partir de los “mandatos” de la constitución de 1991 y que debieron positivizarse en los gobiernos posteriores a la misma (Borja, 2001). Instrumentos como estos que han sido medianamente reglamentados con leyes como la Ley 388 de 1997 con la cual, según el autor se “ha colocado a muchos municipios y departamentos contra la pared, pues los obliga a realizar planes para los cuales las localidades no cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios” (Borja, 2001, p. 488).

A este tipo de análisis tan pertinentes en la realidad de la planeación y gestión del territorio colombiano es necesario darles continuidad tras 16 años de implementación de la Ley y sobre todo, comprobar los avances de las Administraciones públicas municipales alrededor de la apropiación de los instrumentos de Planeación del Territorio.

Otro aspecto que consideramos pudo ser abordado en la electiva, se refiere a la definición y construcción de región, en el cual consideramos pertinente, por ejemplo, un análisis orientado a comprender cómo los procesos de poblamiento, la construcción socio histórica de los territorios y las dinámicas económicas y culturales construyen y definen regiones, discusión histórica en nuestro país que ha tenido diferentes proponentes, desde políticos, gobernantes, hasta académicos tan cercanos a nosotros como el profesor Orlando Fals Borda, quien llegó a proponer una nueva regionalización del país que tenía como referente el *ethos*² de cada territorio.

Un elemento adicional que pudo orientar la cátedra, hubiese respondido de manera directa o indirecta a la pregunta sobre cómo el Ordenamiento Territorial es pieza clave del desarrollo –independientemente el enfoque de este – y se convierte en uno de los principales elementos de regulación e intervención del Estado, que se hace más significativo si se lee a partir de la realidad gubernamental actual que definió como una de sus locomotoras de desarrollo la minería, es decir, la exploración y extracción de productos del sub suelo. Este es un ejemplo de las miradas al Ordenamiento Territorial desde el ejercicio de la administración de lo público, y la importancia de comprender y teorizar el Ordenamiento Territorial con perspectiva de desarrollo que, independientemente la postura, es una de las apuestas generales de la acción gubernamental y estatal.

A lo que apunta este pequeño recuento temático es a reconocer cómo la complejidad del Ordenamiento Territorial permite asumir diferentes posturas teóricas al momento de proponer una cátedra con este mismo nombre, posiciones que independiente de sí, permiten analizar las teorías, instituciones y prácticas del Ordenamiento Territorial en Colombia. Sin embargo, estas posiciones no fueron asumidas, muchas de ellas ni siquiera tratadas en el curso que culminamos recientemente.

Es más. Nos preguntábamos ¿Cómo la ESAP puede tener la ética de reconocer el trabajo de un académico tan ilustre como Ernesto Guehl a nivel simbólico (nombre de un aula) si no se reconoce en el ejercicio académico de una materia como Ordenamiento Territorial?

Es por estas razones que consideramos limitado e insuficiente que el marco teórico de una asignatura como Ordenamiento Territorial en un país tan complejo como Colombia, se base en libros del tipo de Ciudad Hojaldre y la introducción del texto de Manuel de Zola, debido no sólo a la orientación urbana de estos textos en el marco de un país con territorios rurales tan extensos y sobre todo vitales para la vida urbana, sino por los pocos elementos teóricos y prácticos que aportan estos textos para el diseño o rediseño de instrumentos de Ordenamiento Territorial en nuestro país. Proponer marcos teóricos desde puntos de vista aislados del desarrollo del pensamiento latinoamericano, no solo genera un cuestionamiento político sobre el carácter eurocentrista del conocimiento y su reproducción desde la universidad y sobre todo la universidad pública, sino que representa una limitación técnica, ya que está por fuera de la realidad histórica de la construcción de ciudad en nuestros territorios.

Ahora, situándonos en la realidad y sobre todo la complejidad territorial y ambiental de nuestro país, es más preocupante la “visión” que se extrae de esta “postura”



teórica frente al Ordenamiento Territorial. En una de las clases, el docente señaló su interés particular por centrar el acercamiento del Ordenamiento Territorial al ámbito urbano, ya que desde su posición “Lo urbano determina lo rural”. Aunque asumimos esta como una posición personal totalmente válida en el marco del ejercicio del libre pensamiento y consecuentemente la libertad de cátedra, es necesario cuestionar esta postura en un país como Colombia donde, como bien se sabe, la visión del Ordenamiento Territorial basada en la Ley 388 de 1997 responde a posturas supranacionales como la impuesta por la Misión Currie, que se orienta a incentivar el crecimiento y expansión de “lo urbano” y ha traído consecuencias sobre el ordenamiento territorial rural. Esto a tal punto que en la actualidad diversas zonas del país presentan superposiciones de figuras de Ordenamiento Territorial como los sistemas de parques naturales, las Zonas de Reserva Forestal, los Resguardos y Resoluciones Indígenas, los Territorios Colectivos, las Zonas de Reserva Campesina entre otras tantas que desconocemos.

Es tal el nivel de importancia de estas problemáticas, que en la coyuntura política, uno de los escenarios históricos en el ejercicio político en Colombia como son los diálogos de Paz entre el Gobierno Nacional y Guerrilla de la FARC, propusieron de manera conjunta y como primer punto de la agenda, la política de desarrollo agrario integral, recociendo en ella temas como el acceso y uso de la tierra, la formalización de la propiedad, la frontera agrícola, la protección de Zonas de Reserva Campesina, la infraestructura y adecuación de tierras y el sistema de seguridad alimentaria, entre otros. Siendo estos temas objeto de la construcción de pensamiento, la institucionalidad y la práctica del Ordenamiento Territorial, nos preguntamos

cómo la ESAP puede responder ante el reto de teorizar y conceptualizar las posturas políticas asumidas en este escenario, reconociendo no solo la relación Universidad – Sociedad sino su misión. ¿Acaso responderá a estas problemáticas desde la visión de Carlos García Vázquez en el libro mencionado? El carácter de establecimiento público de carácter universitario nos impone además del compromiso académico de toda Institución de Educación Superior, un compromiso a nivel de proyección institucional con la construcción política del país, que no puede esquivarse en función de visiones particulares. En este sentido, es pertinente uno de los planteamientos del profesor Borja en el texto anteriormente mencionado:

Además de que el Ordenamiento Territorial es una de las variables geopolíticas estrategias para la inserción autónoma del país en la sociedad global, las decisiones que en este sentido tome el Estado como representante de la comunidad pueden posibilitar e impedir la expresión violenta de las territorialidades históricas...Un orden territorial que de expresión a los diversos bioespacios existentes, a las multiculturalidades y a las necesidades de inserción en la comunidad de naciones y en la región latinoamericana es un principio para la construcción de una nación en paz (Borja, 2001, pp. 495-496).

Como último punto y a manera de anécdota, nos parece válido expresar que ante la solicitud por parte de los y las estudiantes de posturas teóricas y autores específicos en temas como el origen de la ciudad o el diseño urbano, la sugerencia del docente sea “buscar en google”. Si no es parte de la experiencia académica el reconocer enfoques, escuelas, autores, posturas en los diferentes desarrollos conceptuales y su entendimiento no es la base para comprender la complejidad real de un tema a abordar, ¿Cuál es el papel de la academia? Si un docente se limita, ante la curiosidad teórica de un estudiante a re direccionarlo a Google, ¿Qué diferencia habría entre un docente y el link de una página de acceso masivo? Valoramos el papel del docente como un actor crítico en el proceso de formación, que indague, proponga discusiones, cuestione, contradiga; todo ello desde la academia y los desarrollos teóricos de determinado campo del saber.

Cuadro 1. Relación entre fechas, temáticas y metodologías desarrolladas en la clase.

A manera de comprobación y como uno de los insumos que motivó al análisis que precede este párrafo, construimos un pequeño cuadro que sintetiza el curso Ordenamiento Territorial y permite comprender hasta al lector más ajeno a las discusiones en este campo del saber, la realidad que sustenta la inconformidad sobre el tratamiento teórico y conceptual del tema en la clase:

Fecha	Temática	Metodología
7 Febrero	Definición de porcentajes	
12 Febrero	Formas de crecimiento de la ciudad • Parcelación • Urbanización • Edificación	Socialización de la lectura Formas de crecimiento de la ciudad. Manuel Zola Morales. Introducción. Formas de crecimiento pp. 13- 23 http://books.google.com.co/books?id=OE1h6qsjPfAC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
14 Febrero	• ¿Qué es paisaje urbano? • Límites del municipio • Cómo se clasifica el suelo	Explicación del docente
19 Febrero	Exposición de planos por parte de los estudiantes sobre la creación de un barrio	Exposición por parte de los estudiantes e intervención del docente
21 Febrero	Definición de temas para exposición por parte de los estudiantes	El docente definió 9 temas para exposición. (sin bibliografía base)
26 Febrero-12 Marzo	Exposición por parte de los estudiantes sobre temas asignados, expuestas en orden relacionado (modelos de ciudad, usos del suelo, instrumentos gestión del suelo, movilidad y transporte, POT vs PND, Sistemas de información geográfica, clasificación del suelo, diseño urbano, plan parcial, instrumentos de financiación)	Exposición estudiantes
14 Marzo-11 Abril	Lectura, realización de “ensayos” y socialización de los mismos sobre el libro Ciudad hojaldre	Socialización o exposición individual por parte de los estudiantes
11 Abril	Definición de parámetros para la realización de un trabajo y exposición en grupos sobre una ciudad de Ciudad hojaldre aplicada al área del CAN y La Esmeralda	El docente definió parámetros y dividió las ciudades para hacer trabajo y presentar exposición
13 Abril	Visita de Campo al barrio La esmeralda	Visita de campo
16 Abril	No hay clase	
18 Abril	Plan parcial	Explicación por parte del docente
16 Abril-30 Mayo	Exposiciones trabajo sobre las ciudades aplicadas al área del CAN	Exposiciones por parte de los estudiantes
2 Mayo	Debate Renovación Urbana del CAN, políticas y efectos en la Universidad Nacional	Asistencia al foro
7 Mayo-9 Mayo	Continuación Exposiciones trabajo sobre las ciudades aplicadas al área del CAN	Exposición por parte de los estudiantes
14 Mayo	Repetición de exposición Instrumentos de gestión del suelo por parte de los estudiantes y socialización del tema en clase	Exposición por parte de los estudiantes Explicación del docente
16 Mayo	Plusvalía	Exposición por parte de los estudiantes Explicación del docente
21 Mayo	Exposición de “Diseño urbano”, “Ciudad chip” y Renovación Urbana CAN por parte de los estudiantes	Exposición por parte de los estudiantes
23 Mayo	Parcial final de “todo lo visto”	Parcial
28 Mayo-30 Mayo	Exposición trabajo “final” propuesta de ciudad	Exposición por parte de los estudiantes

Fuente: Electiva de énfasis Ordenamiento Territorial. Tabla: Elaboración propia

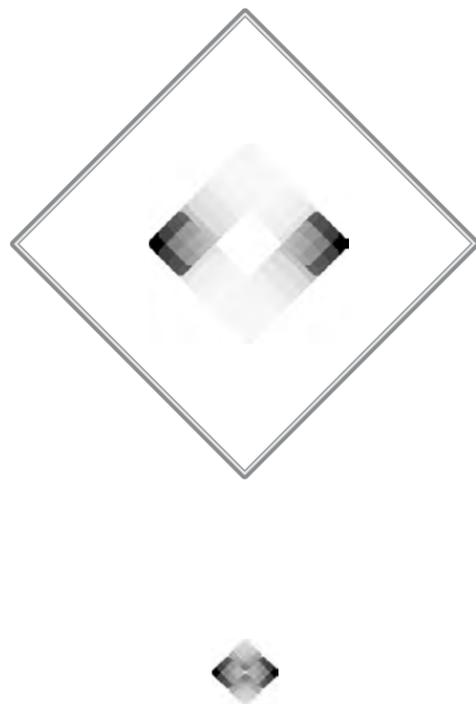
En principio y para abrir la discusión más allá de lo teórico – conceptual, generamos una lectura inicial de los datos que sin duda conduce a la discusión en torno a la metodología definida para la clase:

a. De las 32 clases en total, 18 fueron clases en las que se presentaron exposiciones por parte de los estudiantes; en otras palabras un 56% de toda la materia se destinó exclusivamente a exposiciones de los estudiantes.

b. Cada grupo conformado en el curso expuso alrededor de 3 veces en todo el semestre, sin embargo, hubo personas que expusieron hasta 5 veces cada uno, y en la mayoría de los casos sin guía ni seguimiento por parte del docente.

c. Un 18% de toda la materia el docente dictó clase; esto corresponde a unas 5 clases en promedio sin contar con la salida de campo.

d. No sé encuentra una clara ilación entre los temas presentados en el curso tanto por el docente como por los estudiantes.



Metodología

Uno de los principales cuestionamientos que se puede generar un docente (y también un estudiante) que haya leído este documento hasta este punto, girará en torno a la guía de cátedra. ¿Por qué estos estudiantes no cuestionan la clase desde la guía de cátedra que además debió ser socializada y aceptada por ellos al principio del curso? La respuesta es contundente y de alguna forma, comienza a esbozarse como una de las causas de las diferentes inconformidades con los contenidos temáticos de la materia. La guía de cátedra nunca existió.

Más allá de ver la guía de cátedra como un formato más a diligenciar, encontramos en ella el consolidado de las temáticas, los marcos teóricos, las actividades, metodología, la evaluación, la bibliografía recomendada y con todo ello, la comprobación de una planificación y preparación previa de la cátedra, que permite que tenga sentido no sólo en el desarrollo de un campo de estudio como el Ordenamiento Territorial, sino de una disciplina como la Administración pública.

Al no existir este documento, no existió desde nuestra experiencia, una línea de trabajo académico ni investigativo que orientará el curso, o que por lo menos permitiera comprender el alcance de la discusión en nuestro país. Esta ausencia tiene como consecuencia directa, desde nuestra lectura del curso, que los temas trabajados no respondie-

ran a una postura teórica, se trabajaran a discrecionalidad de cada estudiante y condujeran, de forma directa, a la presencia generalizada de vacíos conceptuales en torno a la comprensión de los diferentes instrumentos de Ordenamiento Territorial con los que cuenta nuestro marco normativo, y con ello una visión superficial de la norma existente que no permite el análisis, el cuestionamiento, la problematización, la duda que podría llevar a plantear formas más pertinentes de ordenar el territorio desde espacios académicos.

Así las cosas, nuestro análisis del curso presenciado conduce a mostrar las situaciones anteriormente descritas como las causas de la forma un poco desatinada como se desarrolló el curso mencionado: la abundancia de exposiciones por parte de estudiantes es la forma de llenar el vacío teórico y conceptual de la clase, exposiciones por tanto descontextualizadas y desarticuladas ante la inexistencia de algo a qué articularse. De tal forma, estrategias que consideramos esporádicas como las exposiciones, se vuelven recurrentes, y lo que debería ser recurrente en el ejercicio académico, como la discusión teórico conceptual y por qué no, histórica de las bases del Ordenamiento Territorial en Colombia se vuelve esporádica, siendo la excepción al curso de la clase.³

Es así como este análisis nos permite concluir que en este curso faltó lo más importante: una visión (cualquiera que fuere) de Ordenamiento Territorial.

En cuanto al desarrollo metodológico, sin embargo, nos parece importante resaltar elementos que consideramos bastante valiosos, y que, con una base teórica seria hubiesen hecho del curso un valiosísimo aporte para el ejercicio profesional del Ordenamiento Territorial. Dentro de ellos, la territorialización y espacialización de las diferentes propuestas de intervención en los territorios, el recorrido territorial como elemento pedagógico y la orientación del curso a proponer visiones diversas del ordenamiento de los territorios.

Por otro lado, en cuanto a las “reglas de juego” que se establecen al inicio de cada curso, es de resaltar, nuevamente, que la ausencia de una guía de cátedra no permite una comprobación externa de los acuerdos generados en la clase, tanto en términos de horarios, tiempo de clase, formas de evaluación, como en el desarrollo temático. En el curso se hicieron presentes diferentes conflictos derivados de esta situación que aunque trataron de llevarse a buen término por medio del conducto regular establecido, al final del curso no pasaron de imponerse de manera unidireccional por parte del docente. Esto quiere decir que no existió reciprocidad en el cumplimiento de las reglas de juego, y las decisiones importantes del curso se tomaron por parte del docente sin aprobación general del curso ni de un marco que lo amparara.



http://farm8.staticflickr.com/7006/6694593593_60c3348d64_o.jpg

A manera de conclusión.

Una conclusión en este tipo de situaciones parte, más que de una posición veedora y garante de lo público (que también está implícita) en un sentir, un sentir que refleja y aporta elementos para reconocer los problemas estructurales de la ESAP.

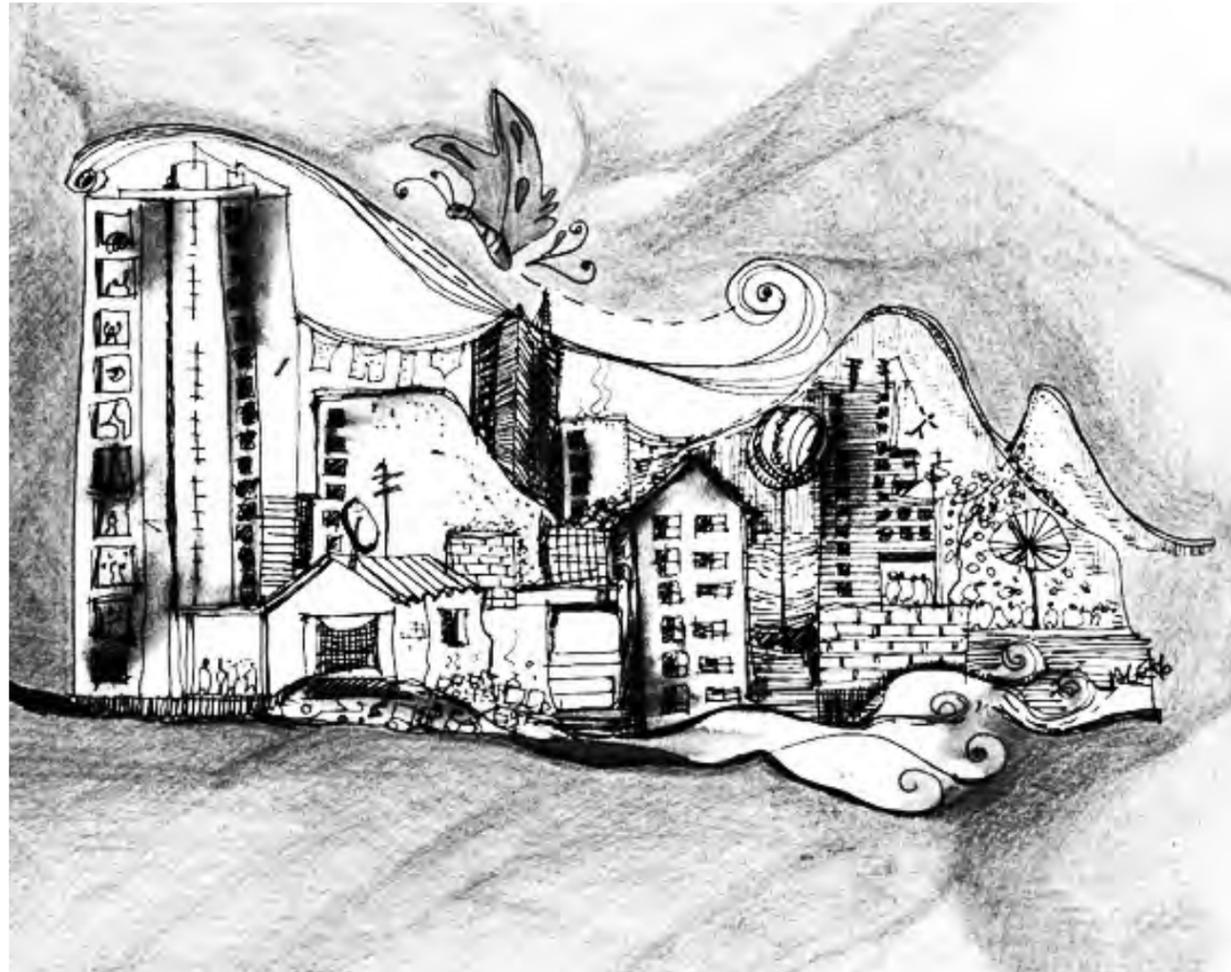
Tomar una electiva de énfasis en el desarrollo de un seminario de énfasis, implica que como administradores públicos en formación hemos definido un campo de especialización y ejercicio de nuestra profesión. Esto significa que requerimos los elementos conceptuales y metodológicos que nos permitan no solo entender y aplicar instrumentos normativos, sino, más allá de ello, proponer nuevos instrumentos que de alguna forma minimicen las problemáticas que se derivan de la ausencia de políticas integradas de Ordenamiento Territorial, que desde una perspectiva histórica y reconociendo la inequitativa distribución de la tierra en nuestro país, por ejemplo, se pueden analizar como causas del conflicto político, social y armado que afronta nuestro país desde hace cerca de 60 años.

Es por esta razón, por ese vacío conceptual y metodológico, que se origina este artículo. Más allá de cuestionar el papel de un docente, cuestionamos el sistema de control interno

de la ESAP, que permite que un docente dicte clase sin guía de cátedra (por ejemplo) y con ello permite que los contenidos temáticos no respondan a las necesidades de la Administración pública como disciplina, y mucho menos a las necesidades de la Administración pública actual frente al ordenamiento de sus territorios.

Consideramos que en un asunto tan importante como el Ordenamiento Territorial (y como muchos otros campos de desarrollo de la Administración pública) la ESAP debería estar liderando los diferentes debates tanto académicos, como políticos y técnicos que se desarrollan en la actualidad. Si la ESAP no garantiza la calidad y pertinencia del ejercicio docente, ¿Cómo exige a sus estudiantes altos resultados en las pruebas SABER, posicionamiento dentro de las instituciones estatales y reconocimiento académico e investigativo?

Esperamos que esta corta reflexión sirva, claro está, para reconocer la importancia del Ordenamiento Territorial para la Administración pública, introducir y ampliar el debate sobre la importancia del Ordenamiento Territorial en la misma, pero sobre todo, para re pensar la pertinencia y la calidad administrativa y académica de la ESAP misma.



http://farm4.staticflickr.com/3045/2336882011_03f6f5e2e4_o.jpg

Citas de referencia.

1 Subrayado propio.

2 Fals Borda (1996), en su texto *Región e Historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*; que reconoce el Ethos como "Aquello que caracteriza a cada región producto de la decantación socio cultural de nuestra historia" (p. 47).

3 Aclaremos que este punto no busca desconocer el valor de las exposiciones en el ejercicio académico.

Referencias bibliográficas

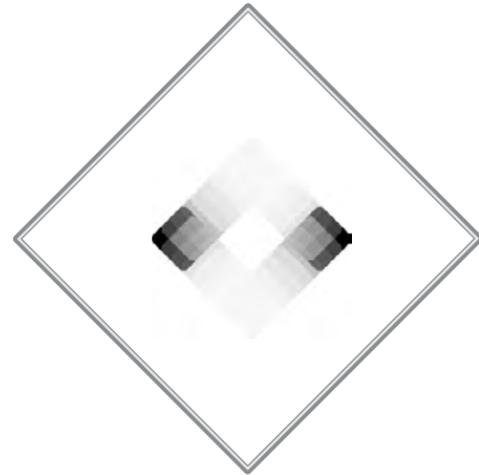
Borja, M. (2001). *Los Viejos y Nuevos Escenarios del Ordenamiento Territorial en Colombia*. En Aguirre, S. (Coord.), *Espacio y territorios: Razón, pasión e imaginarios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/33/>.

Fals, O. (1996) *Región e Historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Montañez G. (2001) *Presentación*. En Aguirre, S. (Coord.), *Espacio y territorios: Razón, pasión e imaginarios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/33/>.



http://farm8.staticflickr.com/7006/6694593593_60c3348d64_o.jpg



Sistema General de Regalías en busca de la equidad del desarrollo local en Colombia.

Yenny Paola Cadena Medina

Estudiante de primer semestre, Especialización en Proyectos de Desarrollo yenesi25@gmail.com

Resumen

El presente artículo pretende dar a conocer el impacto político del nuevo Sistema General de Regalías (SGR) en el desarrollo local en Colombia del año 2012 a la fecha. Para entender y analizar el impacto de la aplicación de esta reforma de las regalías, se examinarán las principales implicaciones económicas que acarrea la medida a nivel local, además de analizar si este beneficio económico se garantiza a la totalidad de los entes territoriales, estudiando las disposiciones estipuladas para el acceso a ellos y las diferentes opiniones en el sector público y privado respecto a la reforma. De esta forma se busca determinar si el sistema es beneficioso para el desarrollo local de todo el territorio colombiano y cuáles podrían ser sus posibles mejoras.

Abstract

This article seeks to highlight the impact of the new General System of Stock (SGR) in local development in Colombia from 2012 to date. So to understand and analyze the impact of the implementation of the reform of the royalties, we will examine the key economic implications that carries locally as well as analyzing if this economic benefit is guaranteed to all local authorities, examining the provisions stipulated for access to them and the different views in the public and private sector on reform. This is to determine if the system is beneficial for local development throughout Colombia and what could be the possible options to improve.

Introducción

En la actualidad el enfoque regional-local en las políticas y decisiones estatales es un factor fundamental en los procesos de desarrollo económico y social en Colombia. Este enfoque busca la equidad entre las regiones, los departamentos y los municipios que percibían y no percibían regalías con el antiguo sistema. Es por esta razón que el nuevo SGR representa una importante oportunidad para que en los entes territoriales se realice una inversión transparente y eficiente de los recursos, con las disposiciones que establece la ley, y partiendo de unos principios básicos, tal como aparecen en la Actualización de la cartilla “Las Regalías en Colombia” (2007): “Las regalías son una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial que deben administrarse siguiendo los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad” (p. 3).

Fundamentación teórica

El SGR es el nuevo marco legal para la redistribución de los recursos que ingresen por regalías minero-energéticas; entró en vigencia el 1° de enero de 2012, y está concebido hasta 2020. Aunque desde años anteriores se había propuesto la nueva reforma de las regalías en Colombia, fue sólo hasta marzo de 2012 que se dio paso firme al cambio con la primera sesión de la Comisión Rectora. Ésta es el órgano encargado de definir la política general del Sistema de Regalías, evaluar su ejecución general y dictar, mediante

acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo, orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema. Ese mismo año se expidió la Ley 1530, con la cual se regula la organización y el funcionamiento del SGR, y también la Ley 1606, con la cual se decreta el presupuesto del SGR para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014. En el presente año se han dictado normas que regulan las nuevas distribuciones e incorporaciones de los recursos destinados para el funcionamiento del SGR, tales como las Resoluciones 01 del 6 de febrero de 2013, 02 del 22 febrero 2013, y 0639 del 13 marzo de 2013. También se han expedido acuerdos de la Comisión Rectora, circulares, conceptos y sentencias respecto al tema.

Metodología

Para entender el impacto de la aplicación de esta reforma de las regalías, es necesario examinar las principales implicaciones económicas que acarrea la medida a nivel local, analizando si realmente se da un aumento de los recursos en la totalidad de los entes territoriales, como lo plantea el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2012).

Por primera vez en la historia de Colombia, los recursos que pertenecen a todos van a ser bien repartidos y con equidad. Se trata de \$9,1 billones (\$8,2 billones, ya asignados, más \$900 mil millones que se adicionarán), dineros que equivalen a un tercio de los recursos de inversión de la Nación, los cuales llegarán a todos los municipios y departamentos del país.

Resultados de la exploración cualitativa y cuantitativa.

El Acto Legislativo 05 de 2011 creó el SGR, modificando los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. Esta reforma plantea que las regalías deberán ser destinadas a proyectos bien planeados, escogidos con fundamentos técnicos, que deben ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD); y que estos órganos, integrados por actores relevantes a nivel central y descentralizado, tales como el Ministro de Minas y Energía, el Ministro de Hacienda, algunos Gobernadores y Alcaldes, entre otros, podrán decidir eficientemente sobre los proyectos de fortalecimiento y desarrollo regional-local en Colombia.

Ahora bien, para que un ente territorial sea beneficiario de los recursos de regalías debe presentar un proyecto, que cuente a la vez con el asesoramiento de expertos financieros que coordinen los flujos de dinero de los proyectos con los flujos de recursos de regalías, para su aprobación por los OCAD.

A esta iniciativa se postuló inicialmente el Banco Agrario de Colombia como socio, gracias a su cobertura en muchos municipios del país, para apoyar la estructuración de proyectos. Ante lo cual resalta el Director del DNP, Mauricio Santa María (citado por DNP, 2013):

Es una oportunidad muy importante para que la banca acompañe a gobernaciones y municipios en la implementación financiera de los recursos, que, como sabemos, son importantes [...] Para los años 2013-2014, el Congreso de la República aprobó un presupuesto de \$ 17, 7 billones. Es un incremento importante, teniendo en cuenta que en 2011, con el anterior sistema, los recursos fueron de \$ 6,4 billones, y en 2012, de \$ 9,1 billones [...]

Con estos aumentos en el presupuesto general de regalías destinado para proyectos locales, se demuestra la gran oportunidad con la que cuentan todos los municipios para mejorar su desarrollo productivo. Igualmente hay que destacar la extensión en las posibilidades de invertir el dinero de regalías en diversos sectores diferentes a salud y educación; como ciencia, tecnología, innovación, ahorro pensional territorial, desarrollo regional-local, entre otros proyectos, siempre y cuando éstos sean aprobados por el respectivo OCAD.

Con esta posibilidad se abre paso a un espacio de trabajo y cooperación armónico entre los entes territoriales y financieros en Colombia, para el manejo en la inversión de forma transparente, eficiente, sostenible y sustentable, que permita mejorar la calidad de vida en toda la población, al financiar proyectos no sólo del sector agropecuario, sino todos aque-

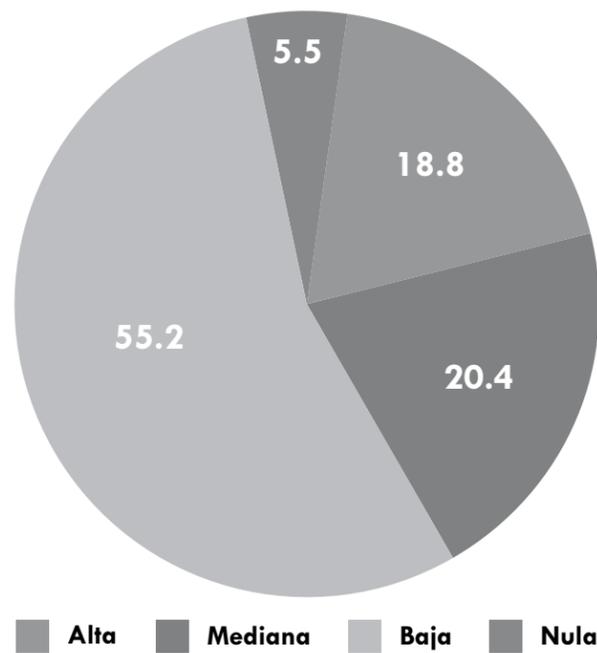


Gráfico 2
Distribución porcentual de las regalías para ciencia, tecnología e innovación según capacidad de las

Fuente: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/articulo/regalias-para-ciencia-y-tecnologia-realidad-o-ficcion.html>

PROYECTOS A FINANCIAR CON RECURSOS DE REGALÍAS*

* Registrados a mayo de 2012

Identificación previa de proyectos a ser financiados por el fondo CTel



10% de las regalías para la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel).
\$869.000 Millones en 2012

Acompañamiento a las regiones en la identificación y estructuración de proyectos para representar al fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel).



Fuente: Colciencias

Fuente: http://www.larepublica.co/economia/regalias-para-la-innovacion-en-manos-de-las-regiones_21530

llos que tengan un impacto regional y local en los territorios más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo.

Pero, aunque la promesa de la implementación del nuevo SGR en Colombia plantea muchos beneficios para las entidades territoriales, existe también una fuerte inconformidad respecto de la tediosa tramitología impuesta, la cual podría incluso imposibilitar el acceso a los recursos de forma equitativa para todas las entidades territoriales, cubriendo las necesidades reales de la población, como lo afirma Gilberto Toro, director ejecutivo de Fedemunicipios (citado por Eusse, 2012):

Alertamos al Congreso por la mala distribución de esos recursos, logramos al menos que de 400 municipios que quedaron por fuera para impacto local, entraran 343. Logramos además que los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD, fueran municipales para los proyectos de cada municipio, además aunque sigue siendo complejo el trámite, logramos que se flexibilizara la tramitología para la presentación de proyectos.

Uno de los principales problemas radicaría en la imposibilidad de que zonas fronterizas, costeras y lejanas de las entidades financieras y urbanas cuenten con la capacitación y apoyo suficiente para formular proyectos adecuadamente estructurados, así como afirma el Senador Jorge Robledo (citado por Eusse, 2012):

A la hora de diseñar los proyectos es tan difícil acceder, tienen tantas condiciones, tienen que ser enormes, entonces se terminarán convirtiendo en proyectos de nivel nacional casi imposibles de tramitar. Entonces, lo que hubo en resumen fue una especie de expropiación de recursos municipales, para esta redistribución. No afecta a la población de las regiones productoras, pues fueron pocos los beneficios que recibieron, sino a los políticos y contratistas que durante años se robaron las regalías. Billones de pesos, que serán distribuidos en regalías directas, 3 billones de pesos; en el Fondo de Desarrollo Regional, 778.697 millones de pesos; para el Fondo de Compensación Regional, 1,4 billones de pesos y para el de Ciencia, Tecnología e Innovación, 869.007 millones de pesos.



Inevitablemente las opiniones están divididas en Colombia, debido a entidades territoriales productoras que quedaron en desventaja con la ley, como es el caso del municipio de Arauquita, que dejó de percibir para el 2012 el 70% de sus regalías con respecto al año 2011. Por el contrario, están a favor entes territoriales como Pereira, en donde se aumentaron en gran proporción los recursos percibidos, como lo afirma el alcalde Enrique Vásquez (citado por Eusse, 2012), quien elogió el nuevo sistema de reparto de las regalías:

Nosotros estamos muy esperanzados en estos recursos, somos de los privilegiados: de recibir cerca de 2 mil millones de pesos pasaremos a recibir 71 mil millones en el 2012. Los invertiremos en modernización del aeropuerto, en un parque temático, en obras viales, entre otras prioridades del municipio.



Fuente: http://www.terra.com.co/elecciones_2011/votebien/html/vbn1790-regalias-maldicion-o-bendicion.htm

Conclusiones y recomendaciones

En conclusión, se puede afirmar que el SGR busca corregir la inequitativa distribución actual, creando un complejo y minucioso esquema de distribución de las regalías. Es una oportunidad para el desarrollo de los entes territoriales en Colombia, al redistribuir un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales hacia municipios que no contaban con este presupuesto. Mientras que anteriormente el 80% de las regalías iba únicamente a los departamentos productores, en el año 2012 el 50% de los recursos se destinó a las entidades territoriales productoras y el 50% a los nuevos fondos, y en este año el 35% de las regalías se destinará a las entidades territoriales productoras y el 65% irá a los nuevos fondos.

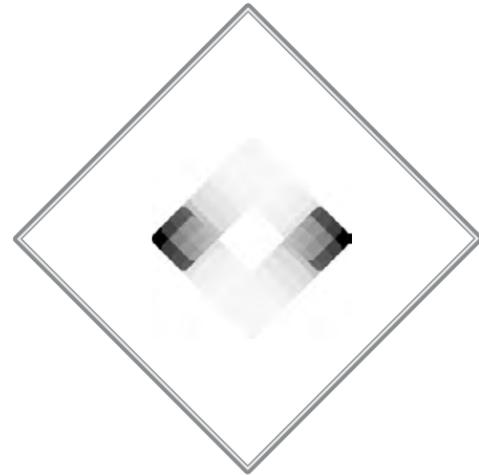
Esta iniciativa de redistribución presupuestal representa un gran esfuerzo por cambiar la cultura de las regalías en Colombia, con los principios de ahorro para el futuro, equidad social y regional, competitividad regional y buen gobierno. Para su efectivo aprovechamiento y desarrollo necesita de la cooperación de todas las entidades territoriales y financieras del país; así, los beneficios de ciencia, tecnología e innovación van a llegar a la totalidad de los municipios. A la vez, requiere un gran esfuerzo de las administraciones territoriales para que perdure siempre el bien común en su población, con principios de transparencia y eficiencia en la disposición de los recursos percibidos por el SGR.



<http://vooxpopuli.net/congreso-discute-proyecto-para-aumentar-impuesto-de-industria-y-comercio-a-la-actividad-petrolera/>

Referencias bibliográficas

- Departamento Nacional de Planeación. (2012). Arrancó a funcionar el nuevo sistema general de regalías. Boletín de Prensa. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=fe5PSQzuIwU%3D&tabid=1472>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). Banco Agrario de Colombia, socio del DNP para manejo de regalías. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Os14FIQUhYI%3D&tabid=1658>.
- Dirección Nacional de Regalías. (2007) Actualización de la cartilla: "Las Regalías en Colombia". Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Eusse, J. (2012, 19 de mayo). El nuevo Sistema de Regalías tiene descontento a más de uno. El Colombiano. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_nuevo_sistema_de_regalias_tiene_descontento_a_mas_de_uno/el_nuevo_sistema_de_regalias_tiene_descontento_a_mas_de_uno.asp.



¿Por qué decrecer en un mundo finito? Análisis de una contracultura por el bien vivir en un entorno de libre comercio.

William Ricardo Vega Redondo

*Administrador Público y Delineante de Arquitectura.
Estudiante de Especialización en Gestión Ambiental, interesado en investigaciones sobre espacio público, conservación de bienes culturales e imaginarios urbanos.
rivere23@gmail.com*

Resumen

El desarrollo sostenible comprende unas medidas ordenadas específicas en el medio ambiente, encaminadas a asegurar los bienes naturales para colectividades futuras, pero asimismo ha sido la imagen y la argumentación de las economías contemporáneas para soslayar su crecimiento irreversible, crecimiento del imaginario del capital como principal fuente obtención para comprar u obtener un bienestar predominante. Sin embargo, alrededor de este crecimiento una amplia esfera de investigaciones está cuestionando cada vez más este tipo de desarrollo, y se preguntan: ¿En realidad el hombre en su carrera por obtener más capital está encontrando su tan anhelada felicidad?

En este ensayo me propongo exponer algunas ideas que comprenden un distanciamiento real sobre lo que relacionan como calidad de vida y crecimiento económico; y a su vez la producción o el trabajo de algunas alternativas que se están gestando alrededor del posdesarrollo o economía alternativa, en glocalidades que insisten en un desarrollo global pensado desde lo local.

“Vivimos en una lógica extraña
Donde se entiende el crecimiento como
La destrucción de los recursos naturales
Que generan vida”

Vandana Shiva.



<http://arquitecturasustentable-gilnet79.blogspot.com/>

Lo que indagaré más adelante no es una fórmula mágica o metodológica de un modelo; sólo es el acercamiento a varias investigaciones y ópticas problemáticas, acerca del crecimiento y posibles alternativas surgidas desde saberes no tratados con la suficiente intensidad, por sectores donde se gestan las políticas públicas y se toman las decisiones importantes de una colectividad. Además, no se debe caer en el error de un replanteamiento del desarrollo, ni debe aparecer como una empresa paternalista y universalista que podría asimilarse a una nueva forma de colonización de los imaginarios colectivos; este riesgo es tan peligroso como la misma colonización del imaginario permanente.

Palabras Clave: Participación local, Decrecimiento, Buen Vivir, Economía, alternativa, Gobernabilidad, Legitimidad, Posdesarrollo, Contracultura.

Introducción

Una de las obligaciones del Estado, o por lo menos una premisa que tiene que resolver frente a la sociedad, es la de garantizar unas condiciones básicas para su buen vivir. Pero ¿qué sucedería si hipotéticamente ves que las necesidades básicas en la sociedad están cubiertas para la mayoría de

la gente? ¿Hasta dónde y a costa de qué, hay que crecer en términos económicos? Pregunta formulada por el economista Clive Hamilton (2006), que pone en tela de juicio un debate acerca de la sostenibilidad, y que abre un amplio panorama para analizar la posibilidad de una política de sustentabilidad en una economía de libre comercio.

Si analizamos la clásica definición de la economía (administrar con correcto juicio el manejo de los recursos escasos), podemos notar cierto sesgo determinado en la economía de mercado dominante de los países del norte, porque parecen asimilar su juicio sólo para el beneficio de sus comunidades. Al ser territorios con poca materia prima y espacio para cultivar o producir elementos esenciales para la vida, los países del norte intentan por todos los medios adquirir estas riquezas en países con estructuras políticas y sociales débiles; se llega al extremo de ceder a incentivos y estímulos comerciales, y terminar negociando recursos públicos o recursos que directamente amenazan su existencia para el uso y usufructo a generaciones futuras. Aquí es donde recae más hondamente el lado oscuro del desarrollo sostenible.

El crecimiento se presenta como la panacea que garantiza la cohesión social y los servicios públicos, y a su vez intenta ayudar a resolver la problemática ambiental (Taibo, 2009); sin embargo, este mismo crecimiento está generando las



condiciones de desempleo para los más vulnerables o disminución de seguridad laboral en países del sur, alentando a largo plazo un mecanismo agudo que quiebra las reglas del juego de la democracia.

Podemos decir que uno de los puntos de quiebre de una idea comunitaria parte de si estás de acuerdo o no, dependiendo de los destinos comunes de determinada colectividad, asunto en sujeción del grado de libertad o juicio al que estés presente en determinada decisión. Pero, ¿en realidad existe la libertad de juicio o correcta visión libre de sofismas contruidos fuera de tu propia naturaleza o beneficio principal? David Thomas Cook nos dice que las sociedades se ordenan en torno al consumo de los puntos centrales de la formación de las personas y de los valores morales; la vida contemporánea consiste en la familiarización de los niños con los materiales, medios de comunicación, imágenes y significados relacionados con el mundo del comercio (citado por Taibo, 2009); dependiendo de estos parámetros se construyen los senderos de decisión, y no desde un razonamiento personal imperturbable de un efecto externo. Para Serge Latouche (2009) la felicidad de occidente es una continua marcha hacia adelante en el deseo de un objeto a otro, cuya posesión es sólo el camino que lleva al siguiente deseo, y que sólo cesa con la muerte. Por otro lado las sociedades consumidoras tienden a romper grupos, a volverlos frágiles y divisibles, y favorecer en cambio la rápida formación de multitudes con su rápida disgregación. El consumidor compra el derecho a pagar por existir: a lo de compro, luego existo, se agrega, gasto, luego existo. Mientras no sepamos por qué y para qué la gente necesita lujos, no se estarán tratando los problemas de la desigualdad en serio (Taibo, 2009).

Desde la lectura de Arturo Escobar (2011), estas construcciones ideológicas alrededor del crecimiento tienen como fuente patrones culturales de un individuo racional que no está atado a lugar o comunidad alguno, donde separan la naturaleza, de la cultura, la economía, de lo social y lo natural y le da primacía al conocimiento sobre cualquier saber (Escobar, 2011). En palabras de Vandana Shiva (2006), estos patrones culturales son como monocultivos naturales que erosionan la diversidad humana y natural. El tipo de desarrollo construido no puede ser reproducido a nivel global, debido en principio a que las condiciones ambientales tienen una naturaleza finita y la caducidad del planeta haría que la generalización del modo de vida norteamericano fuera explosivo e imposible. Dicha idea surge del pensamiento científico occidental o moderno, según el cual el crecimiento científico y técnico mejoraría necesaria e inevitablemente el bienestar de las personas y de la tierra. Los valores sobre los que reposa el desarrollo, y particularmente los del progreso no corresponden en absoluto a aspiraciones universales profundas. Están relacionadas con la historia de occidente; tienen poco eco con otras sociedades. Las sociedades animistas, por ejemplo, no comparten la creencia en el dominio del hombre sobre la naturaleza, como tampoco los budistas o los hinduistas.

Realizaré una genealogía del concepto ideológico del desarrollo, necesario para analizar este imaginario predominante. Comenzaré con Ángel Maya, quien. Lo describe como un ropaje simbólico - Cultura - donde se oculta o revela la verdad. Nos dice que estos procesos de formación ideológica no se pueden fijar en forma maniquea en el campo del bien y del mal; si fuera así, no sería necesario la ciencia o el diálogo (Maya, 1997).

<<El mecanismo o círculo de deseo opera desde la publicidad que nos hace desear lo que no tenemos y despreciar aquello de lo que ya disfrutamos>> de la mano de una insatisfacción permanente y la tensión del deseo frustrado (Latouche, 2009). Como lo describiría Clive Hamilton (2006) con su binomio (Satisfacción - Necesidad) (Necesidad - Satisfacción) moldeado por el mercado como dispositivo de control.

Acercándose al alivio o placebo moral, entra el sistema crediticio, aportando el dinero para que el consumo se haga realidad; los empresarios carecen de recursos necesarios para invertir. La racionalidad económica nos da el imperativo de satisfacer de la mejor manera las necesidades materiales con la menor cantidad posible de bienes, con un mínimo de trabajo, de capital y de recursos naturales (Huberman, 2003).

El desarrollo económico pretende satisfacer las necesidades fundamentales de la humanidad, a través de la creación

de tensiones psicológicas y frustraciones. Gibrath (citado por Latouche, 2009) afirma lo que llamamos desarrollo económico consiste en imaginar una estrategia que permita vencer las tendencias de los seres humanos a imponer límites a sus objetivos de ingresos, es decir, a sus esfuerzos. La idea principal es que vale más ponerse de acuerdo para hacer el pastel, para que todos tengan más y queden satisfechos, que pelearse por un trozo de un pequeño pastel. Dicha idea es muy seductora, pero al mismo tiempo, los economistas opinan unánimemente que la acumulación sólo es posible por medio de una gran desigualdad de ingresos. Carl Marx (citado por Huberman, 2003), opinaba sobre el fetiche del mercado:

La mercancía cambia de forma mágica al dinero, desplegando trabajo y buena voluntad individual; para Adam Smith desde la historia, “la riqueza de las naciones es posible, sólo sí y sólo sí, hay una acumulación desigual como base, donde puede darse una verdadera acumulación. (p. 208)

Lo anterior se evidencia en la relación de los países Norte - Sur, donde en los últimos quinientos años se han explotado las riquezas de los países del sur.

El patrón al que han llegado los países industrializados no está en discusión; es un derecho adquirido. Los países vulnerables dicen que ellos también tienen ese derecho; sin embargo, dentro del paradigma de sostenibilidad ambiental, no se han hecho los estudios necesarios para saber medir en realidad hasta qué punto de verdad es sostenible el desarrollo. El problema está mal diagnosticado, y a malos diagnósticos siguen malos pronósticos. Los criterios de la cumbre de Estocolmo definían la pobreza de acuerdo al

pleno desarrollo, y sus causas, debido a que los países en desarrollo no han tenido la voluntad para superarla o, no se daban las circunstancias para superarla, pues sólo es posible superarla con los recursos económicos y tecnológicos actuales (Maya, 1997). Es allí cuando se presenta el escenario donde se endeudan los países en desarrollo por tecnología, y brindan la posibilidad de que los países desarrollados se aprovechen de los recursos de los países en desarrollo.

Los países del sur venden sus productos en formas desventajosas en el mercado internacional, sufren la imposición de los términos financieros. Si todos los habitantes del planeta estuvieran consumiendo energía fósil al mismo nivel de los ciudadanos norteamericanos, la tierra hubiese padecido de asfixia”. (Maya, 1997, p. 36) Además, el 60% de grano producido en Estados Unidos u obtenido en países del sur se dedica a consumo animal. Estas variables han tenido consecuencias inesperadas, donde a su vez, la acumulación de capital está acelerando a un ritmo sin precedentes el empobrecimiento en grandes masas en los países ricos.

Latouche (2009) afirma que:

El desarrollo tiene que ser auténtico, tiene que ser integral, promover a cualquier hombre y a todo hombre, ese desarrollo del que hablan. El desarrollo que argumentan es como el mirlo blanco, ¡nadie lo ha visto! El desarrollo ha sido, es y será ante todo, desarraigo. En todas partes ha significado un aumento de heteronomía en detrimento de la autonomía de las sociedades (p. 43).

Su análisis es concluyente. El desarrollo que domina el planeta es el que realmente existe. Problemas sociales,



exclusión, sobrepoblación, pobreza. Es evidente que lo que se intenta no es poner realmente en cuestión el desarrollo, sino como mucho, añadirle un aspecto social al crecimiento económico.

El modo de vida occidental que promueve, por un lado, la acumulación de bienes, y por otro, la rápida sustitución de éstos, fomenta que se consuman recursos por encima de las capacidades del planeta. Conforme a la teoría de la huella ecológica, en 1960 utilizábamos el 70% de nuestro planeta, y se pronostica que para 2050 necesitaríamos servirnos del 200%, lo que es a todas luces imposible. No hay que olvidar tampoco que el reparto de la riqueza del mundo es bastante desigual, encontrándose ésta concentrada en las manos del 20% de la población. ¿Qué ocurriría si el 80% restante lograra llegar al nivel de vida de los más afortunados? (Latouche, 2009)

En las tradicionales reglas del juego tienen un especial relieve las palabras desarrollo y crecimiento. Pero ambas palabras deben estar referidas al crecimiento y desarrollo de ese índice perverso que es el Producto Interno Bruto (PIB). Éste mide esa riqueza que expolia a los pueblos y ecosistemas, pero no toma en cuenta otros bienes de carácter intangible que son los que verdaderamente procuran la felicidad del ser humano: las relaciones humanas, la solidaridad, la salud o la paz.

En los últimos cincuenta años el imaginario del desarrollo en la política económica ha pasado por varios ciclos bipolares, entre el ecologismo negativo y, el desarrollo neoclásico, como positivo; inicia con el desarrollo neoclásico, donde se incentiva el desarrollo económico e industrial del sector privado, luego, después de sus consecuencias desmedidas

gira hacia el ecologismo negativo, cuando entran los estados de bienestar y se impone medidas sobre la industria y las economías que aceleran el cambio climático.

Durante estos ciclos tanto las políticas de izquierda como de derecha estuvieron anquilosadas en aspectos económicos. Augusto Ángel Maya (1997), describe a la especie humana sin alternativa evolutiva, es decir, llegó a un punto donde su cúspide en términos de crecimiento económico ha clausurado. Él piensa que la transformación está encaminada desde el orden eco sistémico, hacia una plataforma instrumental compleja y creciente donde la cultura interactúa con los instrumentos de trabajo, la organización socio económica y los símbolos de cohesión de los sistemas sociales. Es una experiencia adaptativa donde se genera un diálogo ambiental al interior de la naturaleza, no desde el olimpo (Prigogine, citado por Maya, 1997).

El concepto sostenible dentro del espectro del desarrollo significa que la actividad humana no debe crear un nivel de contaminación superior a la capacidad de regeneración de la biosfera. Es la aplicación del principio de responsabilidad enunciado por el filósofo Hans Jonas (citado por Latouche, 2009):

Actúa de tal forma que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida auténticamente humana sobre la tierra” (p. 92). Pero en la práctica este desarrollo ha sido llevado a cabo por la explotación del campo y la mano de obra campesina. Se ha asistido a la mercanización, a la concentración, a la industrialización del campo, al endeudamiento masivo de los agricultores, gracias a las mutuas agrícolas de explotación comunitaria y otras formas de explotación colectiva legislada por patentes en tratados comerciales (Shiva, 2006), hurtando sus conocimientos con estrategias como la de prohibir la producción colectiva sin tener las patentes necesarias.

La economía transforma la abundancia natural en escasez por medio de la creación artificial de la falta (de necesidades no relevantes). Comprender esto hace parte de la revolución cultural, para romper con la colonización por parte de la educación, la manipulación mediática, el consumo cotidiano y el modo de vida concreto.

La plenitud de todo “ser humano” exigirá un cambio completo del concepto de desarrollo, hasta el punto de quedar irreconocible. Se necesitaría otra tecnología con otra racionalidad más razonable que racional. Sería necesario otro saber, otra visión de la ciencia, diferente a nuestra tecnociencia prometeica, ciega y sin alma. Haría falta evidentemente otra perspectiva del progreso, otra concepción de la vida y la muerte, otra concepción de la riqueza y de la pobreza, otra concepción del tiempo no acumulativo y

lineal, otra concepción del espacio, otras relaciones entre las generaciones, entre los sexos, etcétera.

Comprender el crecimiento poblacional dentro de una finitud ambiental, es a su vez, comprender que toda tecnología trae consigo un tipo de impacto. El actual cambio tecnológico es contrario al cambio evolutivo, y son variables clave para dar paso a las premisas del decrecimiento y a los valores del posdesarrollo.

El objetivo de la buena vida se declina de múltiples maneras, según los contextos que se inscriben. Se trata de reconstruir (¿encontrar de nuevo?) nuevas culturas; implica renunciar al imaginario económico, a la creencia de que más es igual a mejor. El bien y la felicidad se pueden conseguir muy fácilmente. Redescubrir la verdadera riqueza al desarrollar las relaciones sociales en armonía en un mundo sano, puede llevarse a cabo con serenidad, practicando la frugalidad, la sobriedad, incluso cierta austeridad en el consumo material (simplicidad voluntaria - Tolstoy o Ghandi). Todo esto sin hablar de las reducciones posibles de los gastos militares ni, tampoco evidentemente, de los cambios en profundidad de nuestros valores y modos de vida, otorgando más importancia a los bienes relacionales y cambiando completamente nuestros sistemas de producción y de poder. El verdadero consumo consiste en el uso ahorrativo de un conjunto de riquezas que constituyen la propiedad del sujeto para conseguir la felicidad de manera consecuente consigo mismo (Latouche, 2009).

Una propuesta para este precepto es la de Osvaldo Pieroni, inspirado en la carta de consumos y estilos de vida, propuesta en el foro de las ONG de Río (1992), quien sintetiza todo en el programa de las seis “R”: reevaluar, reestructurar,

redistribuir, reducir, reutilizar, reciclar. Estos seis objetivos interdependientes engranan un círculo virtuoso de decrecimiento convivencial y sostenible. Reevaluar significa reconsiderar los valores en los que creemos y sobre los que organizamos nuestra vida, y cambiar aquellos que resulten incompatibles. Reestructurar es adaptar el aparato de producción y las relaciones sociales en función del cambio de valores. Redistribuir se entiende como el reparto de las riquezas y del acceso al patrimonio natural. Reducir quiere decir disminuir el impacto sobre la biosfera de nuestros modos de producción y consumo; para eso hay que reutilizar en lugar de tirar los aparatos y los bienes de consumo, y reciclar los desechos imprescindibles de nuestra actividad. Para países del sur es más sensato reducir la producción de ciertos cultivos especulativos destinados a la exportación (café, cacao, cacahuates, algodón, etc.), o también de ciertos cultivos de lujo (flores, frutas y verduras fuera de temporada, gambas de vivero, etcétera) fomentados por el Banco Mundial. Renunciar al modelo de agricultura productivista, como el norte, para reconstruir el suelo y sus cualidades nutricionales. Emprender reformas agrarias, rehabilitar la artesanía refugiada en la economía informal con tecnologías limpias.

Los Objetivos del INCAD (International Network For Cultural Alternatives to Devepeloment) en el fin del desarrollo y el trabajo de regeneración también nos ilustran acerca de cómo tratar un desarrollo más ético. Por ejemplo, borrar progresivamente en razón de 20 % todas las deudas adquiridas para proyectos de desarrollo de los países del sur. Reducir el ingreso per cápita en países del norte a su nivel de 1960; detener el uso excesivo del petróleo; reducir la cantidad de electricidad utilizada a una velocidad que permita anular todos los proyectos de centrales nucleares



en 10 años; deconstruir el modelo global de educación que alienta y sostiene a los estados nacionales y su desarrollo: volver a poner en vigor los sistemas educativos practicados por las comunidades locales en armonía con su entorno cultural y natural; emprender una campaña masiva de programas para otra educación, tanto en el norte como en el sur, para las élites socioprofesionales sobre la perversidad del desarrollo; transformar todas las agencias de desarrollo en cooperativas descentralizadas dedicadas a las adquisiciones y a la regeneración del conocimiento, a tomar en consideración los diferentes modos de vida y las habilidades de las diversas culturas del mundo para llevar a cabo un cambio intercultural sobre el posdesarrollo entre los pueblos del norte y del sur (Latouche, 2009).

Las experiencias vividas en algunos países latinoamericanos han marcado los primeros pasos en esta dirección. Los planes del buen vivir en Ecuador y Bolivia valoran estos objetivos de vida deseable; sin embargo, encarnan también una visión moderna del desarrollo que vicia sus propuestas fundamentales. Tal es el caso de las licencias ambientales que han permitido la explotación de algunas zonas de la selva amazónica en Ecuador que antes eran reservas forestales. Estas propuestas y sus organizaciones están construidas como “alternativas no creíbles” para los sectores dominantes y el gobierno, para otros sectores académicos y sociales son <<cosmovisiones relacionales>>, donde se encuentra una convergencia auspiciosa alrededor de tendencias y nociones, como lógicas comunales, y nuevas territorialidades; formas no liberales y no estatales de política (Maya, 1997).

El concepto de reciprocidad con la naturaleza entiende una lógica simple y efectiva para la comunión armónica

con el medio ambiente. Históricamente muchas comunidades practicaban este tipo de conductas y sostenían una relación más adecuada con todas las formas de vida, de las cuales simbióticamente recibían su energía, que a su vez se devolvía en forma de rituales, respetando así condiciones naturales.

El decrecimiento no implica, para la mayoría de los habitantes, un deterioro de sus condiciones de vida. Antes bien, debe acarrear mejoras sustanciales, como las vinculadas con la redistribución de los recursos, la creación de nuevos sectores productivos, la preservación del medio ambiente, el bienestar de las generaciones futuras, la salud de los ciudadanos, las condiciones del trabajo asalariado o el crecimiento relacional en sociedades en las que el tiempo de trabajo se reducirá sensiblemente. Al margen de lo anterior, conviene subrayar que en el mundo rico se hacen valer elementos -así, la presencia de infraestructuras en muchos ámbitos, la satisfacción de necesidades elementales o el propio decrecimiento de la población- que facilitarían el tránsito a una sociedad distinta (Taibo, 2009).

En la sociedad de decrecimiento se deberán poner en marcha regulaciones que garanticen la duración de los productos puestos en venta, y ofrecer posibilidades de reparación. Además, una serie de empleos calificados que podrían ejercerse artesanalmente, o, si optamos por nuestro propio aprendizaje, una fuente de crecimiento de nuestra autonomía y de ocupación manual para nuestro tiempo libre cada vez más largo. El objetivo: construir una vida plena en vez de una vida llena de riquezas.

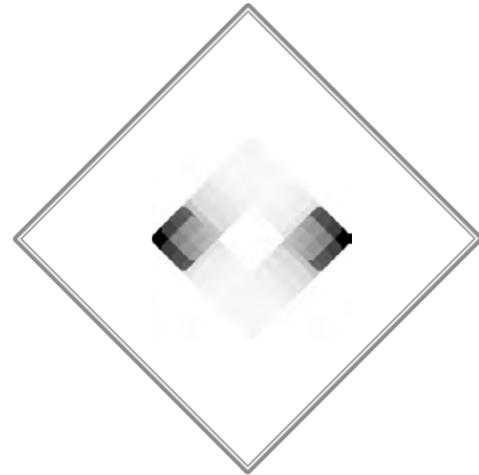


<http://arquitecturasustentable-gilnet79.blogspot.com/>



Referencias bibliográficas

- Clive, H. (2006). *El Fetiche Del Crecimiento*. Madrid: Laetoli.
- Escobar, A. (2011). *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Huberman, L. (2003). *Los bienes terrenales del hombre: historia de la riqueza de las naciones*. Bogotá: Panamericana Editorial.
- Latouche, S. (2009). *La apuesta por el decrecimiento ¿Cómo salir del imaginario dominante?* Barcelona: Icaria.
- Maya, A. (1997). *Desarrollo Sostenible o Cambio Cultural*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Shiva, V. (2006). *Manifiesto para una democracia de la tierra: justicia, sostenibilidad y paz*. España: Paidós Ibérica
- Taibo, C. (2009). *En defensa del decrecimiento. Sobre capitalismo, crisis y barbarie*. Madrid: Los Libros de La Catarata.



Hacia una revolución en el sistema de planeación pública del desarrollo.

Erick Salomón Chávez López
 Estudiante de X Semestre de Administración Pública – Sede Central
 erickchavezndckl@gmail.com

Resumen

Para la Administración pública es un asunto de especial interés la Planeación del Desarrollo, más aun si se tiene en cuenta que la Planeación Pública está intrínsecamente relacionada con aspectos de carácter constitucional y legal, así como con valores asociados a la transparencia, la participación, la publicidad y la responsabilidad social, que la diferencian en gran medida de la planeación del sector privado. Este artículo hace un esfuerzo por acercarse a la realidad de la Planeación Pública colombiana para posteriormente presentar en forma resumida, las bases de una propuesta con miras a corregir falencias del proceso de planeación vigente en Colombia. En su orden, el documento se regirá por la siguiente estructura: 1. Una verificación de hechos históricos de la Planeación en Colombia desde sus inicios a mediados del siglo XX: se seguirá linealmente un análisis de los periodos que han caracterizado la evolución de la Planeación del Desarrollo en el país hasta la fecha; 2. Un análisis de las problemáticas que se han evidenciado en la práctica de la Planeación: se describirán las principales problemáticas relacionadas con el funcionamiento actual de la Planeación del Desarrollo en el país y cómo las mismas terminan influyendo sobre el desarrollo regional y nacional; y 3. Un boceto de lo que se plantea, será una propuesta para la modificación del sistema de Planeación en Colombia: basado en las experiencias, las problemáticas y la literatura, se plasmarán los lineamientos generales hacia la formulación de una propuesta para la modificación del Sistema de Planeación Colombiano.



<http://www.flickr.com/photos/dlmanrg/11001438726/>

La planeación en Colombia: breve síntesis histórica de la planeación

Los sucesos que han llevado a consolidar la actual estructura de la planeación en Colombia tienen un registro de antecedentes que datan sus inicios en los mediados del siglo XX, en el momento de la post-guerra que sacudió a Europa y catapultaría sólidamente a Estados Unidos como la primera potencia mundial.

Así pues, como preámbulo de los posteriores análisis a los que se dará lugar en este documento, es menester relatar brevemente lo que ha sido la evolución de la planeación en Colombia, para lo cual se ha hecho una distribución histórica que comprende los siguientes periodos a saber:

I. Los primeros acercamientos a la planeación institucional: conceptos de expertos internacionales

Colombia permaneció durante sus primeras décadas de gestación política republicana como un Estado más entre los de la joven Latinoamérica; su nivel de desarrollo era el de una simple nación agrícola, sin industria importante, caracterizada por la economía latifundista y con discretas urbes que albergaban si apenas algún pequeño porcentaje de la población. La sociedad por lo general empobrecida, analfabeta y dedicada a labores del diario sustento, no entablaba relaciones con el Estado debido en parte a la debilidad institucional del mismo y a su evidente atraso político estructural jalonado por la religiosidad y fuerte

resistencia al cambio de los dirigentes políticos de antaño. Para ejemplificar esta situación, puede citarse a Arias Trujillo (2011) en su “Historia de Colombia contemporánea” (1920 – 2010):

En varios aspectos, la situación política también parecía anclada en el pasado. Desde finales del siglo XIX, el Partido Conservador se hallaba sólidamente instalado en el poder. Sin rivales en el horizonte –su enemigo tradicional, el Partido Liberal, había sufrido una apabullante derrota en la Guerra de los Mil Días (1899-1902) –, los conservadores habían impuesto un orden constitucional (1886) basado en una centralización política de corte autoritario, que daba poca cabida a los liberales individuales, y en un integrismo católico, ultramontano y reaccionario, para el cual la “modernidad” constituía una gran amenaza para la sociedad colombiana. (p. 14)

Por otra parte, el mundo se enfrentaba a las más grandes convulsiones de toda su historia; Europa, la gran potencia desde la caída del Imperio Romano, se abocaba a dos guerras desproporcionadas (Primera Guerra Mundial: 1914 – 1918 y Segunda Guerra Mundial: 1939 – 1945) y producto de ello su industria se sumía en la ruina, dejando a Estados Unidos como la única gran potencia intacta en el periodo post-conflicto.

De esta manera no parece coincidental que para los años 1923, 1930 y 1950 el país (y otras naciones latinoamericanas) recibiera la visita de dos misiones extranjeras que pretendiesen coadyuvar al desarrollo colombiano con la implementación de estrategias para el desarrollo económico. Tal es el caso de la Misión Kemmerer (1923 y 1930) y la Misión Currie (1950), que adelantaron análisis de la



Cuadro 1. Planes formulados antes de la Constitución Política de 1991

Nombre del plan	Período	Presidente que lo formula
Desarrollo económico y social	1961-1970	Alberto Lleras Camargo
Planes y programas de desarrollo	1969-1972	Carlos Lleras Restrepo
Las cuatro estrategias	1970-1974	Misael Pastrana
Para cerrar la brecha	1974-1978	Alfonso López
Plan de integración social	1978-1982	Julio César Turbay
Cambio con equidad	1982-1986	Belisario Betancur
Plan de economía social	1986-1990	Virgilio Barco
La revolución pacífica	1990-1994	César Gaviria

Tabla: elaboración propia. Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Se evidencia que durante el lapso de tiempo que tomó la normalización de la herramienta, la planeación se implementó con cierto grado de incoherencia temporal respecto de los gobiernos que formularon los planes (1961 – 1974), no obstante en el periodo subsiguiente se convertiría en un estándar la formulación cuatrienal correspondiendo con el periodo de gobierno del presidente de turno.

Ahora bien, se incluye el Plan de Gaviria “La revolución pacífica” en la fase anterior a la Constitución de 1991, precisamente porque su aprobación se dio bajo la tutela de la Carta de 1886.

III. La introducción a la planeación moderna: lo que ha seguido a la Carta de 1991

El momento de la planeación en Colombia posterior a la promulgación de la Constitución de 1991, es descrito por separado de los planes anteriores debido a las medidas que preveía la Carta Magna incluyendo en forma directa aspectos para la Planeación del Desarrollo y dándole de entrada un estatus muy superior al que se le había otorgado mediante modificaciones a la Norma del 86.

Es así que a partir de 1991 la planeación fue involucrada como parte activa del Estado colombiano en todos sus niveles y a la misma se ligaron elementos que prácticamente equipararon el hecho de planear y ejecutar el plan, con el de gobernar. A partir de 1991, los Planes Nacionales de Desarrollo que han desarrollado los gobiernos de turno, han intentado ser el reflejo más claro del carácter y el actuar de cada Gobierno, siendo el principal derrotero de sus propuestas programáticas electorales y convirtiéndose, después de atravesar el proceso legislativo para convertirse en Ley de la República, en la principal característica de las acciones que el Ejecutivo (nacional y territorial) emprende en la satisfacción de las necesidades de desarrollo que se tienen en la sociedad colombiana.

situación y formularon propuestas para que el Gobierno revitalizara la economía nacional y de esta manera diera un paso decisivo hacia la industrialización (con las implicaciones que esto traía, como la compra de maquinaria, materias primas, y otros productos desechados o en desuso en la destruida Europa), siendo esta, por aquel entonces, la herramienta considerada decisiva para conseguir el desarrollo.

Es así, que las primeras experiencias de Colombia en la Planeación del Desarrollo se darían de la mano de comisiones de expertos internacionales, que con sus recomendaciones, llevaron al Estado a institucionalizar la planeación como un mecanismo para el desarrollo, lo cual se ve evidenciado en la reforma constitucional de 1945 (le da la función al Congreso de “fijar los planes y programas a los que debe someterse el fomento de la economía nacional”) y los posteriores documentos nacionales para la planeación, que germinarían en los sesentas.

II. La planeación de Estado: documentos anteriores a la Carta de 1991

Después de una primera etapa de reconocimiento en el campo de la planeación, los gobiernos de turno se darían a la tarea de posibilitar, en alguna manera, que la planeación se convirtiera en una realidad práctica para orientar el devenir nacional. Por esto mismo, hizo tradición la formulación de grandes planes nacionales titulados de forma tal que indicasen por sí mismos hacia donde se dirigía Colombia, lo cual ha seguido sucediendo hasta los planes formulados en la actualidad. A continuación se hace una relación de los planes de esta etapa:

En el cuadro mostrado a continuación, se señalan los Planes de Desarrollo aprobados hasta la fecha con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991.

Cuadro 2. Planes formulados después de la Constitución Política de 1991

Nombre del plan	Período	Presidente que lo formula
El salto social	1994-1998	Ernesto Samper
Cambio para construir la paz	1998-2002	Andrés Pastrana
Hacia un Estado comunitario	2002-2006	Alvaro Uribe Vélez
Estado comunitario: desarrollo para todos	2006-2010	Alvaro Uribe Vélez
Prosperidad para todos	2010-2014	Juan Manuel Santos

Tabla: elaboración propia. Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Puede observarse entonces, que los Planes de Desarrollo son en su complejidad no solamente una herramienta para la planeación, sino también un mecanismo altamente efectivo para la imposición ideológica del gobernante que delimita y define las problemáticas que va a atacar así como, posteriormente, las medidas que adoptará con su ejercicio de poder para lograr la superación de la situación identificada. De esta forma se decide cómo la sociedad debe beneficiarse de la actuación del aparato estatal y también en qué condiciones podrá acceder a su intervención. Ejemplos de lo mismo pueden verse en los dos planes comprendidos en el periodo 1998 – 2006, donde, a juicio de los dos presidentes de turno, se estipularon y dirigieron estrategias diferentes para la lucha contra las guerrillas. En el primero, se habló de alcanzar una paz dialogada, con consensos entre las partes, desmilitarización y desestatización de territorio para posibilitar la confianza guerrillera, disposición de recursos y negociadores de relevancia política y garantías para la repliega en caso de levantamiento de las negociaciones; por otra parte, en el segundo caso, el énfasis se dio en la acción militar contrainsurgente y la búsqueda de una “imposición de la paz” garantizada por el monopolio de las armas abrogado al Estado y sus fuerzas militares.

Entonces, la relación de lo anterior con los Planes de Desarrollo correspondientes puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Diferencias en la lucha contraguerrillera de dos Planes de Desarrollo

Nombre del plan	Período	Estrategia de lucha contra las guerrillas
Cambio para construir la paz	1998-2002	Se pretendió una doble estrategia que combinaba seguridad e inversión con una agenda política de negociación con los grupos armados. De esta forma se llevó a lo territorial a estar supeditado a una desprotección institucional de Estado que permitió “despejes” en la región del Caguán, en pos de adelantar una serie de diálogos conducentes a posibilidades reales de salida al conflicto armado con las guerrillas alzadas en armas.
Hacia un Estado comunitario	2002-2006	Se acuñó la estrategia de “seguridad democrática” basada en una fuerte política sobre lo territorial, como se desprende del primer punto de la estrategia recogida en la Ley 812 de 2003: 1. Control del territorio y soberanía nacional. Así, se planteó que lo territorial debía ser impactado directamente por una agresiva política de seguridad desde la acción militar que incluiría la participación activa de la ciudadanía en el esquema de solución del conflicto bélico.

Tabla: elaboración propia
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP;
Ley 812 de 2003 y Ley 508 de 1999

De esta manera, se sustenta el hecho ya argumentado de que la Planeación del Desarrollo es un vínculo que se forma, de manera exógena a los territorios, entre el nivel nacional y el municipal y que conlleva una enérgica carga ideológica del presidencialismo tan fuertemente marcado que se reconoce en el país.

IV. El contexto en que se desenvuelve actualmente la Planeación del Desarrollo

Actualmente la Planeación del Desarrollo colombiana ha tenido como una de sus principales innovaciones, la inclusión en el marco normativo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT (Ley 1454 de 2011), que, no obstante haber sido tan esperada y solicitada desde que la Constitución la ordenara en el 91, no ha resultado del todo bien apreciada, especialmente, porque parece quedarse bastante corta con respecto a lo que de ella se esperaba.

En efecto, el legislador se limita a listar conceptos y a disponer preceptos que estaban ya definidos desde la Carta Magna, introduciendo de paso consideraciones que otorgan a la organización territorial características asociativas únicamente con fines de planeación, pero dejando para la posteridad el principal requerimiento que le hace el



territorio: la definición de las Regiones como Entidades Territoriales (RET). Es así que el artículo 36 de la Ley 1454 de 2011 deja entrever la falta de disposición que se tiene para dar un paso hacia la completitud de los eslabones del ordenamiento territorial colombiano:

De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República.

Es así que, el modelo de planeación que impulsa a los territorios a esperar las determinaciones de los niveles exteriores para acomodar su propia planeación a las mismas, sigue reforzándose.

Finalmente, vale la pena enunciar el marco normativo de la planeación y el ordenamiento territorial en Colombia, como instrumento válido para comprender la actualidad del sistema:

- **Constitución Política de Colombia (1991):** Título XII, Capítulo 2: De los planes de Desarrollo. Artículos 339, 340 y 342.
- **Ley 152 de 1994:** Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- **Sentencia C540 de 2003:** Con respecto a las funciones de los Consejos Territoriales de Planeación.
- **Decreto 1188 de 2003:** Por medio del cual se establecen procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre el nivel nacional y el nivel territorial.
- **Ley 1450 de 2011:** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

- **Acto Legislativo 05 de 2011:** 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 disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.
- **Ley 1454 de 2011:** Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- **Ley 1523 de 2012:** Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1530 de 2012:** Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
- **Ley 1551 de 2012:** Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- **Decreto 2482 de 2012:** Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.
- **Ley 1625 de 2013:** Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas.
- **Ley 1617 de 2013:** Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.



Las problemáticas que implica la implementación de la planeación del desarrollo en todos los niveles del territorio

A pesar de la modernización de la Administración pública con la incorporación de normativa que implica conceptos de vanguardia y que a su vez aboga por un adelantamiento de la organización territorial con la puesta en marcha de procesos estructurados de planeación, aún no se han podido superar problemáticas básicas que impiden un desarrollo real del país en su conjunto y que están directamente relacionadas con las falencias que en materia de planeación presentan las Entidades del nivel territorial, ante todo en su articulación con el nivel nacional y las visiones que desde el Ejecutivo del sector central se plantean para el nivel regional.

Vale la pena, entonces, traer a colación a Jorge Iván Cuervo (2007), quien elaboró un análisis de la Planeación en Colombia fundamentándose en un estudio de las problemáticas existentes para proceder con una correcta Planeación del Desarrollo. De lo encontrado por Cuervo, se ha elaborado un listado de las principales problemáticas de la Planeación del Desarrollo identificadas en el marco de su texto, con la introducción adicional de otras que se han considerado relevantes para profundizar en la complejidad del tema. Además, se ha procedido con la clasificación de las problemáticas en tres grandes grupos que permitan un análisis de mayor profundidad:

Cuadro 4. Clasificación de problemáticas en el actual modelo de Planeación del Desarrollo

Item	Problemática	Descripción
Grupo No 1: Problemática de índole financiera		
1	La planeación se hace con un enfoque exclusivamente economicista	Desde sus orígenes, la planeación colombiana ha sido caracterizada por un fuerte matiz economicista, el cual ha hecho que los intereses de desarrollo de los gobiernos de turno estén primordialmente enfocados en garantizar el crecimiento económico, acrecentando los volúmenes del PIB e implementando mecanismos para que la economía se desenvuelva en un marco de confianza y continuidad. Es de esta manera que otros campos y matices del desarrollo no han gozado de especial relevancia a la hora de planear; elevar los estándares de la calidad de vida de la población objeto del accionar de la planeación se ha resumido en objetivos como la generación de empleos o la aplicación de incentivos en pro del mercado como agente dinamizador de la ocupación laboral, descuidando entonces lo respectivo al bienestar humano y la garantía de los mínimos vitales que conforman en su conjunto un elemento de mayor impacto a la hora de hablar de calidad de vida en la sociedad.
2	La planeación adelantada no corresponde con la actual teoría económica del desarrollo ni con el discurso moderno de políticas públicas	En alguna manera parece que la estrategia de planeación en Colombia obedece a directrices propias de las primeras recomendaciones de los expertos internacionales que hace medio siglo llegaron al país para instruir al Estado en su incursión institucional en la planeación. No obstante, la constante evolución de la doctrina de la planeación, acompañada de visiones recientes respecto del concepto desarrollo (para ilustrar lo mismo se puede conocer la visión de Sen (2000) acerca del desarrollo como una medida de bienestar, donde lo importante es garantizar que las personas ostenten la capacidad y la libertad para forjar y hacer uso de sus propios ingresos), han hecho que exista un rezago en materia de planeación puesto que la concepción de desarrollo no se ha actualizado a la velocidad de las investigaciones que establecen su pertinencia más allá del tema eminentemente económico. Además, el sistema de planeación tal cual se ejecuta, pone en evidencia gruesos cuestionamientos en cuanto a la conveniencia de subyugar la práctica gubernamental al inflexivo espacio normativo impuesto desde un Plan de Desarrollo, en palabras de Jorge Iván Cuervo (2007): ... la idea de la planeación del desarrollo que subyace a la práctica institucional colombiana de elaborar y ejecutar planes de desarrollo, como el marco normativo donde se inscribe la acción de los gobiernos –nacional, departamentales y municipales–, no corresponde ni con las exigencias de la teoría económica actual sobre el desarrollo ni con la evolución del discurso y la práctica sobre la gestión pública y las políticas públicas. (p. 176)
3	La acción gubernamental está totalmente atada al tema presupuestal	En el caso puntual de Colombia ha hecho tradición que sea más importante la pregunta “¿Cuánto costará ese Plan de Desarrollo?” que otras de gran relevancia, como por ejemplo “¿Es pertinente la acción gubernamental planteada en ese Plan para el real desarrollo del país?, ¿Vale la pena la inversión de los recursos en el contexto del bienestar humano?, ¿Quiénes son los beneficiarios reales de la planificación a ejecutar?, ¿Acaso hay opciones diferentes que resulten más apropiadas?”; sin que lo mismo quiera decir que resulte inconveniente dar importancia a la cuestión del costo del Plan. El problema de supeditar un plan a su perspectiva presupuestal, reside en el hecho de atar el accionar administrativo del Estado a la disponibilidad de recursos que debe ser conducida y aprobada por un legislativo con sus propios intereses algunas veces contradictorios con los plasmados en la planeación del Ejecutivo que, en miras de garantizar que se le dé libertad de acción, sucumbe a las presiones para lograr la realización de su propuestas programáticas, convirtiendo de paso el Plan de Desarrollo en un simple Chek List con propósitos a señalar como cumplidos (esto mismo se puede acoplar a las realidades del nivel territorial). En términos de Cuervo (2007): “Más que planes de desarrollo hablamos de listas de mercado y de programación del gasto y de las transferencias”. (p.187)
4	Colombia tiene baja producción en su economía y altísima concentración del ingreso y deterioro constante de la calidad de la vida de cerca de la mitad de la población	En consecuencia de lo desarrollado antes, se evidencia que, en las cifras del DNP, los veintitrés años que han sucedido a la Constitución de 1991 y la Planeación del Desarrollo que se ha adelantado en ellos, no han tenido la eficacia esperada, pues para el 2012 las cifras arrojaron que el 32.7% de la población continúa en situación de pobreza monetaria, mientras que la distribución de la riqueza en el indicador GINI es de 0.539, siendo obvio que las proyecciones hechas en la sumatoria de los planes ejecutados, no se han podido alcanzar. Lo mismo no explica porque la planeación persiste en tener un talante macroeconómico por sobre, incluso, lo humano.
Grupo No 2: Problemáticas relacionadas con la estructura		
1	El modelo de planeación colombiano se ha basado en construcciones foráneas	Como se explicó en la síntesis histórica de la planeación en Colombia, la misma no ha pasado de ser una aplicación de modelos y experiencias extranjeras, que bien no se aplican al contexto específico de la realidad nacional, o no resultan pertinentes para la discusión moderna de la planeación.
2	La introducción de la planeación en Colombia fue resultado de las presiones internacionales de globalización	El afán por la industrialización acelerada de Latinoamérica y otros países en vías de desarrollo, se debió inicialmente a las necesidades que tenían los países europeos y los Estados Unidos por sacar sus productos hacia nuevos mercados después de las guerras que destruyeron sus circuitos económicos internos. Es así que la planeación en sus comienzos surgió más que como una intención de fomento al progreso de los países menos adelantados, como una herramienta para alinearlos en torno a las expectativas de mercado que les preocupaba (lo cual explica la trascendencia de lo economicista en los planes de desarrollo colombianos).

Item	Problemática	Descripción
Grupo No 2: Problemáticas relacionadas con la estructura		
3	La planeación en Colombia se caracteriza por ser extremadamente rígida	La Constitución Política de Colombia de 1991, consagra la planeación como una norma que deberá ser aprobada por el Congreso de la República (Ver numeral 3 del Artículo 150 de la CPC) y posteriormente, en la Ley 152 de 1994 se despliegan como tal los alcances y parámetros que rigen la planeación. Todo esto, ha convertido la planeación en un asunto rígido, de difícil reforma, en el cual no se tienen en cuenta los factores atenuantes de corto y mediano plazo y que, al operar como una Ley, conlleva obligaciones innecesarias en cuanto al ejercicio de la planeación. Es importante resaltar que Colombia es uno de los pocos países en los cuales se planifica a través de Leyes de la República, siendo más común y conveniente el ejercicio de otros países que formulan documentos generales de planeación y se dan a la tarea de ejecutarlos y realizar los ajustes que resultan pertinentes en medio de los avances parciales.
4	La planeación colombiana carece de visión de mediano y largo plazo	Se debe tener en cuenta que la Planeación del Desarrollo de un país pretende alcanzar objetivos globales para el beneficio de la población, no obstante, teniendo en cuenta que la ejecución de un plan no puede equipararse temporalmente con los impactos que se generarán, la continuidad, el análisis y la evaluación de los objetivos y efectos de la planeación, requieren trascender en el tiempo, y por lo mismo no es concebible que la planeación en Colombia se proyecte para el periodo de un Gobierno, es decir, cuatro años, cuando las problemáticas para generar desarrollo requieren perspectivas de más largo alcance. En este sentido es importante observar ejemplos de planeación en el caso Japonés e incluso en la era soviética, para comprender la importancia de incluir en el sistema de planeación una visión de largo plazo.
5	Los Planes de Desarrollo son a menudo desbordados por la realidad	Es imposible que el Gobierno (nacional), adoptando las perspectivas surgidas desde Bogotá, logre prever y acercarse puntualmente a las realidades de las regiones y microrregiones, por lo cual las propuestas generadas desde la planeación central del desarrollo, e incluso desde la territorial, no resultan congruentes con la vivencia social al tener una cierta jerarquización (la planeación territorial se rige por los planteamientos de la planeación nacional) y no ser producto de un contacto directo con las problemáticas que pretende atacar. Es así que la realidad termina superando el diagnóstico que servía de sustento a la planeación.
6	La planeación se plantea de manera exógena a las necesidades territoriales	En Colombia la planeación se da desde lo nacional hacia las regiones, es decir, las entidades territoriales deben acomodarse a los parámetros establecidos en el nivel central y de esta forma, el marcado presidencialismo del país es el que orienta la planeación de las regiones, creando de esta forma un corto circuito entre las necesidades particulares de los municipios, los departamentos y lo que se identifica y diagnostica en el Departamento Nacional de Planeación y el programa electoral del gobernante.
Grupo No 3: Problemáticas de orden político jurídico		
1	La planeación (en lo que respecta a sus planteamientos y posterior aprobación) está altamente supeditada al accionar de grupos de interés	Como grupos de interés pueden comprenderse aquellos conjuntos de actores, políticos o no, que pueden presionar el direccionamiento de las políticas públicas a favor de los intereses particulares de los individuos a los que representan. Esto es posible debido a la influencia que ejercen por su posición de relevancia social, importancia política, poder económico, o capacidad de direccionamiento sobre la opinión pública. Estos grupos de interés tienen en Colombia un papel fundamental a la hora de permitir o no determinada intencionalidad del Ejecutivo en torno a la Planeación del Desarrollo. También pueden hacer que se introduzcan elementos favorables a sus propios intereses, incluso si los mismos no son acordes a los de la sociedad en su expresión colectiva.
2	Cómo la planeación se materializa en la forma de una Ley de la República, está sujeta a la conveniencia del legislativo que decide su aprobación	En el contexto de lo descrito con respecto a los grupos de interés, se da el caso de las dificultades a las que se ve sometida la administración para lograr la aprobación de sus propuestas de desarrollo, toda vez que el cuerpo colegiado que aprueba el plan puede estar sujeto a circunstancias de oposición al Gobierno de turno, en cuyo caso, es suficiente con conformar un bloque mayoritario que restrinja la aprobación del Plan o por lo menos condicione su aprobación a la entrega de contraprestaciones de cualquier índole.
3	Las sentencias de la Corte Constitucional han terminado por asimilar el concepto de "Gobernar" con el de "Planear"	La Corte Constitucional ha venido sentando doctrina al acotar la actuación institucional del Estado dentro de los parámetros exclusivos fijados por el "modelo global de planeación", siendo ejemplos de esto: "[...] De otra parte, este modelo de planeación (el adoptado por la Constitución del 91) pretende ser global, es decir abarcar todas las esferas del actuar institucional del Estado, tanto a nivel nacional como territorial". (Sentencia C-557/00 Capítulo VII – Consideraciones de la Corte; negrillas y texto en cursivas no hacen parte del original)" "[...] Estos propósitos y objetivos nacionales deben estar desarrollados por la acción estatal, que al respecto estará determinada por la ley del Plan, de suerte que se señalan las metas y, sobre todo, las prioridades a mediano plazo. Asimismo, debe preverse las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno" (Sentencia C-337/93 Capítulo VI – Consideraciones de la Corte; negrillas no hacen parte del original)

Item	Problemática	Descripción
Grupo No 3: Problemáticas de orden político jurídico		
4	Las sentencias de la Corte Constitucional refuerzan la concepción economicista de los Planes de Desarrollo	En consonancia con lo anterior, se evidencia cómo la Corte ha contribuido con sus interpretaciones a consolidar la visión de la planeación como un acto de actuación estatal desde lo netamente económico; "El concepto de planeación que acoge la Constitución Política de 1991, y que encuentra su antecedente inmediato en la reforma constitucional de 1968, es compatible con un modelo económico de libertad de empresa que rescata, sin embargo, las facultades estatales de intervención económica. El modelo que adopta la Carta de 1991, hace énfasis en la autonomía de las regiones en la gestión de su propio desarrollo, en la prioridad del gasto social concebido como un mecanismo óptimo de redistribución del ingreso, en el principio de participación ciudadana y de concertación en la formulación de las políticas de planeación, que refuerza la vigencia del principio democrático, y en la necesidad de garantizar el equilibrio y la preservación ambiental y ecológica" (Sentencia C-557/00 Capítulo VII – Consideraciones de la Corte; negrillas no hacen parte del original)
5	Colombia es un país con gran superávit normativo y de planeación	Es notable la vocación que la patria de Santander ha tenido desde sus inicios, por consolidar un amplísimo conjunto normativo en su derrotero legislativo. Así pues, es evidente que la realidad ha optado por desconocer y superar el paradigma normativo, banalizando o acomodándolo de forma tal que se "cumpla con el requisito" sin que lo mismo implique que el objetivo de la norma haya sido alcanzado.



Hacia la construcción de una propuesta para la adopción de un nuevo modelo de planeación pública del desarrollo

1. Descripción General de la Propuesta

Un nuevo esquema de Planeación del Desarrollo pasa necesariamente por la obligatoriedad de enfrentar las problemáticas identificadas, lo cual implicará cambios en la concepción general de la distribución del territorio así como en la forma en que se priorizan las necesidades y se abordan los problemas socialmente relevantes que deben componer un documento de Plan.

Así pues, la planeación deberá tener un enfoque de adentro hacia afuera en el cual tengan preponderancia los Municipios como generadores primarios de las necesidades que deben ser satisfechas con la Planeación del Desarrollo. Adicionalmente, es de gran importancia que se complete el ordenamiento territorial dispuesto en la Constitución del 91 para imprimir coherencia a la planeación integral del desarrollo. Fortich y Leiva (2009) realizan un estudio para lograr mostrar cómo la Constitución estableció la existencia de una descentralización a nivel administrativo y formuló la necesidad de que el legislativo diese lugar a la organización del territorio (descentralización territorial) por medio de la división que se presenta a nivel regional y provincial. No obstante, veintitrés años después de esta disposición constitucional, sigue sin desarrollarse la reglamentación que permita dar un "reconocimiento de la riqueza, de la diversidad étnica, cultural y geográfica" (Fortich & Leiva, 2009, p. 3).

La planeación colombiana debe además superar la profunda concepción normativa en la que está sumida, pues la misma es, quizás, el eje central en torno al cual gravitan la mayoría de las demás problemáticas que impiden avances concretos en el desarrollo planeado. Por eso, una propuesta efectiva deberá apuntar a la eliminación de la planeación como una postura de talante exclusivamente jurídico, para dotarla de la connotación de un documento rector de política pública, capaz de orientar el actuar gubernamental y de permitir los ajustes correctivos que lleven a garantizar los objetivos propuestos desde un consenso ampliado, en el cual la voz de la ciudadanía cobre especial relevancia.

Finalmente, un nuevo modelo estructural de Planeación del Desarrollo debe incluir objetivos nacionales y territoriales diferenciados, que se encuentren acordados por convención de largo plazo con etapas o fases de corto y mediano plazo y que de paso resten influencia a personalismos innecesarios, para sumársela a la sociedad como actor decisivo en la formulación de estrategias para su propio bienestar.

1.1. Un cambio en la concepción de la Planeación

La planeación debe abandonar su papel de mecanismo meramente técnico, como se ha expuesto ya; para que se plantee una concepción más adecuada de Planeación del Desarrollo en el contexto colombiano, es menester que se dejen de lado las visiones ventajistas que han sostenido durante largo tiempo los políticos interesados en proyectar intereses particulares en la planeación de Estado.

No obstante, el garantizar este propósito depende en gran medida de vencer primero las deficiencias de tipo

de turno para formular y ejecutar políticas públicas que alcancen los objetivos planteados en los plazos y condiciones previstos desde la planeación acordada por la suma de los acuerdos territoriales.

1.2. Hacia la culminación del proyecto de descentralización territorial plasmado en la Constitución de 1991

A la fecha (desde el 91) se entregaron (antes de la Ley 1454 de 2011) más de una veintena de PLOOT (Proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) a consideración del Congreso de la República, con el objetivo de establecer la división político – administrativa que contemplaría la existencia de Regiones como elemento articulador entre el orden local y el nacional. Sin embargo, los numerosos obstáculos antepuestos por el Legislativo, hicieron imposible que tomara forma lo proyectado por la Constituyente en los Artículos 288, 306 y 307 de la Carta. Desde la academia, los intelectuales se han dedicado con vastas pretensiones a verificar posibilidades para la finalización del proyecto de consolidación territorial de Colombia como país; es así que en una recopilación del profesor Normando J. Suárez (2010) se traen a colación los diversos intentos de PLOOT que, sin éxito, se llevaron a cabo antes de la aprobación de la LOOT en 2011, así como algunas de las propuestas de organización político – administrativa a través de la inclusión de Regiones. Una de las de mayor interés, por ejemplo, es la que Suárez rescata de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) en 1994, formulada por el constituyente Orlando Fals Borda y en la cual se sugiere la creación de las entidades territoriales denominadas Regiones de forma tal que el país se conforme en un total de 8 Regiones: Región Amazonía, Región Pacífico Sur, Región Pacífico Norte, Región Andina Sur, Región Andina Norte, Región Central, Región Orinoquia y Región Caribe.

De esta manera la COT “...se fundamenta teórica y metodológicamente en que la unidad nacional se reconstruye desde la diversidad de sus entidades territoriales, y la forma de organización política es la de un Estado regional” (Suárez, 2010, p. 23). Esto demuestra que la necesidad y urgencia de establecer el paso definitivo hacia una unidad basada en el respeto de la diversidad social, cultural, étnica, etc. así como en la reunión diferenciada de actores, es una preocupación que está latente y debe atenderse, más aún, con miras a un replanteamiento de la planeación colombiana.

Finalmente, en el 2011, se acogió la Ley 1454, que dispone la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT. No obstante, la misma no ha profundizado en las disposiciones previas de la Constitución, prueba de ello es que dejó en el aire y para las disposiciones de una Ley posterior, la definición de las Regiones Entidades Territoriales – RET, lo

estructural que acompañan al proceso de planeación en la actualidad, desarrollando de esta forma una percepción de las Entidades Territoriales como planeadoras de primera mano y agentes decisivos en la identificación de las problemáticas a solucionar. Pero es aquí donde cobran relevancia aspectos de mayor complejidad para lograr establecer un proceso planeador de elevada calidad, siendo el principal garantizar la completitud del ordenamiento territorial, con la descentralización que lo mismo implica, para lo cual deberán delimitarse las regiones que dividen político administrativamente la geografía nacional y los departamentos que las conforman.

Así pues, se considera completo un sistema de planeación que encuentre su origen en los territorios y de esta forma escale hasta llegar a lo nacional, lo que implica abandonar la práctica de planeación situacional (que depende de la posesión del gobernante y el requerimiento legal de ejercer su mandato por la guía de una norma planeadora, formulada en unos pocos meses por el personal que él designe y bajo las presiones que indique el cuerpo colegiado aprobador, los grupos de interés, y las diversas fuerzas decisorias –que casi nunca, curiosamente, incluyen a la comunidad-) reemplazándola por una práctica continua, que se autoevalúe constantemente y realice un seguimiento apolítico.

En el esquema de una futura propuesta consolidada, lo descrito anteriormente, atenderá la planeación, en el sentido macro, como una convención que ponga de acuerdo los intereses municipales en una perspectiva departamental, la perspectiva departamental en una visión regional y finalmente unifique los objetivos en el marco de una convención nacional para el desarrollo que arroje un documento rector de largo plazo en el cual se fundamenten los presidentes



http://www.flickr.com/photos/carles_palacio/3511151182/

cual hace evidente que la necesidad permanece y los aportes esperados por el legislativo para dar forma definitiva a la organización territorial colombiana aun están pendientes.

1.3. La Planeación como herramienta para el desarrollo real de las regiones

Aunque se ha establecido normativamente la planeación a nivel territorial (Municipios y Departamentos), la misma goza de una gran falencia: debe acogerse al Plan Nacional de Desarrollo formulado desde lo Nacional. Los defensores de este esquema argumentarán que esto no implica una sujeción detallada que implique detectar problemas y formular objetivos de manera autónoma, no obstante, la cuestión central que no se responde con esto es ¿Por qué la dinámica no puede darse en el sentido inverso, siendo que las Entidades Territoriales gozan de autonomía y además las necesidades surgen en el ámbito local, por lo cual el diagnóstico se realiza más fácilmente desde allí? Por lo mismo, resulta evidente que la práctica de planeación de los Municipios ha sido defectuosa, pues no se ha dado sino como un ejercicio técnico, carente de reflexión y análisis y con una profundidad mediocre que desobliga a la comunidad de entenderse con un proceso que, en resumidas palabras, intenta definir su futuro.

Ante la precarización de lo territorial en el sentido de desarrollo, es claro que dar preponderancia a la planeación es una respuesta y casi una obligatoriedad, esto implica la asunción de nuevas responsabilidades para el nivel territorial, así como la incorporación definitiva de la región al proceso de planeación, superando incluso, el pobre esquema de los Consejos Territoriales de Planeación impulsado desde la Constitución para la creación del Sistema Nacional de Planeación.

2. La Planeación del Desarrollo desde el Municipio como eje fundamental de la territorialidad colombiana

Como primera medida, la planeación se originará en los Municipios, como un proceso de diagnóstico y evaluación prolongada, en el cual se hará permanente la labor de construcción y seguimiento con la comunidad. Así pues, los Municipios elaborarán un gran documento rector de la planeación, no bajo la forma de un Acuerdo del Concejo Municipal, sino como una Convención Municipal para el Desarrollo (debido a la construcción de comunitaria, participativa y trascendente que tendrá como documento). La vigencia de este documento será de doce años y en él se plasmarán los acuerdos básicos de la sociedad, en los que se determinen los objetivos puntuales y macro localizados que se pretenden alcanzar en el largo plazo (los doce años), con la debida delimitación de tiempos y espacios. Al tratarse de una Convención, deberá hacerse un esfuerzo por la inclusión y divulgación, muy superior al que se realiza en las épocas intermedias, pues es de suponer que la sociedad comprende que está acordando en conjunto hacia donde quiere que sus gobernantes la dirijan.

En los tres periodos de gobierno que se comprenden entre cada documento rector de la Planeación del Desarrollo a largo plazo, se realizarán documentos particularizados (uno al comienzo de cada periodo) denominados Documentos Cuatrienales de Planeación, donde se establezcan las estrategias que se adelantarán para alcanzar los objetivos plasmados en la Convención Municipal para el Desarrollo, así como el presupuesto para desarrollarlas, el seguimiento de evaluación y ajustes a lo ya adelantado y el planteamiento de los objetivos que en un proceso de consenso con los habitantes del Municipio, se acuerde, deben ser objetivos a considerar en la próxima Convención Municipal para el Desarrollo.

Como se puede ver, la base para la construcción de cada Convención Municipal para el Desarrollo no es otra que lo adelantado por los tres Gobiernos Municipales que la precedieron en un proceso de construcción conjunta con la Comunidad. De esta manera se está dando una continuidad necesaria al trabajo ejecutado con miras al desarrollo y se está garantizando de paso que haya una continua evaluación y reacomodación de los factores que con mayor certeza, serán determinantes para la consecución de los objetivos.

3. La Planeación del Desarrollo desde el Departamento como agrupador de las microrregiones

Una vez listas las Convenciones Municipales para el Desarrollo, los departamentos procederán con la articulación de los documentos de los Municipios que los componen, en un gran documento acordado de manera conjunta entre todos los Municipios (representados por sus alcaldes) en

5. La Planeación del Desarrollo Nacional desde una Convención Nacional para el Desarrollo

Finalmente, llegado el momento, se plasmará el Documento rector para la planeación en los siguientes doce años, el cual es resultado de la Convención Nacional para el Desarrollo y será el más completo esfuerzo nacional por encaminarse hacia una postura desarrollista de su población. Es de notar cómo, a través del ejercicio relatado, se han dejado de lado las problemáticas comunes al actual ejercicio de planeación y se ha agotado el paradigma de que planear es equivalente a gobernar, pues con un procedimiento de genuina participación ciudadana, se ha conducido a los gobernantes a planificar (poner en acción lo planeado) y resolver problemas congruentes con el desarrollo.

El nivel nacional, actuando en consonancia con el sistema planteado, trabajará con la planeación de largo plazo a doce años, con el valor agregado de que al no coincidir sus periodos con los de los alcaldes, se tendrá el tiempo suficiente para que en los dos años anteriores se consoliden los Documentos provenientes de las Convenciones para el Desarrollo Municipal, Departamental y Regional (con un lapso de preparación de ocho meses cada uno, hasta completar el consolidado Regional a los veinticuatro meses de iniciado el periodo del Ejecutivo a nivel Territorial, es decir, exactamente al inicio de un nuevo periodo presidencial). Adicionalmente el nivel nacional también participará del ejercicio Cuatrienal de planeación, con lo cual se completará el ciclo de participación y planeación.

Conclusiones

Este documento ha hecho hincapié en la necesidad de una reforma al modelo de planeación que ha sostenido en el tiempo Colombia por más de medio siglo. Si bien la propuesta planteada puede ser solo un boceto sujeto a multitud de precisiones, correcciones e incluso su absoluto rechazo por considerarse inviable o improcedente, es de tener en cuenta que el principal objetivo de la misma no es otro que dar cuenta de la necesidad que tenemos por examinar desde nuevos puntos de vista la implementación de la planeación, así como la respuesta a preguntas irresolutas que el país ha estado pidiendo con urgencia desde la misma Carta Política de 1991.

La planeación no es un ingrediente técnico de la gobernanza, es su espíritu mismo, del que fluye su legitimidad y que en cierto sentido, garantiza que en un futuro se pueda superar el estigma del subdesarrollo en un país que tiene todos los ingredientes para abandonar la vergonzante situación de atraso con la que se le ha clasificado.

la Convención Departamental para el Desarrollo, la cual, a manera de réplica de lo Municipal, se dará a la tarea de acordar los macro objetivos conjuntos que resultan comunes al Departamento, con la intención de proceder a elevar el proceso de planeación al siguiente nivel: el Regional.

En los tres periodos intermedios a cada Convención Departamental para el Desarrollo, los respectivos gobernadores, en un ejercicio análogo al de los alcaldes, formularán sus respectivos Documentos Cuatrienales de Planeación con más o menos las mismas intencionalidades y estructura del nivel Municipal.

4. La Planeación del Desarrollo desde la Región como eslabón articulador entre lo nacional y lo territorial

Las Regiones como un Agente que conectará definitivamente lo Territorial con lo Nacional, procederán de la misma manera que los niveles inferiores de división político administrativa, formulando su Documento en una Convención Regional para el Desarrollo con la representación Departamental por parte de cada uno de los Gobernadores. Es de anotar que, según lo visto antes, el número de Regiones en que se ha creído conveniente la división del país, no resulta en absoluto grande (en el ejemplo tomado de Suárez, (2010), no son sino ocho), lo cual será de gran utilidad para la condensación de los objetivos departamentales en documentos macro de Planeación del Desarrollo. Es así, que al escalar hacia el siguiente nivel (el Nacional) la acomodación de acuerdos generales estará garantizando no solo un proceso de inclusión en el cual habrá participado virtualmente todo el país, sino un debido enfoque hacia las problemáticas reales de la sociedad, en un orden consecuente y con una coherencia objetiva.



<http://www.flickr.com/photos/josueosuna/6749012921/>

Una renovada esperanza tendrían las personas a nivel de nuestros Municipios, si, en un acto de franco desinterés, los gobernantes acudiesen a ellos para conocer lo que de alguna manera, a raíz de la experiencia cotidiana y de la construcción comunitaria, conocen mejor que nadie: sus necesidades y anhelos.

Referencias bibliográficas

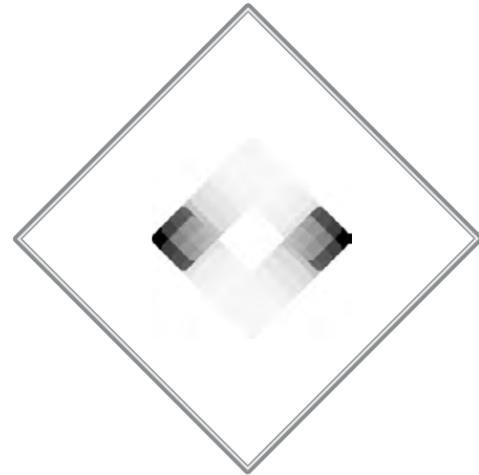
- Arias, R. (2011). Historia de Colombia contemporánea: 1920 – 2010. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cuervo J. I. (2007) Planeación y políticas públicas, ¿Dos enfoques contradictorios? Notas para una nueva concepción de la Planeación del Desarrollo. En Constitución de 1991 y Planeación en Colombia: Balance y Perspectivas (pp. 175 – 196). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sen, A. (2000) Desarrollo y libertad. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2013) Pobreza monetaria y desigualdad del ingreso. Análisis de los resultados recientes 2010-2012.

Fortich, F. J. & Leiva E. (2009). El ordenamiento territorial según la constitución política de 1991: ¿República unitaria o Estado Región? Estudios en Derecho y Gobierno, 2(1), 113-144. Recuperado de http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/54_2946_edyg2n12009fortich-.pdf

Santos, E. La misión Kemmerer. Credencial Historia. (184) Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/abril2005/mision.htm>

Suárez, N. J. (2010). Propuesta de ordenamiento territorial para la creación de las regiones, ETIS y provincias. Evaluación PLOOT 1991-2010. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá. Recuperado de http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2015839/mod4/pdf/propuesta_ordenamiento_territorial_suarez_normando__un_2010.pdf



Política Pública y argumentación¹

Edwin Jair Ramírez Charry

edwin.ramirez823@esap.gov.co

Estudiante último semestre de la Escuela Superior de Administración Pública. Investigador Grupo Colombiano de Análisis del Discurso Mediático, de la Universidad Nacional de Colombia – sede Bogotá-. Línea de investigación en Políticas Públicas y estudios Críticos del Discurso. COLCIENCIAS.

Resumen

El presente artículo tiene como propósito hacer una aproximación conceptual y metódica desde la lógica argumentativa de Stephen Toulmin en los campos de la Administración pública. Para ello se hará alusión a uno de los argumentos utilizados en la política pública de desplazamiento forzado en Colombia, en su componente de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE), más específicamente en el Auto 219 de 2011. En el primer apartado se presenta los desarrollos de Toulmin en cuanto a la argumentación; en el siguiente se expone el modelo Toulminiano de la argumentación con sus elementos; en un tercer momento se esboza la relación conceptual entre política pública y argumentación; en el cuarto apartado se muestra un ejemplo argumentativo desde la perspectiva abordada en relación con la argumentación jurídica de la Corte Constitucional en el caso de la AHE y finalmente se dan unas consideraciones sobre el tema.

Palabras claves: política pública, proceso argumentativo, elementos básicos de un argumento, Toulmin, Atención Humanitaria de Emergencia.

La teoría de Política Pública tradicional (desde la perspectiva de política pública como intervención de Estado a atender un problema socialmente relevante) ha sido entendida como un ciclo básico iniciando por su formulación, implementación, seguimiento y evaluación, el cual cada fase, desde el paradigma racional-burocrático de Weber, se analiza separadamente. La formulación



http://farm5.staticflickr.com/4067/4267409270_edec5c4955_o.jpg

implica el quehacer político, los debates originados desde el parlamento e instancias formuladoras y diseñadoras de política. La implementación es la fase que pone en práctica los lineamientos establecidos en la formulación desde un saber técnico realizado por los administradores públicos. Y, el seguimiento y la evaluación es la fase de conclusión y revisión constante de la política pública: los resultados obtenidos; sus efectos generados sobre la realidad intervenida.

El Análisis de política pública implica su tratamiento desde las ciencias sociales y sus efectos sobre la realidad explicada y analizada. Tradicionalmente se analiza la política pública con la perspectiva anteriormente mencionada, desde la acción estatal. Sin embargo, con el trascurrir de los años el análisis de política pública ha abierto otras ópticas para analizarla, esto es como construcciones discursivas, puesto que así como ésta es una acción de Estado, también es un proceso social.

En este escenario se va a entender que una política pública en primera medida es una orientación estratégica acerca de ¿Cómo abordar un problema público? (Roth, 2010). Por su parte Lozano (2007) entiende que:

La política pública es un espacio que moviliza fuerzas [...] es un campo de confrontación de diferentes formas de poder: poder económico, político, poder-saber, poder cultural, poder de clase, poder estamental, poder de género, poder generacional. Es un campo de luchas múltiples, de ejercicio de dominación de producción de la sujeción, de resistencia, de relativización y profundización de conflictos sociales, de defensa de derechos, de configuración de la necesidad social, de visibilidad y resolución de requerimientos sociales, de construcción de identidades y de transformación de las funciones de Estado. (p.103)

Desde la Administración Pública se entiende generalmente que la política pública es un conjunto de programas. Estos son ordenaciones más precisas que permiten el desarrollo de la solución al problema público en cuestión mediante los proyectos, los cuales son la forma con la cual se producen efectos concretos e individualizados sobre las poblaciones. El carácter epistemológico de esta disciplina la hace tener ventajas sobre otras debido a su representación multidisciplinaria para su estudio, es decir, su legitimidad como disciplina para abordar tanto los estudios de la Administración pública y de las políticas públicas desde diferentes escenarios epistemológicos y metodológicos. (Guerrero, 2007)

Atendiendo a una mirada diferente de las políticas públicas actuales (gestión), esto es desde las construcciones discursivas en su sentido amplio, y más en general a la Administración pública, el estudio y análisis de la gestión por políticas (Tapia, 2011, pp. 110-111) tiene su relación con otras disciplinas, en este caso con la lingüística y con la filosofía; si entendemos que el lenguaje es una práctica social, al igual que la política pública, la realidad es productora y generadora de signos y de discursos. La palabra o signo que utiliza el hombre es el hombre mismo, al igual que el pensamiento, la vida humana lo es por igual, y esta como flujo de pensamiento social es un signo, es decir, tanto la cultura como lo social es una construcción social y por ende discursiva, (Pardo, 1999).

Así, al interior de esta realidad discursiva del y por el hombre, se encuentran categorías traídas desde la lógica formal iniciadas en la poética de Aristóteles y modificadas a otros campos desde la argumentación en la primera mitad del siglo XX, tanto por Toulmin y Perelman, en la lógica no-formal.

validar y persuadir sus enunciados. A partir de ello tanto el derecho, la filosofía, las ciencias naturales, la geometría y las matemáticas fortalecieron sus premisas de la realidad: racionamiento válido y correcto.

De esta manera, llegada la primera mitad del siglo XX, en Londres, Stephen Toulmin (citado por Martínez, 2005) se encarga de evidenciar que la lógica formal que hasta ese momento se manejaba no era capaz de descubrir cómo funciona la argumentación y la discusión crítica de las interacciones comunicativas en espacios cotidianos. Para ello Toulmin desarrolla un modelo argumentativo en donde responde a un texto argumentativo, es decir, su modelo está encaminado a la argumentación directa del sujeto argumentador y develar las razones lógicas de dicho sujeto. En síntesis, existen tres escuelas del estudio de la argumentación: la primera hace referencia a la perspectiva analítico-práctica; la segunda escuela relacionada con el análisis de la retórica; finalmente la tercera escuela toma a la dialéctica, más específicamente al materialismo dialéctico. Para el desarrollo del presente artículo se tomará la primera escuela que es desarrollada por Toulmin.

De esta manera se pretende hacer una aproximación conceptual y metódica desde lógica argumentativa de Stephen Toulmin a los campos de la Administración pública y más específicamente la gestión de política mediante el análisis de los argumentos tomando como ejemplo la política pública de desplazamiento forzado en Colombia en su componente de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE). Toulmin ofrece un modelo dinámico del proceso de argumentación que busca identificar la práctica de la lógica en contextos determinados. Para ello, el componente de AHE de la política pública de población desplazada en Colombia resultará un ejemplo argumentativo de la Corte Constitucional (Auto 219 de 2011).

Toulmin y el proceso argumentativo

Desde que Aristóteles escribió la Poética, el Órganon y Arte Retórica en la antigua Grecia y los desarrollos que realizó sobre la lógica o más precisamente sobre las maneras en que los políticos de la polis argumentaban y persuadían a los ciudadanos, la argumentación se convirtió en un objeto de estudio por parte de la filosofía para determinar el cómo dichos políticos expresaban formalmente su pensamiento sobre los asuntos de la polis. Pero únicamente la argumentación en la antigua Grecia tenía la pretensión de persuasión a través del lenguaje. Además el estudio de la lógica formal se consolidó por el estudio matemático de observar la realidad discursiva de los actores de una manera coherente y secuenciada, vale decir, de una manera formal, vía “silogismos bien formados”. Siendo así, bajo esta premisa se expandió la filosofía y más el derecho tanto en la escritura como en el lenguaje oral, para

Modelo de Toulmin

Para entender el modelo de Toulmin se debe empezar por precisar que argumentar se refiere a la actividad de plantear pretensiones, someterlas a debate, producir razones para respaldarlas, criticar esas razones y refutar esas críticas. Un argumento, en el sentido de un tramo de razonamientos, es la secuencia de opiniones y razones encadenadas que, entre ellas, establecen el contenido y la fuerza de la posición para la cual argumenta un hablante particular (citado por Martínez, 2005).

Como ya se dijo, la argumentación parte de la lógica formal, esto es el estudio de los métodos y principios para distinguir un razonamiento bueno o correcto y un razonamiento malo o incorrecto (Copi & Cohen, 2007). De esta manera, desde la perspectiva de Toulmin una buena argumentación estaría relacionada con la búsqueda de relaciones lógicas entre elementos. Un buen argumentador debe identificar el dominio y el tema² y, a la vez, anticiparse a las posibles refutaciones del auditorio, para tomarlas en cuenta en su justificación.

Con ello, Toulmin ofrece un modelo dinámico del proceso de argumentación, un modelo que busca identificar la práctica de la lógica en contextos determinados, una especie de superestructura modélica del proceso argumentativo donde todo el razonamiento se basa más en lo probable que en lo necesario. La argumentación en todo campo o domino tiene principalmente una función justificada por

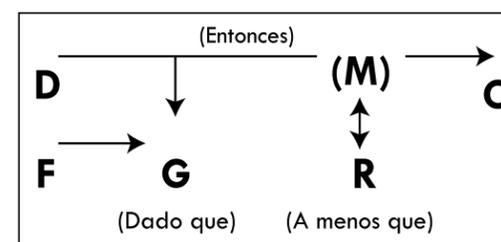


http://farm3.staticflickr.com/2402/4513095583_0f3524f637_o.jpg

la conclusión o la tesis, y para ello, el hablante o autor del texto busca obtener el consenso del oyente, para así lograr que la justificación sea considerada pertinente. Se buscaría responder interrogantes como: ¿Qué me hace decir esto? ¿Por qué llego a esta conclusión? ¿En qué me apoyo? ¿Cómo voy a defender el argumento?

Partiendo del buen uso de un argumento y del ya mencionado modelo, se identifican que tres son los componentes básicos de la argumentación en Toulmin: la conclusión y los datos - que siempre deben ser explícitos - y la garantía, que está presente semánticamente en la relación entre datos y conclusión. La garantía, casi siempre implícita, debe ser inferida a partir de la relación entre datos y conclusión. Es considerada como conocimiento compartido o regla general conocida por todos los participantes; dándose por defecto, según lo expresa Martínez (2005). Entonces, la validez de los argumentos está relacionada con el dominio o campo en el que el argumento se realiza. Por ejemplo los argumentos jurídicos serán convincentes en la medida en que se convocan los principios del derecho. Los argumentos científicos serán válidos en el marco de los parámetros o leyes que han acordado la comunidad científica.

Cuadro 1. Estructura argumental de Toulmin.



Fuente: Toulmin citado por Martínez, 2005.

Continuando con los elementos estructurantes del proceso argumentativo la profesora Martínez nos resume seis elementos básicos sustentados en los planteamientos de Toulmin respecto a los usos de la argumentación (ver cuadro 1). El primero, la garantía (G) está relacionada a las creencias comunes, con los principios o valores que orientan las comunidades. Las fuerzas de los argumentos dependerán de la presentación de la relación entre dato (D) y conclusión (C), y la garantía al auditorio apropiado y en el foro apropiado.

La relación dato y conclusión debe ser justificada por una garantía o ley de paso. Responde a las siguientes preguntas: ¿Cómo se puede pasar de dato a la conclusión? ¿Cuál es la regla o ley general que permite ese paso? ¿Cuáles son los topoi³? No se trata de enunciados que describen hechos o datos, sino de principios, de reglas de conexión entre los hechos y la conclusión, las cuales, deben ser aceptadas por los miembros de la comunidad.

El segundo elemento son los datos (D), los cuales son hechos, casi siempre explícitos, que van a justificar el enunciado en general. Son las pruebas a los argumentos que se tienen para justificar la conclusión. El tercer elemento es la conclusión o enunciado general, el cual se infiere a partir de los datos o argumentos expuestos.

El cuarto elemento son los fundamentos (F) o soportes que van apoyar la garantía. Hace referencia a datos más particulares que tienen por función apoyar la garantía (cuando esta ha sido cuestionada) con el fin de mostrar que los argumentos que se presentan, responden a la verdad o que, por lo menos, son aceptables, o que la ley de paso en la que se basa la relación entre datos y conclusión, está vigente. El quinto elemento es la Modalización (M) que manifiesta la fuerza o el grado de certeza que se tienen acerca de lo declarado en el argumento. “si dato <x>, entonces, probablemente conclusión <y>” indicaría una fuerza incompleta en el dato y la garantía.

Finalmente la reserva (R) es el elemento que representa la restricción o la objeción de la conclusión a la que se quiere llegar, generalmente expresada por un adverbio modal de tipo “a menos que...”. Así la validez del argumento estará íntimamente relacionada con las reglas o principios de determinado marco o domino socio discursivo mencionado (ver Tabla 1).

Tabla 1. Elementos básicos de cualquier argumento

Nombre	Explicación	Preguntas
Conclusión (aseveración, tesis) pretensión	Lo que se afirma o se pretende sostener. La tesis del argumento o el destino al que se quiere llegar. Es necesario estar seguro del carácter preciso de ese objetivo	Un argumento se caracteriza por la conclusión. ¿Qué es exactamente lo que se pretende sostener como tesis? ¿Qué conclusión quiere que se respalde como resultado del argumento? ¿A dónde se quiere llegar con la argumentación?
Datos	Esto se refiere a los tipos de información, de fundamentos subyacentes que son requeridos si se quiere que una conclusión sea aceptada como sólida y confiable. PREMISA MENOR	¿Por qué se dice lo que se dice? ¿De qué información se dispone? ¿Sobre qué datos o hechos se sostiene la conclusión, la tesis? ¿Dónde se debe comenzar para hacer conocer la conveniencia de la propuesta y lograr el acuerdo del interlocutor? ¿De dónde parte la tesis? ¿Cuál es la información de base?
Garantía	La garantía es una regla general de conexión que permite el paso de los datos a las conclusiones. Es el <lugar común> o los topoi. La garantía es una ley (una regla, una ley del derecho, una idea compartida, una máxima, pensamiento o consenso general, un código legal, una teoría científica, un estudio estadístico, una costumbre arraigada, una creencia, etcétera) que hace aceptable la conclusión. La garantía apoya el argumento. Según algunos autores, actúa como la PREMISA MAYOR en la dialéctica clásica.	Dado el punto inicial, ¿Cómo se justifica el paso de los argumentos a la conclusión? ¿Qué camino se debe tomar para ir del argumento inicial, de los datos a la conclusión? ¿Cuál es la garantía que permite pasar de las bases o datos y sostener la tesis o la conclusión?
Fundamentos (Respaldos-soportes)	Los respaldos se construyen mediante un número determinado de justificativos que permiten apoyar la garantía, ley o norma en un momento dado. Los justificativos a los que se recurre con los argumentos de respaldo varían según los contextos de acción: los estatutos legales deben estar validados legislativamente, las leyes científicas deben estar cuidadosamente verificadas, etcétera. Aparte de hechos particulares que sirven como base en cualquier argumento dado, es necesario ubicar por lo tanto el cuerpo general de información, o respaldo, que presupone la justificación a la que se apela el argumento: (i) documentos históricos, (ii) estadísticas, (iii) artículos periodísticos, (iv) publicaciones científicas, (v) documentos legales, (vi) otros	¿Se trata realmente de una garantía segura? ¿Por qué? ¿Con qué información se pretende respaldar la tesis? ¿Este trayecto a través de los justificativos, permite llegar con seguridad y confianza a la tesis que se busca respaldar? ¿Qué otro tipo de información general tienes que respaldar tu confianza en esta justificación particular?
Calificadores modales	Procesos de atenuación de la fuerza argumentativa que se realizan a través del uso de modalizaciones como <posiblemente>, <cierto>. Manifiestan el grado de certeza en el que se ubica el argumentador. Algunas justificaciones nos llevan, invariablemente, a la conclusión requerida. Otras lo hacen frecuentemente, pero no con el cien por ciento de confianza. Otras lo hacen sólo condicionalmente o con significativos matices: <generalmente>, <posiblemente>, <en condiciones ideales>, etcétera.	¿Con cuánta certeza esta justificación da solidez al paso desde las bases a la conclusión? ¿El paso está garantizado por el paso de certeza? ¿Se sostiene solo con ciertos matices? ¿Es fundamento para una apuesta más o menos riesgosa?
Refutaciones- posibles restricciones	Se puede entender plenamente los méritos relacionales de los argumentos en cuestión, solo si se logra reconocer las circunstancias (raras, pero posibles) bajos las cuales no se podría confiar en ellos.	¿Qué tipos de factores o condiciones podrían sacarnos del camino? ¿Qué posibles elementos podrían desvirtuar este argumento? ¿Qué se asume implícitamente cuando se confía en la ley de paso; en la garantía propuesta?

Fuente: Martínez (2005), basada en una versión adaptada de: Toulmin, S., Rieke, R. & Janik, A. (1979) An introduction to reasoning. New York: Pearson.



http://farm8.staticflickr.com/7036/7088668545_8427c0f5d_o.jpg

Política pública y argumentación

Ahora bien, la realidad produce, construye y configura signos, por tanto en cualquier ámbito de la realidad existe la interacción comunicativa, llena de relatos, de discursos, de palabras y de argumentos. De esto no se escapa el Estado y la Administración pública, sus entidades, sus servidores y sus políticas. En estas se produce enunciados, documentos administrativos, jurídicos, políticos, económicos, ya sean de la categoría escritos como orales. En ellos se expresa la validez de dichos enunciados tanto por otros actores estatales como no estatales junto con sus grados de persuasión.

En este sentido la gestión de políticas públicas genera:

[...] argumentos que permiten la estructuración de redes o campos organizacionales para la gestión de un programa o proyecto, lo cual implica el diseño de instrumentos de intervención social como: tecnologías de focalización para la construcción de poblaciones, sistemas de seguimiento y evaluación; así como la producción de directrices de políticas, planes, programas, proyectos y formas presupuestales, es decir, en la gestión por políticas se genera todo un universo de argumentos administrativos particulares. (Tapia, 2011, p. 110)

De esta manera, el estudio de la dimensión argumental de una política pública a partir de los argumentos administrativos que se despliegan en su gestión, es decir, desde sus

campos administrativos estatales, lleva a que se superen las lógicas tradicionales de análisis de la Administración pública desde las dimensiones legal, económica, u organizacional, introduciendo además un punto de vista diferente, ya que una política pública que no se comunica puede que no llegue a tener éxito.

Es por eso que se estudia las formas argumentales de determinados actores estatales para establecer el grado de validez o aceptabilidad ya sea de la política, de los argumentos de la misma por parte del público para determinar su grado de verdad o mejor, un argumento correcto (coherente). Para ello se trabajará el componente de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) y sus argumentos producidos por la Corte Constitucional.

La atención humanitaria de emergencia

A continuación se relacionará el componente de AHE de la política pública para población en situación de desplazamiento con el modelo de estructura argumental de Toulmin abordado en la primera parte de este documento. Así, se toma como objeto de análisis el Auto de seguimiento No. 219 de 2011, emitido por la Corte Constitucional colombiana, donde se expone el seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004⁴. Los seis elementos se establecen de la siguiente manera:

Tabla 2. Elementos básicos de un argumento de la AHE en el Auto 219 de 2011

Elemento	Enunciado
Datos	La Corte advirtió que siendo la AHE una de las áreas donde se produjo el mayor esfuerzo presupuestal, resultaba preocupante que persistieran los problemas de capacidad institucional para responder de manera oportuna y adecuada a las necesidades de la población desplazada bajo principios de integralidad, igualdad y calidad.
Modalidad	Por tal motivo
Conclusión o Tesis	La Corte ordenó al director de Acción Social, realizar los ajustes necesarios a éste componente de la política a fin de garantizar una respuesta articulada y efectiva en términos de goce efectivo de derechos, que cumpliera los requisitos mínimos de racionalidad y que respondiera al enfoque diferencial.
Garantía	El Auto 008 de 2009 establece que se han evidenciado deficiencias en la planeación de la contratación en las diferentes áreas de Acción Social, detectándose baja capacidad institucional para el manejo del volumen de recursos asignados, razón por la cual en el afán de ejecutarlos sin exceder los topes permitidos en la constitución de reservas presupuestales, se ha mercerizado la gestión de los mismos, diseminando la gestión fiscal y de resultados que tiene Acción Social.
Fundamento	La Comisión de Seguimiento expresó su preocupación por el hecho de que mediante una decisión administrativa se clasificara de manera automática a la población cuyo desplazamiento hubiera ocurrido más de un año antes de su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), directamente en la fase de Ayuda Humanitaria de Transición, sin tener en cuenta que las falencias de los sistemas de información existentes pueden distorsionar los supuestos de baja vulnerabilidad bajo los cuales se clasifica a la mayor parte de la población desplazada. La Comisión también resaltó la persistencia y agravamiento de las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada, el hecho de que tal ayuda continúe dependiendo de la solicitud del desplazado, sin que sea claro que se hayan hecho los ajustes requeridos para que el proceso de estudio de la solicitud, la toma de la decisión y la final inclusión, no retrase aún más la entrega efectiva de ayuda.
Reserva	A menos que presente un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, mediante el cual (i) se realice un inventario de los obstáculos que limitan la capacidad institucional, (ii) se definan los lineamientos que orientarán ese plan de fortalecimiento e indique los ajustes que se realizarán, (iii) se establezca los mecanismos mediante los cuales se realizarán los ajustes (iv) se conciben los medios para su instrumentalización, (v) se fije un cronograma de ejecución y (v) se proceda a su implementación y seguimiento. El proceso de inventario de obstáculos y de diseño del plan (etapas (i) a (iii)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación del plan diseñado, previo el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá empezar a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (iv) a (vi)). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma.

Fuente: Auto 219 de 2011.

Como se evidencia en la Tabla 2 y la aplicación del modelo de argumentación de Toulmin, el enunciado que se presenta obedece a una argumentación administrativa por parte de la Corte Constitucional bajo el concepto de género discursivo. Estas son las maneras de narrativas que permean el escrito con relación a su contenido de la tesis; en este caso es el esfuerzo presupuestal alto de la política con baja capacidad institucional para llevar a cabo la política o la AHE.

Además si continuamos con el modelo argumentativo, el análisis lleva a que la Corte Constitucional presenta algunas falencias en su coherencia con la tesis o conclusión que expone con relación a la garantía y los datos que presenta. En otras palabras, los enunciados expuestos sobre la baja capacidad institucional y el mayor esfuerzo presupuestal no guarda relación con el goce efectivo de derechos, es decir, que un argumento administrativo lo fundamenta o lo respalda con un argumento jurídico y político.

Consideraciones finales

El presente artículo tiene la pretensión de ampliar los análisis y los estudios interdisciplinarios de la Administración pública relacionados con la argumentación. Los acercamientos tanto de la lógica formal e informal, la filosofía del lenguaje y la lingüística en la Administración pública, ya sea como ciencia o como disciplina, generan maneras diferentes de interpretar académica y profesionalmente los asuntos públicos.

Es por ello que estudiar el cómo se construye la realidad tanto desde los actores estatales y no estatales a través del discurso, del lenguaje, de los argumentos que defiende para la validez y la legitimación de la acción de Estado dirigida hacia un público y un auditorio diversificado junto con

sus universos discursivos; son maneras de abordar asuntos públicos que no son cuantificables, pero que muestran otra manera de interpretarlos y analizarlos.

Hay que aclarar que la perspectiva abordada es una de las múltiples que se trabajan e investigan en los ámbitos argumentativos. Por lo que ya se mencionó, es una forma de acercar estos estudios a los campos estatales, así el debate aún no está cerrado, ya que en el Estado también se movilizan diferentes tipos de universos discursivos que en la actualidad en las ciencias sociales se encuentran muy poco estudiados. El presente deja una ventana abierta para investigaciones futuras sobre los dos temas ya mencionado. En últimas, la lingüística y su relación con los asuntos de Estado, aunándole los desarrollos epistemológicos de la Administración pública, develando que la palabra también es acción y más en acción de Estado que muchas veces son imperativos. Esto contribuye al carácter interdisciplinario de la Administración Pública.

Citas de referencia.

1 El presente escrito es el resultado final de la Investigación formativa realizada en la ESAP, bajo la dirección del docente Edwin Manuel Tapia Góngora, titulada el análisis de la argumentación administrativa en la gestión de políticas públicas: el caso de la gestión de una política de asistencia social. La política nacional de atención humanitaria de emergencia para las poblaciones víctimas de desplazamiento forzado en el período 2010-2012.

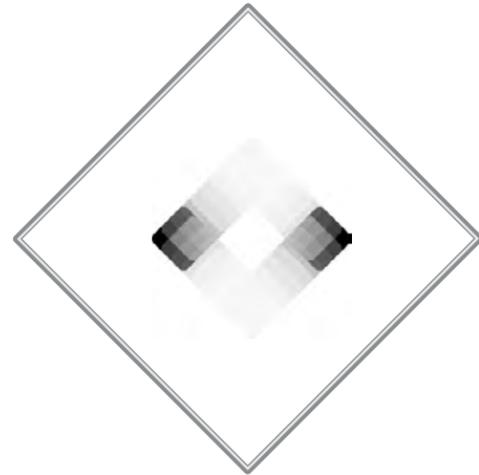
2 Charles Pérelman (citado por Martínez, 2005) habla acerca del concepto de dominio: "El dominio de la argumentación es el de lo posiblemente verdadero, el de lo probable, en la medida en que este último escapa de las certezas del cálculo". En cuanto al tema, está relacionado con el género discursivo.

3 De acuerdo con Aristóteles en el libro segundo de Retórica define el topos como aquellos lugares donde se producen los argumentos, se guarda información y surgen los argumentos. Como lo menciona Garsen (2007): Básicamente estos tópicos específicos consisten en aseveraciones generales que pueden ser directamente usadas como premisas en el discurso y que sirven como licencias de inferencia que conectan premisas a tesis. Son frases hechas que pueden ser usadas como recursos que establecen un puente entre la premisa y la tesis. Los tópicos generales consisten en principios generales y abstractos. (p. 21)

4 Por cuestiones de espacio solo se tomará en cuenta un argumento como tesis junto con sus elementos. Para mayor amplitud, véase Auto 219 de 2011, así como el VII i VII informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, documento de rastreo de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado.

Referencias bibliográficas

- Copi, I.M. & Cohen, C. (2007). *Introducción a la Lógica*. México: Limusa.
- Garsen, Bart. (2007). *Esquemas argumentativos*. En R. Marafioti (Ed.), *Parlamentos: teoría de la argumentación y debate parlamentario*. (pp. 19-35). Buenos Aires: Biblos.
- Guerrero, O. (2007). *Principios de Administración Pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lozano, A. (2010). *El juego de las políticas públicas: aspectos sobre diseño e implementación*. En: Vargas, A. (Ed.), *Fundamentos de políticas públicas*. (pp. 57-78). (pp. 112-113). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez, M.C. (2005). *La construcción del proceso argumentativo en el discurso: perspectivas teóricas y trabajos prácticos*. Cali: Universidad del Valle.
- Pardo, N. G. (2002). *Introducción a la semiótica: Signo y cultura*. Bogotá: Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Roth, A. N. (2010). *Teorías y marcos de análisis para las políticas Públicas*. En: Vargas, A. (Ed.), *Fundamentos de políticas públicas*. (pp. 57-78). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Tapia, E. M. (2011). *La configuración del saber administrativo Público. Un análisis desde el rol de las doctrinas en la argumentación administrativa*. *Administración y Desarrollo*, 39(53). 109-122.



El territorio como base material del lazo social

Daniella Beltrán

Estudiante de X semestre de Administración Pública - Sede Central
daniella499@hotmail.com

“¿Cómo podría captarse toda esta actividad psíquica sino como un sueño? Cuando mil veces cada día se oye esa cadena bastarda de destino y de inercia, De tiradas de dados y de estupor, de falsos éxitos y de encuentros ignorados, Que son el texto corriente de una vida humana De modo que de mi discurso no esperen nada que sea más subversivo que el propio hecho de no pretender darles solución”

Jacques Lacan

Resumen

La territorialidad concebida como las formas de apropiación del territorio, mediante lo subjetivo, es decir, lo simbólico, y los diferentes significantes construidos social y culturalmente, es lo que permite el lazo social, que son las relaciones entre los humanos como seres sociales; a partir de la expansión del discurso capitalista, el lazo social se rompe, la concepción del territorio se transforma y con esto la territorialidad es reemplazada por un nuevo significante hegemónico, el individualismo, que en el discurso capitalista, niega el papel preponderante del territorio como factor decisivo en la construcción y reproducción del lazo social. A partir de esta hipótesis se hace una conceptualización



<http://lizmarpissis.blogspot.com/2013/04/los-murales-en-mexico-como-expresion.html>

de territorio y lazo social, para entender cómo el discurso capitalista, abordado desde Jacques Lacan, rompe con el lazo y transforma la concepción de territorio. Finalmente, a manera de propuesta se concluye que el estudio del territorio permitiría la reconstrucción del lazo social.

Palabras clave: Territorio, Territorialidad, Lazo Social, Discurso, Capitalismo, Individualismo.

Abstract

Territoriality conceived as forms of appropriation of the territory, with the subjective, meaning the symbolic and significant different, socially and culturally constructed, is what allows the social bond, which is the relationship between humans as social beings, after expansion of capitalist discourse, the social bond is broken, because the concept of territory is transformed, and this territoriality is replaced by individualism, which is the signifier hegemonic capitalist discourse. As of this hypothesis, is a conceptualization of territory and social bond, to understand how the capitalist discourse approached from Jacques Lacan, breaks the loop and transforms the concept of territory. Finally a proposal way, it is concluded that the study of the territory, allow the reconstruction of the social bond.

Keywords: Territory, Territoriality, Social Bond, Speech, Capitalism, Individualism.

La Territorialidad y la Construcción del Lazo Social

A partir del concepto que plantea Ángel Libardo Herreño (2004) sobre la territorialidad, en su artículo Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral indígena en Colombia, se desprenderá un concepto que amplía su concepción:

La noción de “territorialidad” en cambio se relaciona estrechamente con las formas culturales de apropiación material y simbólica de las tierras que pueblos originarios han habitado históricamente, y las cuales tienen significado, no sólo por brindar los medios para la subsistencia sino además porque son el soporte en el cual las comunidades tradicionales desarrollan sus identidades y sus visiones del mundo. (p. 250)

Se plantea entonces que la territorialidad son las formas culturales y sociales de apropiación subjetiva del territorio que las comunidades ancestrales han habitado históricamente, y el cual es parte del soporte de su identidad. A partir de esta definición se puede decir que la territorialidad permite la interacción de los diferentes sujetos de una comunidad, pues la apropiación subjetiva del territorio, obliga al sujeto a estar en la cadena de significantes y símbolos, y así termina inmerso en el lazo social; el territorio en las comunidades ancestrales no es definido como un espacio delimitado de propiedad individual, sino como un espacio, que aunque puede ser físico, sólo toma valor en relación con los otros, es decir, sólo existe por las cadenas de significantes que las comunidades han construido.



En este artículo el territorio será definido como “un concepto relacional que insinúa un conjunto de vínculos de dominio, pertenencia o de apropiación entre una porción o la totalidad del espacio geográfico y una determinada comunidad” (Montañez, 2001, p. 20), es decir, es el espacio geográfico apropiado por el sujeto social desde su dimensión política y subjetiva. Por lo tanto se puede establecer que la territorialidad, no sólo se da en términos terrestres o físicos, sino que hace alusión a la relación del sujeto social y su afectividad al territorio, es decir, las diversas relaciones que pueden existir entre una determinada comunidad y su manera de apropiación de un espacio geográfico.

Para establecer que la territorialidad es lo que permite el lazo social, basta referirse a su definición desde el psicoanálisis. Freud (2006) afirma que la “cultura designa la suma de producciones e instituciones que distancia nuestra vida de la de nuestros antecesores animales, y que sirve para dos fines: proteger al hombre contra la naturaleza y regular las relaciones de los hombres entre sí” (p. 14). La cultura es por una parte lo que diferencia al hombre de los animales, gracias al lenguaje, y por otra parte, es lo que regla el lazo social. Desde los planteamientos freudianos se dice que el hombre al insertarse en la cultura, se constituye como un hombre social, pero con una falta estructural, pues se desprende de la naturaleza misma del hombre y hace que sus deseos “animales o salvajes” se vuelvan pulsiones; éstas, van a encontrar salida en la relación con el otro; el otro es el que va a sustituir esa falta, y es desde allí que se va a constituir el lazo social.

Claro está que ese otro nunca va llenar la falta estructural de la separación del hombre con lo natural, por lo que es necesario hacer alusión a Lacan cuando plantea que el lazo

social surge de la regulación del goce: pérdida del goce de la vida y recuperación de una parte del mismo, mediante el discurso y las formas que cada discurso crea para tal efecto. Tal pérdida del goce (falta estructural), es efecto del lenguaje, y la cultura (el discurso) intenta tratar dicha falta estructural (Lacan, 1970).

Los seres humanos reproducen y extienden el lazo social a partir de la estructura discursiva, donde se estructuran significantes y símbolos que permiten la relación e interacción de los hombres, y es a partir de la territorialidad, como la apropiación subjetiva de un territorio, donde se posibilita la construcción del discurso. En términos del territorio como la relación de lo físico y la apropiación subjetiva que se hace de esto, se puede decir que sin un espacio físico delimitado no habría relación entre los seres humanos. Al haber un espacio físico común a éstos, los seres humanos tienen la necesidad de relacionarse a través del discurso, no sólo como lo plantea Freud para protegerse de la naturaleza, sino para construir sociedad; por lo tanto hay una apropiación de ese espacio físico, mediante significantes y símbolos que estructuran el discurso, es decir, el lazo social.

Es mediante la apropiación de un territorio que el discurso se estructura, pues los símbolos y significantes, están en relación no sólo a los hombres entre sí, sino al espacio físico donde están.

A partir de lo anterior, se puede evidenciar cómo las comunidades indígenas en Colombia, construyeron discursos (cultura), en relación a la naturaleza, y todos sus significantes y símbolos como seres sociales provienen de su relación con ésta. La territorialidad permitió a las comunidades indígenas mantener un lazo social fuerte, pues su apropiación del espacio físico, construyó significantes y símbolos comunes, donde la tierra era parte de éstos. No se puede concebir un indígena sin tierra, y como la tierra es en relación a los otros, el indígena no se concibe como individuo sino como parte de una totalidad cultural.



Expansión Capitalista y Ruptura del Lazo Social

El capitalismo como un modelo económico en expansión y dominio, también tiene un componente simbólico, y por ende establece nuevos significantes en la relación del hombre con la tierra. El capitalismo tiene como base estructural discursiva, la propiedad privada y la libertad de los individuos; en este sentido, transforma radicalmente la concepción que se tenía del territorio y de la sociedad, pues la tierra ya sólo va a ser apropiada en términos económicos, lo cual será respaldado por el aparato jurídico. En otras



http://farm3.staticflickr.com/2188/1994310788_54c31ad92a_o.jpg

palabras, ya no se hablará de territorio, pues no hay una apropiación subjetiva de éste, se hablará de tierra como un factor de producción, y donde se reconoce jurídicamente el derecho a la propiedad, no por la relación del “individuo” con ésta, sino como un derecho mercantil que adquirió por un valor de cambio.

El individuo es la razón de ser del capitalismo, pues la libertad que defiende es sólo reconocida para sí, como agente económico, garantizándosele la libertad de consumo, de elección, de oferta, pero sólo si hay una razonabilidad económica, es decir utilidad.

El capitalismo surge como una nueva forma de lidiar la falta estructural de la separación del hombre con lo natural, por lo que se construye como un nuevo discurso, pero que rompe con el lazo social. El discurso capitalista establece que la falta estructural no se lidia con el otro; el lazo social no permite la satisfacción de dicha falta. Y aunque la falta estructural nunca va a ser completada, el discurso capitalista reafirma la posibilidad de que puede haber satisfacción e induce al goce, no a través de la relación entre sujetos, sino con la relación del individuo y un objeto transitorio de consumo al interior del mercado.

Este objeto se representa en todos los productos que se hacen para el consumo, no para suplir una necesidad, sino para obtener una utilidad. Es por eso que ahora vemos muchas clases de alimentos, de productos de belleza, de ropa, de restaurantes, de almacenes, etc. Estos son expuestos en el discurso capitalista como la satisfacción o el goce; el discurso capitalista deja de lado la falta estructural, no quiere saber de ella y le dice al individuo que puede gozar sin necesidad de vérselas con la falta.

Lo anterior fragmenta el lazo social, ya que éste surge de la regulación de las pulsiones que deja la falta estructural y crea vínculos con el otro para recuperar una parte del goce. El capitalismo remplaza las relaciones sociales entre sujetos por relaciones de consumo, individuales y particulares. Sólo a través de la relación con el otro, que es gracias a la territorialidad, el hombre se las ve con la falta estructural y sabe que no hay determinación dada para sí; pero en relación al otro, hace lazo y construye sociedad.

En tanto en el discurso capitalista el sujeto se asume como individuo, no necesita del otro para vérselas con la falta: siempre hay un objeto taponándola, dándole la sensación de satisfacción y goce. En el capitalismo se tienden a extinguir las relaciones sociales, pues inclusive el otro se ve como objeto de satisfacción, de consumo. El individuo es sujeto de sí mismo y no tiene más que su cuerpo para hacer lazo social.



La Reconstrucción del Lazo Social

Por cuenta de los diferentes enfoques y disciplinas que abordan el fenómeno o el concepto del territorio, se ha podido establecer su importancia para entender el desarrollo del ser humano y la sociedad. Es gracias a la conceptualización teórica y académica del territorio, que éste se emplea como un concepto de análisis para los diferentes fenómenos sociales.

¿Cómo reconstruir el lazo social, en una sociedad completamente individualizada, donde lo simbólico y lo subjetivo pierde cada vez más valor, donde los rituales se olvidan y el único fin que se antepone al individuo es el éxito, el triunfo, la competencia, el consumo, etcétera? Es justamente aquí donde el territorio cobra una gran importancia, pues gracias a experiencias en territorios locales, se evidencian resistencias al discurso capitalista. Todavía existen manifestaciones de territorialidad, comunidades que se vinculan y hacen lazo con el otro, rescatando significantes como la solidaridad. Hay una apropiación simbólica y subjetiva en diferentes ámbitos como el político y el cultural, que hoy rescatan comunidades indígenas y campesinas, economías alternativas en diversas partes del mundo y movimientos sociales, evidenciando una posibilidad de reconstrucción del lazo social.

La reconstrucción de este lazo se puede plantear desde el análisis territorial, pues como lo plantea la hipótesis del artículo, la territorialidad es la que permite la construcción de éste, y por ende la interpretación del territorio desde diferentes disciplinas permite construir alternativas para



su apropiación subjetiva, , donde la tierra no se vea como un factor productivo, como lo establece la racionalidad económica. Es necesario retornar al sujeto social, que es el ser humano, y re significar la tierra. Este es el reto de la conceptualización territorial: permitir que la sociedad retome la importancia de su relación con lo físico, desde lo simbólico y lo subjetivo, para la reproducción social y la conservación del planeta, pues sólo mediante la apropiación del territorio hay cohesión y relaciones sociales fuertes, es decir, se construye el lazo social y se construyen proyectos futuros de sociedad.

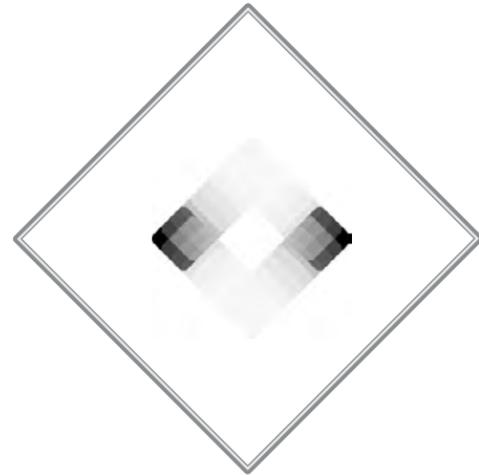


Referencias bibliográficas

- Freud, S. (2006). El Malestar en la Cultura. Madrid: Alianza Editorial.
- Herreño, A. L. (2004). Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral en Colombia. El Otro Derecho. (31 - 32), 247 - 272.
- Lacan, J. (1992). Seminario 17. Reverso del Psicoanálisis. Barcelona: Paidós.
- Montañez, G. (2001). Razón y pasión del espacio y el territorio. En S. Aguirre (Coord.), Espacio y territorios: razón, pasión e imaginarios (pp. 20 - 21). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.



http://farm9.staticflickr.com/8202/8189518176_4049f01ce1_o.jpg



Auditorías visibles. Un instrumento de control social inacabado.

Juliana Ramírez Ramírez
julianaramirez@gmail.com

Armando Parra Garzón
armandoparra86@gmail.com

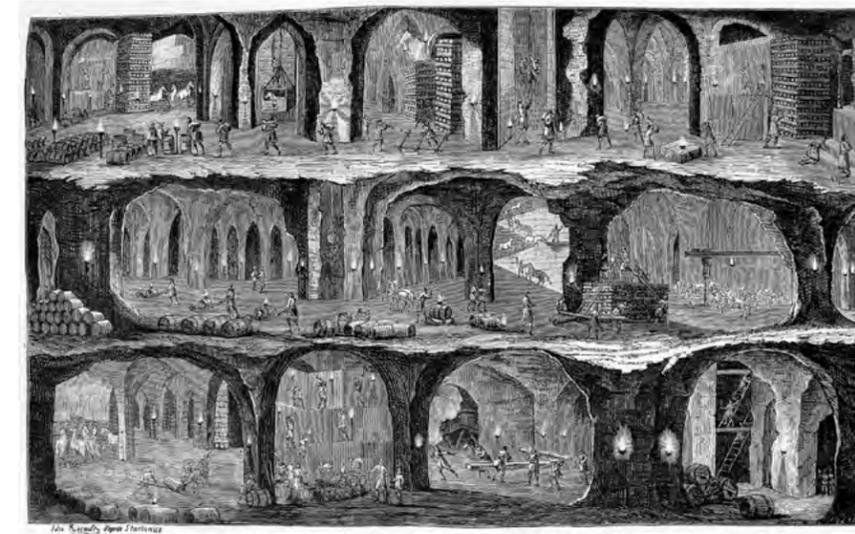
Resumen

Uno de los retos de la nueva ley de regalías es optimizar la inversión de los recursos, disminuir los índices de inequidad en el país, potenciar el desarrollo territorial y disminuir los riesgos de actos de corrupción. El presente artículo pretende realizar una caracterización a la metodología de foros del instrumento “Auditorías Visibles”, como mecanismo de control social al Sistema General de Regalías, teniendo en cuenta la importancia que representa para el óptimo desarrollo de los lineamientos propuestos por el Buen Gobierno. Si bien el instrumento pretende articular a la ciudadanía en la participación directa, requiere de una revisión y posible reformulación, para lograr impactar de manera real los hechos de corrupción territorial y contribuir en el ejercicio de la participación democrática de los ciudadanos sobre los recursos y proyectos en sus comunidades.

Palabras clave: control social, buen gobierno, participación ciudadana, regalías, corrupción.

Introducción

La participación ciudadana en el marco de los gobiernos con una tendencia creciente a adoptar el modelo de Gerencia Pública, demanda altos niveles de participación. Por



http://farm5.staticflickr.com/4059/4623423583_0c764228eb_0.jpg

esto vale la pena caracterizar iniciativas lideradas desde la Administración pública para fomentar dicho ejercicio, identificar sus falencias y publicitar sus resultados para lograr mayor efectividad de la herramienta y un uso masivo de la misma. El presente texto se enfoca en una de estas iniciativas con el ánimo de hacerla visible, ya sea para su uso en el territorio o para plantear ajustes a la misma en caso de falencias identificadas. El documento realiza un acercamiento descriptivo al instrumento de control social denominado Auditorías Visibles, concebido desde el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP).

En un primer momento se describe qué es y cómo funciona el mismo. Posteriormente se toman cuatro municipios para identificar sobre ellos tres factores: cuáles son los tipos de compromisos predominantes, el promedio de asistentes y el monto de recursos auditados. En una segunda fase se realizará un acercamiento al documento borrador diagnóstico, elaborado por la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP el cual tiene como objetivo el levantamiento de la línea base del proyecto Auditorías Visibles. La revisión pretende identificar el tipo de análisis y variables consideradas en el mismo, mostrando las implicaciones de estas para una evaluación del proyecto. Finalmente se cierra con una serie de recomendaciones para garantizar una mayor efectividad de la evaluación de la herramienta que redunde en cambios efectivos posteriores a la misma.

Inversiones millonarias en puentes que no conectan con ninguna vía construida, sobrecostos en la construcción de colegios, levantamiento de escenarios deportivos más de una vez, la destinación de recursos de regalías para constitución de patrimonios autónomos o la disposición

de estos recursos en cuentas de fiduciarias o inversiones de alto riesgo son una constante en las noticias encontradas en los medios de comunicación masivos, relacionadas con el uso e inversión de los recursos provenientes de las regalías. Así mismo, no se puede encontrar una relación directa entre mayores recursos de regalías y una mejor atención a las necesidades:

Los resultados son contundentes, departamentos como Huila, Meta, Casanare, Arauca y La Guajira –que recibieron entre 2004 y 2009 cerca del 60% del total de regalías– hacen parte del grupo con los más altos índices de mortalidad infantil en el 2008. Así mismo, departamentos como Córdoba, Huila, Cesar y La Guajira presentan niveles de pobreza e indigencia muy por encima del promedio nacional (Mesa & López, 2010, p. 7).

Tampoco son lejanos, ni extraños los artículos periodísticos que denuncian la no ejecución de los recursos de regalías por parte de las entidades encargadas. La Interventoría Administrativa y Financiera (IAF) de la Dirección de Regalías del DNP, encontró una ejecución parcial del presupuesto, como es el caso de Corporcesar, quien tras la visita de la IAF solo había logrado ejecutar 8.926 millones correspondientes al año 2012 de un total de 29.000 millones.

En medio de un contexto poco alentador en relación con una inversión adecuada y transparente de los recursos de las regalías, surge la inquietud por la existencia de mecanismos de participación que de alguna manera garanticen inversión efectiva de los recursos y que permitan la participación de la comunidad en los proyectos. Al realizar una revisión



por dichos mecanismos se encontró uno con varios años de vida, aunque poco conocido y/o documentado. Es el caso de las Auditorías Visibles, las cuales surgen como iniciativa en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en su Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado comunitario: Desarrollo para todos", como instrumento para fortalecer el control social al Sistema de Regalías, a través de rendición de cuentas periódicas, en las cuales, las interventorías informarían a la ciudadanía del estado de las inversiones y el avance de las obras. Lo anterior enmarcado en el programa presidencial de Lucha Contra la Corrupción.

Actualmente se encuentran a cargo de la Dirección de Regalías y del DNP. La responsabilidad para su ejecución es conjunta a través de un convenio con el programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, cuyo propósito es realizar un seguimiento in situ de manera focalizada a las inversiones de los recursos de regalías, son una estrategia para estimular el uso de las buenas prácticas para efectuar el seguimiento y acompañamiento a la ejecución de recursos públicos, como expresión de participación y corresponsabilidad ciudadana.

Metodológicamente las Auditorías Visibles consisten en la realización de por lo menos tres foros con las comunidades beneficiarias, los foros son un espacio de interacción entre los beneficiarios de las inversiones de regalías, y los actores involucrados en la ejecución, en el cual se brinda información sobre los planes, programas, proyectos y contratos financiados con estos recursos.

Este instrumento es de vital importancia para el fortalecimiento de la democracia y la Administración pública en nuestro país, si tomamos como referente lo planteado en

el presente Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos" (2010-2014), el cual propone como componente transversal para la formulación, ejecución y evaluación de política pública, el Buen Gobierno, que esboza como principal objetivo: implantar prácticas de transparencia en todas las esferas del Estado a través de esquemas efectivos de rendición de cuentas, un adecuado sistema de medición y seguimiento focalizado en resultados cuantificables, que aporten de manera significativa a la lucha contra la corrupción. Así mismo, es menester entender la rendición de cuentas como una relación de doble vía entre el Estado y los ciudadanos. El primero tiene la obligación de informar sobre sus acciones y justificarlas, mientras los ciudadanos tienen el derecho de exigir explicaciones y de retroalimentar al Estado, así como de incentivar el buen desempeño y comportamiento de sus representantes. Lo anterior con el objetivo principal de lograr un empoderamiento de los ciudadanos para aumentar la calidad de las decisiones públicas, y al mismo tiempo desarrollar un sentido de corresponsabilidad hacia lo público (Conpes, 2010).

Con el fin de contrastar los resultados en términos de asistencia de los ciudadanos a los Foros realizados por proyecto Auditorías Visibles para el periodo 2009-2011 y teniendo en cuenta los lineamientos definidos para el desarrollo del instrumento, se tomó como insumo los informes de auditoría de la IAF en cuatro municipios de Colombia: Sincelejo San Onofre, Tolú (Sucre) y Puerto Gaitán (Meta). Se tuvo en cuenta dos variables: monto total de los proyectos auditados por regalías y tipo de compromisos predominantes entre contratistas y ciudadanos. El tipo de compromisos puede ser de orden técnico, es decir, uso de materiales específicos cambios a las especificidades técnicas de la construcción, cambios en el suelo destinado para el proyecto, etcétera; de tipo administrativo, relacionado con la inversión de los recursos y la entrega de comprobantes y otros documentos que dan cuenta de la ejecución del proyecto; y de tipo social, relacionados con las demandas puntuales de la comunidad de incluir un requerimiento específico o adicional en el proyecto.

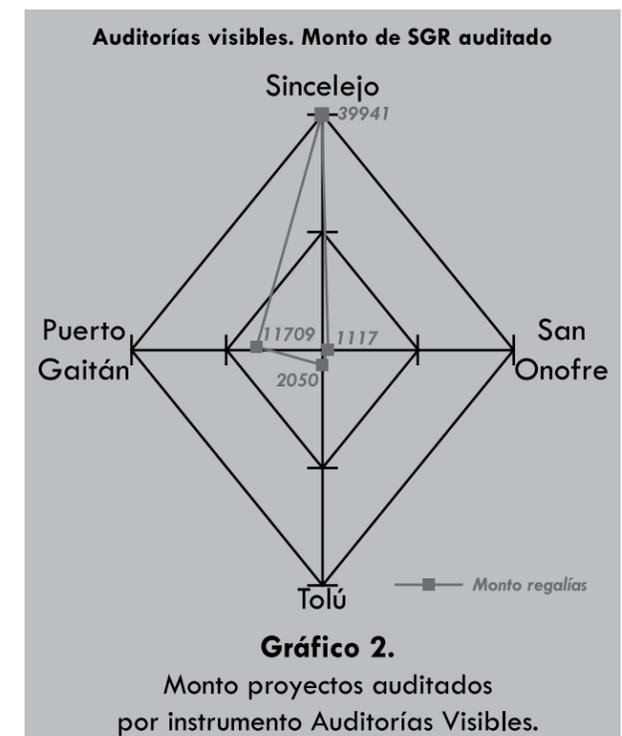
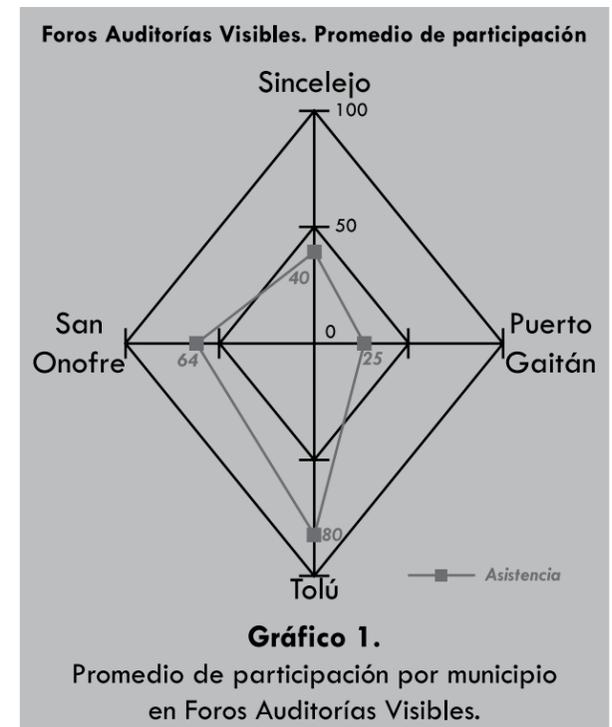
La revisión se inicia en el Departamento de Sucre, municipio de Sincelejo. Se encontró que el informe de Auditorías Visibles se toma desde el año 2009 hasta 2011 concentrado en cuatro proyectos que sumados ascienden a 39.941 millones de pesos. Respecto de la asistencia se registró un total de 242 personas en seis foros, para un promedio de 40 personas por foro. Respecto a los tipos de compromisos establecidos con el contratista, 25% de estos fueron de tipo técnico, 25% administrativo y 50% de tipo social (Dirección de Regalías, 2011a).

Así mismo, en el caso del municipio de San Onofre, departamento de Sucre se implementó la herramienta de

Auditorías a un proyecto que se ejecutó desde el año 2010 hasta 2011 por un valor de 1.117 millones. La participación alcanzó un total de 321 personas en 5 foros, para un promedio de 64 personas por foro. Respecto de los tipos de compromisos establecidos con el contratista, 66.7% fueron de tipo técnico, 22.3% administrativo y 11% de tipo social (Dirección de Regalías, 2011b).

En el mismo departamento, municipio de Tolú, el informe se concentra en un proyecto ejecutado en el año 2010 con un monto de 2.050 millones de pesos. Respecto de la asistencia se registró un total de 403 personas en cinco foros para un promedio de 80 personas por foro. En cuanto a los tipos de compromisos establecidos con el contratista, 56.5% fueron de tipo técnico, 17.3% administrativo y 26% de tipo social (Dirección de Regalías, 2011c).

En los llanos orientales, departamento del Meta, municipio de Puerto Gaitán, el recurso de regalías es de \$11.799.001 millones. Son tres los proyectos Auditados los cuales están relacionados con estudio, diseño y construcción. Así mismo, respecto de los índices de participación se evidenció que asistieron 245 personas en 10 foros, para un promedio de 25 personas por foro. Respecto a los tipos de compromisos establecidos con el contratista, 47.61% fueron de tipo técnico, 19% administrativo y 33.4% de tipo social (Dirección de Regalías, 2011d).



Fuente: Elaboración Propia tomando datos de los informes de la IAF de la Dirección de Regalías del DNP Colombia.

En los gráficos 1 y 2, se muestra el promedio de participantes en los foros de Auditorías Visibles y los montos totales de proyectos auditados por respectivamente. En el gráfico 1 se observa que el municipio de Tolú cuenta con el promedio más alto de participación con 80 personas; no obstante el monto de proyectos auditados es uno de los menores: 2.050 millones de pesos. En el caso del municipio de San Onofre, con 64 asistentes a los Foros, de los cuatro municipios posee el monto más pequeño destinado con 1.117 Millones de pesos. Posteriormente encontramos a los municipios con una participación por debajo de la media nacional de auditorías Visibles (47 Personas). El primero de ellos es el municipio de Sincelejo con una participación de 40 personas y uno de los ingresos más altos de los municipios comparados: 39.941 millones de pesos. Finalmente con la asistencia más baja se encuentra el municipio de Puerto Gaitán con 25 ciudadanos en promedio asistiendo a los foros realizados y un monto de 1.709 millones de pesos. Se concluye de los gráficos anteriores que asistencia a foros y monto de los proyectos no son parámetros directamente proporcionales. Se observa que es un comportamiento opuesto, es decir, cuanto menos ingreso audita el ente territorial, mayores son los índices de participación ciudadana en los foros de Auditorías Visibles.

Asimismo, de los párrafos anteriores en donde se describe el comportamiento del instrumento en cuatro municipios, se puede observar que en un primer momento los datos suministrados por la IAF en sus informes se quedan en un nivel de análisis básico, con el cual no es posible dar cuenta de la representatividad de las personas asistentes a los foros, en términos de pertenencia a un grupo social particular, ni variables de género, ni de edad. Así mismo se intentó evaluar el tipo de compromisos según la fase del proyecto, pero no fue posible debido a que no existe uniformidad en la recolección de información. Por lo tanto se tomó el tipo de compromisos entre ciudadanos y contratistas, donde predominan los ajustes de tipo técnico en los contratos, seguidos de los de tipo administrativo y por último los de carácter social. Son muchos los factores que pueden incidir, los cuales demandan una investigación y análisis más profundo. Pero incide sin lugar a dudas el tiempo con el que se realizan las convocatorias, como se pudo evidenciar al realizar la consulta en el calendario de Auditorías Visibles del portal Web del Sistema General de Regalías (SGR) en donde no es posible encontrar una programación con los foros a realizar con más de una semana de antelación.



http://farm5.staticflickr.com/4093/4780124374_e050f56818_o.jpg

central, no se puede obviar el papel de los ciudadanos y su participación en el ajuste de dichos instrumentos, entendiéndose que la calidad de la democracia como lo plantean autores contemporáneos se mide por el rango o alcance de los instrumentos de participación no electorales *range of non electoral mechanisms can deepen of quality democracy...they deploy institutionalized mechanisms to dress deficits of quality accountability and legitimacy* (Fung, 2011).

El tema de acceso a la información es fundamental para entender los procesos de participación ciudadana. En el caso de las Auditorías Visibles, la situación es bastante particular, debido a que en los foros deben estar presentes los contratistas, las autoridades locales y la comunidad en general. Esto implica que los tiempos del contratista y del alcalde deben coincidir principalmente; los organizadores manifestaron que este aspecto es difícil de conciliar, por lo tanto los foros de auditorías visibles son programados con ocho o quince días de anterioridad a la fecha de realización. Esta situación, genera dificultades para la comunidad en términos de solicitar la información necesaria, para contar con las herramientas y competencias que les permitan participar activa y propositivamente durante el foro.

Adicionalmente la participación de los ciudadanos es muy baja en las primeras etapas de los proyectos donde se formulan los procesos de planeación e identificación de necesidades (Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, S.F.), aspectos claves para garantizar una parte de la adecuada ejecución de los proyectos. Lo anterior ha evidenciado que la mayoría de los proyectos a los que se hace seguimiento a través del instrumento de Auditorías durante su ejecución, presentan a menudo problemas estructurales que vienen desde la etapa de planeación y diseño de los mismos; además los resultados de las encuestas, reflejan que ninguno de los contratistas encuestados había participado en la primera etapa del proceso (Foro de inicio). Lo anterior se podría explicar y es aún más grave, al tener en cuenta que los términos de referencia para la convocatoria y selección de la conformación de los auditores visibles, es criterio del contratista.

Otro factor importante para revisar es la percepción de participación ciudadana por parte de las autoridades locales y las interventorías, las cuales mostraron un punto de vista favorable al afirmar que a través de las Auditorías, había aumentado la proporción de productos tangibles de participación como derechos de petición y quejas, pero si bien estos son mecanismos de control social, no son suficientes para garantizar procesos participativos de injerencia en la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos. Por otro lado se identifica claramente en la opinión de los grupos focales de la comunidad, que su participación es principalmente de carácter pasivo, siendo observadores,

De entrada la definición de la población objeto y el objetivo del estudio suscita varios interrogantes: si se pretende conocer las prácticas de control social y participación ciudadana en términos de percepción en un análisis integral, ¿no sería fundamental la opinión de la comunidad? ¿Cómo evaluar la incidencia del control social en la ejecución de los proyectos sin tener en cuenta la percepción de la ciudadanía en términos de injerencia en estos y en función de la satisfacción de sus necesidades? ¿El referirse al número de quejas y reclamos formulados es equivalente a una categoría de análisis de participación ciudadana que se pretende medir?

Los resultados arrojados por el documento *Línea base Auditorías Visibles*, resultados previos muestra como principal aspecto positivo de los ejercicios de control social la mejora en la relación entre comunidad y la administración local; además se considera que las Auditorías Visibles generan un espacio para la toma de decisiones colectivas y que esto se traduce en mejoras en la ejecución técnica de los proyectos. El documento permite conocer cuáles son las percepciones de contratistas y miembros de la administración local en relación con la importancia y obstáculos del control social, el impacto de las Auditorías en el desarrollo de los proyectos en términos de calidad, tiempo de ejecución y cumplimiento de contratos. Sin embargo, luego de la revisión del documento en términos de impacto para la evaluación y ajuste posterior al proyecto Auditorías Visibles, logramos identificar debilidades. No obstante, 1) las bajas tasas de participación por parte de la comunidad en las encuestas realizadas, pues no se encuentra una ficha técnica que dé cuenta del universo de poblacional del muestreo. De igual forma en la lectura de los resultados se infiere que fue realizada a contratistas y administración municipal. Si bien el anterior es un documento para la administración local y

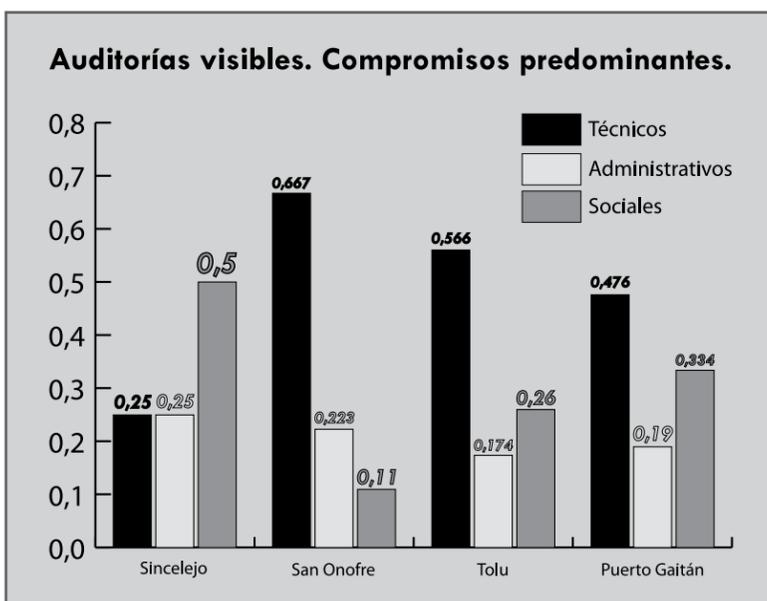


Gráfico 3. Tipo de Compromisos predominantes entre ciudadanos y contratistas.

Fuente: Elaboración Propia basado en datos de AIF de DNP de Colombia

El gráfico 3, muestra cómo los compromisos de tipo técnico son los que predominan entre ciudadanos y contratistas, En un segundo lugar se encuentra los compromisos de tipo social y en último lugar están los compromisos de tipo administrativo. La anterior lectura indica que en cierta medida se tiene en cuenta las demandas en temas puntuales de la comunidad como son el compromiso social que está relacionado con ajustes al proyecto en relación con las necesidades de la comunidad en donde se desarrolla.

A pesar de que las Auditorías Visibles se encuentran en marcha hace siete años, no existen publicaciones de estudios académicos relacionados con el tema. Se cuenta tan sólo con los informes de la ejecución de los recursos de las regalías, a cargo de la IAF de la Dirección de Regalías, y un documento que está en construcción de la Dirección de Análisis de Política Pública, que pretende establecer la línea base de las Auditorías, cuya publicación se hará en agosto del presente año. Sin embargo, los resultados previos de este documento nos permiten inferir algunas fortalezas, como también grandes debilidades y vacíos que presenta el instrumento. El estudio se basa en encuestas de percepción realizadas en

50 municipios a las autoridades locales, representantes de los contratistas encargados de ejecutar las obras, representantes de los interventores técnicos de las mismas obras y por último interventores de la IAF, con el objetivo de caracterizar las prácticas de control social y participación ciudadana que existen en los municipios, e identificar en qué medida las condiciones institucionales (práctica del control y vigilancia) afectan el desarrollo de los proyectos en aspectos contractuales de objetivos, tiempos y recursos ejecutados, así como en número de quejas y reclamos formulados (Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, S.F.).



escuchando lo que autoridades y contratistas tienen para contarles, pero sin conocer bien sus derechos y deberes en el marco de la participación social.

Finalmente, al preguntar a los contratistas sobre la toma de decisiones y los efectos que ha generado la existencia de las Auditorías Visibles en la ejecución de sus proyectos, se hace evidente que el reconocimiento de mejoras técnicas y administrativas declarado por las autoridades y los interventores no se ve reflejado en la opinión de quienes ejecutan los proyectos, ya que el 11% dice no haberlos redireccionado nunca por las observaciones, y el 44% declara no haberlo hecho casi nunca (Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, S.F.).

Conclusiones

El ejercicio de control social propuesto por las Auditorías Visibles, liderado desde el sector central a través del Departamento Nacional de Planeación, contadas veces tiene una incidencia en la etapa pre-contractual del proyecto, por tanto el ejercicio de participación está limitado a proponer ajustes al mismo; no obstante, la implementación y recomendaciones son discrecionales del contratista que ejecuta el contrato. Se evidencia también que el instrumento es un requisito en la ejecución de proyectos financiados con recursos de regalías, lejos de materializar un ejercicio de control social. Se dificulta rastrear un aporte de Auditorías Visibles a las prácticas de participación propia de las poblaciones en las cuales se han llevado a cabo.

Los procesos de control Social liderados desde la administración cuentan con una gran ventaja frente a los ejercicios de Veedurías en la medida que disponen de una buena can-

tidad de recursos económicos que facilitan desplazamiento, así mismo la posición privilegiada de ser contra-parte al contratista facilita el acceso a información para garantizar procesos efectivos de control social. De allí radica la importancia de investigar cada vez más los mismos para poder dar cuenta del impacto y de esta manera poder masificar su ejercicio desde el empoderamiento de comunidades locales.

Los recursos de regalías son un ingreso temporal en la medida que proviene de la explotación de recursos naturales no renovables, por tanto la ejecución de los mismos debe atender a necesidades propias de las comunidades que logren mejorar la calidad de vida. Es importante que la formulación de proyectos apunte a la sostenibilidad de los mismos, entendiendo que dicha fuente no es infinita y por ello los proyectos desarrollados requirieren ser planeados en este contexto. En los municipios con altos índices de ingresos de regalías que no participan en su ejercicio de control social o aún más que el ejercicio de participación no es de su interés, son dignos de ser sensibilizados atendiendo a la importancia de lograr las mejores inversiones de recursos que no van a ser renovados por la naturaleza.

Invertir y potenciar recursos de proyectos que den un mayor protagonismo a los ciudadanos es a posterioridad un avance para el Estado en términos de cultura para el control social. De igual forma potencia las iniciativas de los ciudadanos para exigir rendición de cuentas. Por otro lado permite sentar las bases de prácticas culturales de transparencia de la información por parte del Estado que finalmente se va a traducir en crecientes niveles de legitimidad para la administración.

Referencias bibliográficas

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010). Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. Documento Conpes 3654. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. (S. F.) Línea base Auditorías Visibles, resultados previos. Documento Borrador. Versión no Publicada. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Dirección de Regalías. (2011a) Informe de Ejecución de los recursos de regalías y compensaciones Municipio de Sincelejo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=ghj6S_ud3gQ%3D&tabid=275.

Dirección de Regalías. (2011b). Informe de Ejecución de los recursos de regalías y compensaciones Municipio de San Onofre Vigencia Fiscal 2011. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=NN9klooF5DA%3D&tabid=275>.

Dirección de Regalías. (2011c). Informe de Ejecución de los recursos de regalías y compensaciones Municipio de Tolú Vigencia Fiscal 2011. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=PDrmxS1S6Ts%3D&tabid=275>.

Dirección de Regalías. (2011c). Informe de Ejecución de los recursos de regalías y compensaciones Municipio de Puerto Gaitán Vigencia Fiscal 2011. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=5nCY3nyHM6Y%3D&tabid=275>.

Fung, A. (2011) Reinventing Democracy in Latin America. Review Essay, 9(4), 857-871.

Mesa, R. J. & López, M. (2010, 09 de octubre). Ley de Regalías deja dudas en distribución de recursos. UN Periódico. Recuperado de <http://www.unperiodico.unal.edu.co/en/dper/article/ley-de-regalias-deja-dudas-en-distribucion-de-recursos.html>.



Percepciones de las y los habitantes de calle frente a los programas de atención a personas en condición de habitabilidad en calle de la ciudad de Bogotá D.C.

Aura Lizeth Lerma Zambrano

Estudiante de VII Semestre de Administración Pública en la Escuela Superior de Administración Pública.
duermevelaa@gmail.com

David Mauricio Avellaneda Velosa

Estudiante de VIII Semestre de Administración Pública en la Escuela Superior de Administración Pública.
davidmauricio92@hotmail.com

Resumen

El fenómeno de habitabilidad en calle en los últimos años ha adquirido una mayor relevancia en las agendas públicas, lo que se ha evidenciado en el aumento de programas y proyectos distritales. El presente trabajo tiene como objetivo conocer las percepciones de las y los habitantes de calle frente a estos programas a través de la investigación de enfoque cualitativo, que por medio de herramientas como el trabajo de campo y las entrevistas abiertas permite encontrar lugares comunes en los relatos, construyendo así una lectura de la problemática.

Introducción

La problemática de personas en condiciones de habitabilidad en Calle es un fenómeno multi-causal debido a que es efecto de factores familiares, sociales e individuales como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), violencia intrafamiliar, baja autoestima entre otros (Secretaría Distrital de Integración Social, 2012). Son pocas las investigaciones frente a los y las Habitantes de Calle (HC), especialmente en cuanto a sus opiniones frente a las formas como el aparato estatal aborda la problemática de habitabilidad en calle, razón por la cual esta investigación se desarrolló con especial énfasis en la descripción de las percepciones de esta población respecto a los programas y proyectos realizados por la Administración distrital. Para el desarrollo del trabajo de campo se plantearon las siguientes preguntas:



Fuente: Archivo de los autores. Roger Alejandro López Cortés, Estudiante ESAP. Indiferencia. Centro de Bogotá D.C. Mayo de 2013.

¿Cuáles son los programas y proyectos que se han realizado en la ciudad de Bogotá frente al fenómeno de habitabilidad en calle? ¿Cuál es la percepción, experiencias y representaciones de los y las HC frente a los programas y proyectos realizados por la Administración distrital?

Para conocer las percepciones y representaciones sociales de los HC es necesaria la interacción con los sujetos de estudio, en los contextos en donde se desenvuelven cotidianamente, de manera que se pueda comprender la realidad a través de sus interpretaciones. Por esto la investigación se realizó principalmente en el centro de la ciudad de Bogotá, al ser uno de los lugares que presenta una mayor concentración de HC, especialmente en: Cinco Huecos, Plaza España y Paloquemao. Las condiciones de los contextos definidos para el trabajo de campo presentaron diferentes dificultades en el proceso de investigación, por tanto este estudio se desarrolló como exploratorio y descriptivo, es decir, se limitará solo a describir el fenómeno presentado. El texto, inicia con la descripción de la metodología utilizada para obtener la información, luego se esbozan los programas y proyectos que se han realizado en Bogotá

frente al fenómeno de habitabilidad en calle. Continúa su recorrido con las voces de las/os HC, para luego del proceso de codificación conocer sus percepciones.

Metodología

Se parte de que la realidad se construye a través de las interpretaciones (Molano, Rodríguez & Zúñiga), por tanto la investigación se desarrolló bajo el enfoque cualitativo, que como lo señala Hernández, Fernández. & Baptista en su libro *Metodología de la investigación* (2003), busca interpretar determinados fenómenos desde los significados que le otorgan las personas. El estudio es exploratorio debido a los pocos estudios sobre las representaciones sociales de los y las HC frente a las acciones estatales, también es descriptivo ya que busca especificar las percepciones de un grupo determinado frente a un fenómeno específico. Para ello se utilizó el diseño transaccional-descriptivo (Hernández, Fernández. & Baptista, 2003) con el fin de exponer la visión de la comunidad objeto de estudio, a través de

herramientas para la recolección de datos como la observación participante y las entrevistas abiertas, por medio de muestras no probabilísticas, es decir, muestras elegidas por las/os investigadores sin carácter representativo.

Se inició el proceso de investigación con una inmersión inicial del campo donde se evidenció que el centro de la ciudad se encuentra dividido en dos por: 1) la carrera décima en la cual el comercio callejero es exagerado. Existe congestión de transporte- basuras y se visualizan gran cantidad de HC en la mendicidad. 2) la carrera séptima donde las calles se encuentran cerradas desde la 11 hasta la 19 para uso peatonal. Principalmente se ven ejecutivos. Existe poco comercio callejero y la cantidad de HC que se aprecia es mínima. El contexto en el que se dio la inmersión inicial no cumplió los parámetros establecidos en la investigación por lo cual fue preciso analizar otros contextos ya que la carrera séptima en el centro no permitió el uso de las herramientas cualitativas, como consecuencia de la cantidad de transeúntes que observaban la grabación al pasar por el lugar, generando incomodidad y resistencia en las y los HC.

Se decidió realizar el trabajo de investigación en otros contextos donde se pudiera dialogar con los HC, de una manera no forzada, reconociendo su estatus de sujetos, más que objetos de investigación. Se realizaron, entonces, recorridos nocturnos a la calle “Cinco Huecos”, a Plaza España y a Paloquemao. Encuentros realizados en compañía de la Fundación Pocalana, con el objetivo de llevar alimentos a los y las HC, entre las 09:00pm y la 01:00 am. El proceso de recolección de información inició principalmente por medio de la observación participante. Para ello se iniciaron diferentes conversaciones guiadas principalmente por las/os HC, lo que generó diferentes inconvenientes al momento de obtener la información para cumplir con el objeto de la investigación, y por tanto fue necesario una modificación de los objetivos y preguntas de estudio. Las herramientas utilizadas para el análisis de la información fueron los diarios de campo obtenidos en los recorridos, las entrevistas abiertas, y las conversaciones grabadas en el formato de audio.

En cuanto al análisis de la información recolectada, se utilizó la codificación en primer y según plano, ya que permite la organización de unidades, categorías y temas para describir y reconstruir las historias de los sujetos estudiados (Hernández, Fernández. & Baptista, 2003). El primer paso fue encontrar enunciados representativos con base en los datos obtenidos, para luego ubicarlas en categorías. Después de esto, se analizó y comparó las diferentes categorías encontrando aproximaciones, de manera que se pudieran construir categorías más generales para una mejor interpretación del fenómeno.



Unidades de análisis

Habitante de Calle: comprende el fenómeno de permanencia en la Calle de al menos treinta (30) días continuos o de la ubicación temporal en un lugar especial de alojamiento como son las instituciones privadas o públicas, paga diarios o lugares de consumo. (Secretaría Distrital de Integración Social, 2012)

Habitabilidad en Calle: Es una categoría compleja, que implica las relaciones que las/os Ciudadana/os Habitantes de Calle (CHC) construyen con su entorno físico, social, cultural y ambiental, configurando sus propias identidades en íntima relación con los territorios donde habitan (calles, parques, puentes y espacios públicos y privados abandonados, entre otros). (Secretaría Distrital de Integración Social, 2012)

¿Cuáles son los programas y proyectos realizados en la ciudad de Bogotá frente al fenómeno de habitabilidad en calle?

La Secretaría Distrital de Integración Social (2012) ha identificado que desde 1996 de “una manera individual y aislada” en Bogotá se han construido diferentes estrategias con el fin de brindar atención al habitante de Calle, las más relevantes son:

- “Proyecto Atención al Adulto Indigente”: (1996). Objetivos: reducir los procesos de exclusión social y deterioro personal de la población habitante de calle y crear las Comunidades Terapéuticas

- “Programa de atención al Habitante de la Calle”: (1998). *Vida libre, a lo bien por la vida*. Objetivos: atender a la población habitante de calle en condición de drogodependencia

- “Proyecto Atención Integral para la Inclusión Social de Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle”: (2005-2006). Objetivos: lograr que las personas HC recuperen y mantengan hábitos o que los desarrollen en caso de no tenerlos, que faciliten su convivencia tanto al interior del hogar, como en la ciudad misma, que posibilite el replanteamiento de su proyecto y plan de vida y que genere un impacto positivo en las condiciones para su proceso de inclusión social.

- “Proyecto 501 Adulthood con Oportunidades”: (2008-2012). Enmarcado dentro del Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas Bogotá, D.C. “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”. Objetivos: construir una ciudad en donde se reconozcan y garanticen los derechos individuales y colectivos.



Cuadro 1. Metas formuladas

METAS FORMULADAS EN LOS PROYECTOS O ACCIONES	
Metas proyecto 501 Adulthood con oportunidades “Bogotá Positiva”	Metas proyecto 743 Generación de capacidades para el desarrollo de las personas en prostitución o HC “Bogotá Humana”
Garantizar 150 cupos para atender ciudadanas y ciudadanos HC con cuadro clínico crónico	Atender 1.150 cupos en centros de acogida para HC
Atender a 5.600 Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de la Calle con intervención integral en salud, alimentación, arte, cultura, territorio, seguridad y convivencia en Hogares de Paso día y noche	Atender 100 cupos en Centros de Desarrollo Personal Integral
Garantizar 1.120 cupos en hogar de paso para la atención de ciudadanos y ciudadanas HC	Atender 90 cupos en centros de protección integral para personas HC en alta dependencia
Implementar un modelo de atención terapéutica que permita la inclusión social de HC, con el fin de coadyuvar al cumplimiento de la meta distrital “Reducir la tasa de HC a 11 por cada 10.000”	Formar 4.160 personas que ejercen la prostitución y HC año, en temas relacionados con el ejercicio pleno de la ciudadanía
Capacitar 2.000 HC en procesos de inclusión social y económica	Construir un plan de acción transectorial para el abordaje de los fenómenos habitantes en calle y personas en situación de prostitución

Fuente: Secretaría Distrital de Integración Social, 2012.

En la actual Administración distrital el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, ha planteado que “el ser humano es el centro de las preocupaciones del desarrollo” y por tanto se creó el proyecto 743 “Generación de capacidades para el desarrollo de personas en prostitución o habitantes de Calle” en el marco del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, donde uno de los grandes ejes es la lucha contra la discriminación y la segregación de los y las “ciudadanas” habitantes de la Calle –CHC. El objetivo general del proyecto es: “Brindar a las personas HC, espacios de protección y dignificación en los territorios, que fortalezcan el desarrollo humano integral en el marco de los enfoques de derechos y atención diferencial enfatizando en la pedagogía del amor.” (Secretaría Distrital de Integración Social; 2012).

El proyecto busca promover el crecimiento personal y el desarrollo de las capacidades de los HC, fortalecer el tejido familiar y social, y suscitar los hábitos de auto-cuidado. En general, el proyecto busca el reconocimiento de la dignidad del HC y la re-significación de la Habitabilidad en Calle. La diferencia fundamental, entre el proyecto de “Bogotá Humana” frente al de “Bogotá Positiva” (ver cuadro 1) es el énfasis en el fortalecimiento de la ciudadanía de los HC, evidenciado en el desarrollo del Primer Cabildeo para Ciudadanos y Ciudadanas HC realizado cerca al sector del “Bronx”, como una estrategia para conocer sus problemáticas y de esta manera poder brindarles un tratamiento integral que contribuya al mejoramiento de su calidad de vida, además de contribuir al fortalecimiento de la democracia por medio de la participación de una población históricamente olvidada y rechazada.

Entre los servicios prestados para esta población es importante resaltar los Hogares de Paso, los centros de acogida y de autocuidado como instrumentos de política social que permiten la implementación de acciones tendientes a garantizar los derechos y deberes ciudadanos, a fortalecer la autonomía y promover los hábitos de autocuidado. La comunidad *Hogar el Camino* ubicada en la localidad de Engativá, también es un instrumento que busca atención integral a la población adulta HC con problemas de acción a las Sustancias Psicoactivas (SPA), utilizando estrategias que promuevan la formación para el trabajo junto con la atención integral a Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El Centro de Protección Integral para personas HC en alta dependencia funcional brinda atención a los y las HC con condiciones biopsicosociales de vulnerabilidad y deterioro funcional, por medio de un acompañamiento continuo de profesionales para generar procesos de rehabilitación y reeducación. Todos estos servicios cuentan con dormitorio, comida, lugares de aseo personal y transporte urbano para movilizar a los y las HC.



¿Cuál es la percepción, experiencias y representaciones de los y las Habitantes de Calle frente a los programas y proyectos realizados por la actual Administración distrital?

Algunas voces

Jairo y su compañero, duermen en el lugar conocido como Plaza España las noches que el clima les permite cerrar los ojos en medio de aquel lugar. Viven del reciclaje y rechazan todo aquel que roba para subsistir. Sus historias son diferentes, sus lugares de origen también, pero ambos comparten el mismo sentimiento de rechazo frente a los Hogares de Paso. Sus experiencias, los han llevado a afirmar que en los lugares de paso existen preferencias por parte de los “facilitadores”, que asustados ante la presencia de “rateros” generan tratos preferenciales al momento de decidir quién puede internarse e iniciar el proceso de rehabilitación, razón por la cual, decepcionados del proceso y de los conflictos que allí se generan han decidido no volver.

Jesús, de Aguadas-Caldas, llegó a Bogotá hace 35 años acompañado de su esposa con la promesa de una vida mejor, pero encontró soledad y drogadicción. En la actualidad vive en el barrio las cruces y subsiste gracias al reciclaje y a la solidaridad de la gente. Ha estado la mayor parte de su vida en la calle. No ha querido ser partícipe de los programas que brinda la Alcaldía ya que piensa que los centros de rehabi-

litación en especial roban la libertad de las personas, que pierden su voluntad de cambio al ser obligados y encerrados durante largo tiempo en dichos centros. Prefiere dejar la adicción por sus propios medios, sin embargo, las recaídas son constantes y el periodo más largo en que se ha negado el consumo de bazuco (SPA) es de tres meses.

Resultados

Los productos del trabajo de campo fueron entrevistas abiertas y diarios de campo, por lo cual para su análisis fue necesario realizar la codificación en primer y segundo plano. El primer paso fue seleccionar los relatos más significativos para el objeto del estudio. Luego, a partir de la observación, se encontró la frecuencia con que aparecía cada respuesta para de esta manera agrupar los enunciados por temas. Una vez agrupados, se encontraron lugares comunes para crear categorías que permitieran la interpretación. Los relatos de los y las HC, se enmarcan dentro de dos categorías: *Condiciones de vida* y *Percepciones*. Como se muestra en el cuadro No. 2 en la primera categoría, *Condiciones de vida*, los principales temas fueron las causas de la habitabilidad en calle, las actividades que generan ingresos y las relaciones sociales. En cuanto a la categoría *Percepciones*, los principales temas fueron las opiniones frente a su situación y a las acciones tomadas por el distrito encaminadas a mejorar su calidad de vida.

Cuadro 2. Percepciones HC

CATEGORÍAS	TEMAS	ENUNCIADO
Condiciones de vida	Origen de la Habitabilidad en Calle	<u>Causas principales</u> -El consumo de sustancias psicoactivas -Débiles lazos familiares.
	Relaciones sociales	<u>Relaciones familiares</u> La mayoría de las/os HC han presentado desintegración y violencia en sus núcleos familiares, debido a múltiples causas entre ellas el consumo de SPA. Los hijos e hijas de las madres HC suelen convivir con sus abuelos y presentan débiles lazos de comunicación con sus progenitoras. Algunas mujeres debido a su condición de HC han sido desconocidas como madres en sus núcleos familiares. <u>Relaciones entre HC</u> Conflictivas, debido a la lucha por obtener el respeto en un determinado territorio. Las transexuales HC señalan que para ellas es más difícil obtener respeto, a diferencia de los “normales” debido a su condición sexual. <u>Relaciones entre HC y Policía</u> Se encuentran en una constante guerra. Los y las HC son “gaseados” y golpeados por la Policía. Constantemente son llevados a la Unidad Permanente de Justicia (UPJ). Las transexuales HC son las principales víctimas del abuso policial. Pese al constante repudio y maltrato aseguran ser las únicas que no son llevadas a la UPJ.
Percepciones	Opiniones frente a situación de habitabilidad en calle	<u>Situación</u> Para la mayoría de los y las HC la situación de habitabilidad en calle es insoportable. Algunos HC reconocen sus capacidades y son conscientes de la posibilidad de otras formas de vida - como lo expresó el “cantante”, el “bailarín” y el “escritor”- sin embargo la drogodependencia y el mínimo apoyo de su familia se convierten en un obstáculo para lograr sus proyectos de vida. <u>Diferencia entre “indigente” y HC</u> Según el HC llamado “Jesús” es necesario diferenciar entre HC e indigente siendo el primero aquel que vive de la calle, es decir, que vive del reciclaje y demás, y el indigente el que vive sin preocupaciones y sin auto-cuidado
	Representaciones sociales frente a los programas del distrito	Las percepciones frente a los programas y proyectos suelen ser positivas en cuanto a los objetivos con que fueron creados, no obstante, debido a experiencias derivadas del paso en centros de acogida y de autocuidado muchas/os han desarrollado opiniones negativas. Los HC se pronunciaron frente al trato preferencial que se da dentro de estos centros, a causa de la manipulación y coacción de HC que se autodenominan “rateros”, lo que genera amenazas y pugnas con sus compañeros por obtener más beneficios. Esto se convierte en un problema al momento de hacer uso de los servicios del distrito, ya que al no sentirse cómodos en esos espacios y al perder la esperanza de iniciar un proceso de rehabilitación, deciden no asistir.
		La afirmación “Petro cree que somos pocos los indigentes... pero en realidad somos muchos” se debe al número de personas que no pueden internarse en los Hogares de Paso, para iniciar el proceso de rehabilitación. Reconocimiento de las falencias de los programas distritales, ya que pese a la existencia de los centros de acogida y autocuidado las personas siempre recaen debido a la drogodependencia.
		<u>Diferencia entre “indigente” y HC</u> El HC llamado “Jesús” propone que los programas deben diferenciar entre indigente y HC, debido a que al “indigente” se le debe rehabilitar sin privación de la libertad mientras que el HC debe ser ayudado económica y laboralmente, para obtener mayor estabilidad.
		<u>Opiniones frente a los comedores comunitarios</u> Algunos HC prefieren asistir a comedores que no son del distrito ya que según ellos: “en los comedores cristianos el almuerzo es gratuito, mientras que en los distritales cobran \$200 pesos.”

Conclusiones

En Bogotá D.C., desde 1996 los programas y proyectos enfocados en la problemática de habitabilidad en calle han adquirido una mayor importancia en la agenda pública, lo que ha permitido la construcción de centros de acogida, de autocuidado y de rehabilitación para la satisfacción de algunas de sus necesidades básicas. Las/os HC entrevistados en los recorridos nocturnos, demostraron conocimientos acerca de los programas distritales y la forma de acceder a los diferentes servicios, sin embargo, como consecuencia de sus experiencias algunos han desarrollado percepciones negativas. Una de las posibles causas de la falta de credibilidad y constancia por parte de la población afectada es el hecho de que muchas veces la implementación de los programas es temporal, es decir, están condicionados al entorno que genera cada gobierno y su voluntad política.

Entonces, la apuesta debe ser el fortalecimiento de la política pública y la normatividad que tratan el fenómeno de habitabilidad en calle, al igual que se debe propender porque la construcción de los programas que buscan garantizar un mínimo de condiciones sociales y económicas para las y los HC, sea con la población afectada y con la sociedad en su totalidad ya que los programas aumentan su legitimidad y ello conlleva al logro de “avances en su proyecto de vida, su inclusión socioeconómica y por ende en su calidad de vida” (Secretaría Distrital de Integración Social, 2012, p. 156).

En la construcción de una sociedad más equitativa, no segregativa e inclusiva deben existir lazos de comunicación más fuertes entre la sociedad y el Estado, para combatir la habitabilidad en calle, teniendo en cuenta que la problemática no solo debe ser saneada por el Estado, sino que a su vez debe ser prevenida por la sociedad incentivando la igualdad, la solidaridad y el reconocimiento. Es necesario reconocer su status de sujetos y de humanos, desechar -en el correcto uso de la palabra- las representaciones negativas que se han construido alrededor de su forma de vida. Detenerse y observar que no hacen parte del andén y del cemento, sino que están en todas partes esperando oportunidades. Es menester, entonces la construcción de soluciones que no perpetúen su condición de HC y que no sigan invisibilizado una problemática de tal magnitud, que ha llegado a salirse de las manos produciendo discriminación de sujeto a sujeto.

Finalmente, se puede vislumbrar una tendencia de las/os HC a aprovechar los beneficios a corto plazo, como



alimentación, aseo, techo, etcétera, que encuentran en los programas y proyectos, para suplir necesidades básicas, que una vez satisfechas, presentan interrupciones y vacíos de tiempo que no permiten la consolidación del proceso de recuperación y el sentido de la asistencia del programa que pretende sacarlos o terminar con la condición en la que se encuentran. Entonces surge la pregunta ¿Cómo aumentar la convicción y la participación de los HC en los programas y proyectos? Si bien el artículo permite el abordaje de la problemática, se deben construir nuevos estudios que permitan una visión más amplia y que sirvan como instrumento para la creación y rediseño de programas para HC.

Referencias bibliográficas

- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México, D.F: McGraw-Hill Interamericana Editores.
- Molano, B.; Rodríguez, M. & Zúñiga, I. (2012). Representaciones sociales de los habitantes de calle frente al fenómeno de limpieza social y problemáticas asociadas en la ciudad de Bogotá D.C. *Revista de Psicología de la Fundación Universitaria San Martín*, 1, 37-55.
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2012). *Generación de capacidades para el desarrollo de personas en prostitución o habitantes de Calle*. Recuperado de <http://www.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/proyectosbogotahumana/743%20Generacion%20de%20capacidades%20para%20el%20desarrollo%20de%20personas%20en%20prostitucion%20o%20habitantes%20de%20calle.pdf>



Fuente: Archivo de los autores. Roger Alejandro López Cortés. Estudiante ESAP. En el camino de los viejos nos convertimos en niños. Plaza España, Bogotá D.C. Mayo de 2013.



Desplazamiento forzado en Colombia: análisis del caso de la comunidad de San José de Apartadó

Claudia Pinzón

Estudiante de IX Semestre de Administración Pública en la Escuela Superior de Administración Pública, sede central.
claudia.esap1@gmail.com

Alejandro Rey

Estudiante de VIII Semestre de Administración Pública en la Escuela Superior de Administración Pública, sede central.
oscar.rey665@esap.gov.co

Resumen

El desplazamiento forzado en Colombia es una de las realidades más graves para el país en materia de desarrollo porque deja a sus víctimas en una situación de vulnerabilidad tal, que conduce al desarraigo y a la pérdida de capital humano en el territorio, lo cual tiene un impacto directo en la economía del país. Además de ello, el desplazamiento forzado crea inestabilidad política, social e institucional en los gobiernos y en el Estado colombiano, por el impacto directo que produce en la democracia, y en el nivel de legitimidad y de gobernabilidad de estas instituciones. No sólo por sus repercusiones a nivel cultural, político y social, sino también por la evolución y permanencia en el tiempo de las causas que dieron origen al conflicto armado y como consecuencia la falta de compromiso por parte de dichas instituciones para brindar ayuda a las víctimas.

A continuación analizaremos el caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó; un corregimiento ubicado en el Urabá Antioqueño que ha resistido los ataques de grupos guerrilleros y grupos paramilitares en complicidad con altos directivos de las fuerzas militares. Se ha declarado a sí mismo como un agente neutral en medio del conflicto y ha tenido que alterar su modo de vida para adaptar el sistema económico, político y social a su situación de comunidad víctima del conflicto armado asediada por todo tipo de grupos armados, perseguida y estigmatizada por las autoridades en medio de una lucha no violenta por defender sus propias vidas.



http://farm6.staticflickr.com/5230/5834308770_018c6be84a_o.jpg

Introducción

A continuación presentamos un breve estudio sobre la problemática del desplazamiento interno en San José de Apartadó, con el objetivo de analizar el impacto que ésta situación ha tenido en la democracia del país, teniendo en cuenta algunos de los cualificadores de la democracia, a saber, la legitimidad y la gobernabilidad. Con base en lo anterior, esta investigación busca demostrar que una de las principales causas por la que se presenta el desplazamiento forzado interno en Colombia se debe a la falta de legitimidad y de gobernabilidad que tiene el Estado colombiano en gran parte del país, a su carencia de control y al manejo del territorio, por parte de los grupos armados y de algunos actores que lo representan y actúan en su nombre.

Para abordar dicha problemática, emplearemos tres conceptos: legitimidad, gobernabilidad y desplazamiento forzado. Después se presentará a la comunidad de San José de Apartadó como el actor principal dentro de la investigación y se expondrá cuál ha sido su situación con respecto al desplazamiento forzado en los últimos 16 años. En tercer lugar se hará una revisión documental de las respuestas existentes frente a esta problemática por parte de los últimos dos gobiernos y por último se mencionarán las conclusiones del trabajo y las propuestas que se pueden plantear desde esta investigación.

Justificación

El desplazamiento forzado en Colombia es una de las causas más trascendentales del subdesarrollo del país porque “expulsa a las personas y altera la vida familiar; provoca la pérdida del capital humano, social y físico, el empobrecimiento, y genera altos costos para las familias y para el Estado” (León, 2004, p. 4), y es también una de las grandes consecuencias de la violencia que lo azota. Según la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) (citado en Cruz Roja, 1998) se consideran como desplazados a:

Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Cruz Roja, 1998).

Las causas del desplazamiento se han convertido en fuente de inestabilidad para los gobiernos y para el Estado mismo, que ve en peligro su obligación de garantizar a los ciudadanos unas condiciones mínimas de supervivencia, dentro de las cuales se encuentra el respeto y la defensa de los derechos humanos. Por lo anterior, es de gran importancia abordar el estudio del desplazamiento desde las causas que lo originan, razón por la cual, el trabajo se centrará en el caso de la población de San José de Apartadó, una comuni-

dad que ha sido ejemplo de resistencia frente a la violencia a nivel internacional (AFSC, 2007) y que permite ver su evolución a través del recrudecimiento de la violencia en Colombia y sus formas de acción.



Metodología

Para la realización de esta investigación se utilizó un enfoque cualitativo, que busca “estudiar la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas” (Rodríguez, Gil & García, 1996, p. 1). Esto a partir de información que la Comunidad de Paz de San José de Apartadó ha hecho pública en su página web, de los documentos donde se han plasmado algunos de los pronunciamientos que han hecho los últimos gobiernos frente a la problemática de la población, de una recopilación de los hechos más importantes que han generado situaciones de desplazamiento en el territorio desde 1997, de las medidas que la comunidad local y el Estado han tomado frente a ello, de los testimonios de los afectados, y de noticias. Todo lo anterior con el objetivo de mostrar la forma cómo el Estado ha perdido legitimidad y gobernabilidad frente a ciertos actores de la sociedad colombiana.



Legitimidad, Gobernabilidad y Desplazamiento Forzado Interno

Para Habermas (1992) el concepto de legitimidad es el:

Merecimiento de reconocimiento de un orden político (con el que se pretende) mostrar cómo y por qué las instituciones existentes son adecuadas para emplear el poder político de manera que se realicen los valores constitutivos de la identidad de la sociedad (p. 249).

Además de entenderse como un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo e interno) en obedecer (y tener creencia en) ordenaciones estatuidas y derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal), (en donde) se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, dentro del círculo de su competencia (Weber, 2002, pp. 170-204).



Con lo anterior podemos ver, por un lado, cómo la legitimidad puede ser vista como el reconocimiento de un orden político existente por parte de quienes han consentido dicho orden, por diferentes mecanismos de dominación; y por otro lado, se puede ver también la aceptación de unas normas e instituciones formales legalmente establecidas, bajo las cuales una autoridad gubernamental pretende mantener un orden legal y social ya instaurado.

Por gobernabilidad se hace referencia a “la capacidad del gobierno para cumplir sus funciones, así como para ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados, (así como) la capacidad de una sociedad para ser gobernada” (Whittingham, 2002, p. 223). Es propicio aclarar que “la gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia” (Prats, 2001, p. 104). Por otra parte, existe otro concepto que se ha utilizado para confrontar los elementos de la gobernabilidad. Dichos elementos nacen de la ingobernabilidad, entendida como:

La imposibilidad del régimen para dirigir, y por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar, (por lo que) la ingobernabilidad no se ciñe a la incapacidad de ofrecer bienestar, (sino que) se extiende a la imposibilidad de crear condiciones para el orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social es imposible”. (Guerrero, 1995, p. 1).

El desplazamiento forzado interno, según Lozano (citado por Universidad Nacional, S.F.) “constituye una forma de

desarraigo (según la cual) se trata de un proceso de rupturas complejas producidas en el ser y hacer de las personas, grupos y comunidades con miras a la subyugación o el sometimiento. Dentro de esas rupturas se inscriben tanto los cambios de lugar como las servidumbres forzadas en los mismos lugares de residencia y trabajo tradicionales; tanto los cambios forzados en las prácticas de producción e intercambio económico, como en las visiones e imaginarios del cosmos; tanto los quiebres en las organizaciones familiares y sociales, como la negación de los derechos políticos”



La Comunidad de Paz de San José de Apartadó

La Comunidad de San José de Apartadó, perteneciente al territorio del Urabá Antioqueño, se encuentra en el corregimiento de San José de Apartadó, ubicado al nororiente de la cabecera municipal de Apartadó.

Su ubicación como puerta de acceso a la Serranía del Abibé, hace del corregimiento de San José de Apartadó un punto estratégico para los actores que protagonizan el conflicto armado en la región, ya que esta serranía permite el paso hacia los departamentos de Córdoba, Chocó y Antioquia. Desde el punto de vista económico la zona despierta gran interés por la excelente calidad de sus tierras y por la existencia de ricas minas de carbón (Associazione per i popoli minacciati, 2002).

La principal fuente económica del municipio es “el cultivo de banano, plátano, maíz, yuca, y cacao, el corte y tala; la ganadería extensiva, y las artesanías: canastas y esteras de iraca” (Alcaldía de Apartadó, 2013) o al menos así lo fue para el corregimiento de San José de Apartadó hasta 1997, año en el cual, cansados de vivir en medio de un conflicto permanente entre grupos armados ilegales y la fuerza pública, que dejó detrás de sí un sin número de muertos y de personas en situación de desplazamiento, luego de haberse perpetrado dos masacres por parte de grupos militares en el corregimiento de San José de Apartadó, varias comunidades de dicho corregimiento se declaran y se constituyen como Comunidad de Paz, rechazando y apartándose del conflicto, negando por completo el apoyo a y la cooperación con cualquier actor armado.

La decisión de declararse actores neutrales en medio del conflicto armado no mejoró el panorama:

Cinco días después de la declaratoria como Comunidad de Paz (el 28 de marzo), la zona fue sometida a intensos bombardeos aéreos, fuerzas militares y paramilitares



ingresaron a diferentes veredas, y tras algunos combates con la guerrilla de las FARC, asesinaron a varios campesinos y ordenaron a los demás abandonar sus predios en plazos que oscilaban entre dos y cinco días” (Associazione per i popoli minacciati, 2002).

Los tiempos que se avizoraban no serían los mejores. Esta comunidad se enfrentaría con una avalancha de calamidades que iban desde el desplazamiento al interior del mismo corregimiento:

En varias oportunidades, operativos conjuntos de militares y paramilitares han ocasionado desplazamientos, como los realizados en marzo de 1997 cuando desalojaron todas las veredas; el realizado en septiembre de 2001 a la vereda La Unión, cuando también asesinaron a un miembro de la comunidad; los realizados contra La Unión entre junio y octubre de 2002. Entre 2003 y 2004 hubo siete desplazamientos de familias de las veredas Mulatos y Resbalosa (CDP San José, 2006).

Entre otros asesinatos de integrantes de la comunidad, en abril de 1999 fueron asesinados tres de sus miembros; en febrero de 2000 fueron asesinados otros cinco más; en el caserío de La Unión, donde retornaron familias desplazadas en 1998, fueron asesinados otros seis miembros, varios de ellos líderes de la comunidad. La última masacre fue perpetrada el 21 de febrero de 2005 donde asesinaron a uno de los líderes históricos de la comunidad, Luis Eduardo Guerra, y a Alfonso Tuberquia, líder de La Resbalosa, junto con sus familias. La situación también ha llevado a la privación de alimentos y abastos para conservar la vida de los integrantes de la población, quienes señalan que:

Hemos sufrido también bloqueos económicos por causa de retenes paramilitares y militares que impiden el acceso de alimentación y transporte de la comunidad, colocándola en situación de hambre y aislamiento, como los bloqueos ocurridos en 1997, en 2000, en 2002, en 2003 y en 2004. En varios asaltos a mano armada protagonizados por paramilitares que han confesado trabajar bajo la guía de altos oficiales de la brigada 17 del ejército, nos han robado dinero, en cantidad para nosotros significativa, fruto de la comercialización colectiva de algunos productos (CDP San José, 2006).



Debido a todo lo anterior, y a la dinámica misma del conflicto que les impide a los habitantes de la zona salir a cultivar sus alimentos o a comprarlos a poblaciones vecinas por miedo a ser asesinados o quedar en medio de una balacera, la Comunidad ha decidido mantener una economía alternativa y solidaria que busca el bienestar de todos sus miembros, que, además de permitirles subsistir, genera un crecimiento y fortalecimiento de la comunidad al permitirles trabajar en equipo, reactivando así, principalmente, los sembrados de cacao, primitivo y plátano, los frutales para procesar y producir mermeladas y pulpas (CDP San José, 2006). Han establecido un sistema político en donde las decisiones se toman en comunidad, y si bien existen unos líderes de grupo que se encargan de dar informes sobre los trabajos realizados en cada área de las zonas, es decir, siembra, educación, o construcción, todos los habitantes de San José de Apartadó tienen el deber moral de cuidar de su comunidad y de participar en todos los procesos que se desarrollen en ella.

La Comunidad de Paz de San José de Apartadó ha sido hasta la fecha víctima de incesantes ataques por parte de grupos armados que se han identificado como actores al margen y dentro de la ley, es decir, grupos guerrilleros, grupos paramilitares y grupos militares provenientes del Ejército Nacional Colombiano. La continuación de las arremetidas violentas contra la población y la falta de respuestas concretas por parte del Estado hicieron que la Comunidad tuviese que introducir otro tipo de organización social, política y económica no convencional para defender su vida en medio del conflicto. Estos y otros hechos son los que permiten demostrar cómo la falta de gobernabilidad y de legitimidad de las instituciones estatales, justificada en las acciones de grupos violentos legales y la ausencia del Estado en materia de protección y de justicia para los ciudadanos, atentan contra la sociedad colombiana, contra la democracia y contra los derechos humanos de los habitantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y sus corregimientos vecinos, que desde hace algunos años han optado por unirse a la declaratoria de paz de este corregimiento.

La falta de legitimidad y de gobernabilidad por parte del Estado colombiano se refleja en tres situaciones que, desafortunadamente, son una constante en el territorio: Primero, la formación y consolidación de grupos armados y organizados al margen de la ley, que desde finales de los años 50 hasta hoy han transformado sus ideologías políticas de lucha y sus formas de acción al punto en el que han pasado de ser actores de una guerra de partidos y de defensa campesina a formar grupos al margen de la ley que no reconocen al Estado, e incluso, han llegado a incursionar en el narcotráfico, y han puesto a la sociedad civil como uno de los blancos de sus ataques dejando hasta hoy 220.000 muertos por el conflicto armado y 25.007 desaparecidos, 4.744.046 desplazados en los últimos 25 años (Verdad Abierta, 2013).

Segundo, el involucramiento de actores estatales con actores ilegales en el conflicto, como el Ejército y la Policía Nacional, que han llevado a cabo acciones ilegales y violentas contra diferentes poblaciones, como las masacres y los hostigamientos que, como se ha dicho, se han ejercido contra la comunidad de San José de Apartadó, de las cuales hasta hoy el Estado reconoce la participación conjunta de grupos paramilitares y de la fuerza pública en 20 masacres llevadas a cabo en diferentes municipios, y la existencia de 158 masacres perpetradas únicamente por la fuerza pública, además de las ejecuciones sumarias o los mal llamados “falsos positivos”, donde aún continúan siendo juzgados militares y altos rangos del Ejército (Verdad Abierta, 2013).

Por último, la no aceptación y credibilidad del y en el Estado por parte de una proporción de la población colombiana que, tras el sufrimiento de un sin número de calamidades y hechos reprochables causados por grupos armados ilegales

y por los actores estatales, ha perdido todo el reconocimiento de un orden político, económico y social establecido y:

[...] se ha traducido en altos niveles de violencia, falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, y la ausencia de una clase dirigente con un proyecto de sociedad lo suficientemente claro y amplio como para orientar la sociedad y articular los diferentes intereses sociales (Orjuela, 1998, p. 56).

Todo lo anterior se ve plasmado en los hechos de los que ha sido víctima la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, dentro de los cuales cabe destacar los siguientes:

- Uno de los hechos que trasgreden la ley y deslegitiman por completo al Estado colombiano, se ve en la relación que tiene el Ejército Nacional con grupos paramilitares en esta zona del país, y la participación de los mismos en las masacres perpetradas a la comunidad. El hecho más conocido en el desarrollo de esta situación ha sido descrito recientemente por la prensa, quien da a conocer diferentes actuaciones por parte de dichos actores, las cuales, al estar orientadas por intereses particulares, generan situaciones e impactos negativos en la población, hasta el punto de provocar casos de desplazamiento masivo y genocidio¹.

- Según Schmitz (2013), en su artículo *Condena a cuatro militares por masacre en San José de Apartadó*

El día 5 de junio de 2012 el Tribunal Superior de Antioquia, Sala Penal de Descongestión, modificó en parte la sentencia de primera instancia contra los militares acusados por su participación en la masacre de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, realizada en febrero de 2005. Esta vez el tribunal condenó a 34 años de cárcel a cuatro militares de los diez que habían absueltos en el año 2010: los tenientes Alejandro Jaramillo Giraldo y Jorge Milanés Vega; el subteniente Edgar García Estupiñán, y el sargento Darío Brango Agámez. Los cuatro fueron juzgados como coautores de los delitos de Homicidio en Persona Protegida en concurso homogéneo y sucesivo.

Debido a estos y otros hechos, los habitantes de La Comunidad de Paz han buscado un mínimo de protección amparados en las garantías que establecen los derechos humanos para la protección de la vida, sin embargo, la

¹ El país y la comunidad internacional han ido conociendo a través de muchas confesiones e informes lo que fue la estrategia del General Rito Alejo del Río en la Brigada XVII a mediados y finales de los años 90, con el respaldo irrestricto del entonces gobernador de Antioquia Álvaro Uribe Vélez: promoción de bases paramilitares, operaciones gigantescas de genocidio y desplazamientos masivos, concertación con las grandes empresas multinacionales que financiaban el paramilitarismo, exterminio de grupos, comunidades y organizaciones no sumisas a su estrategia. Algunos líderes del paramilitarismo de la región han confesado que encontraron apoyo total para continuar con esa estrategia



protección y garantía de estos les sigue siendo negada por las autoridades. De acuerdo con ello, algunas de las situaciones más particulares que señalan los pobladores han sido las siguientes:

- Según la Comunidad de Paz de San José de Apartadó En noviembre de 2003 se colocó una denuncia formal ante el Fiscal General de la Nación por más de 300 crímenes de lesa humanidad contra la Comunidad, pero el Fiscal Luis Camilo Osorio, violando todas las normas procesales, no abrió ninguna investigación y ni siquiera respondió a los Derechos de Petición que se interpusieron para que informara si se habían iniciado las investigaciones de rigor. (CDP San José, 2006).

- Tal y como lo menciona Javier Giraldo en *Cronología de agresiones contra la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y población de la zona*, con posterioridad al 7 de agosto de 2002:

El 2 de septiembre de 2002, el Consejo Interno de la Comunidad le envió una carta al Presidente de la República, Dr. Álvaro Uribe Vélez, en la cual le hacía un recuento de sus sufrimientos y le pedía insistentemente reconsiderar su propósito, anunciado en ámbitos internacionales y nacionales, de militarizar el espacio

en todos los comandantes que se sucedieron en la Brigada XVII. (...) Entre las estrategias de desplazamiento siempre se ha contado la fumigación de los cultivos de pancoger con el fin de destruir las fuentes precarias de alimentación del campesino y envenenar sus aguas para obligarlo a abandonar la zona. Esta estrategia la han estado aplicando en las veredas Mulatos, La Resbalosa y Las Nieves en el Urabá. La comunidad de San José de Apartadó tiene registros fotográficos en los cuales se comprueba la gravedad de los daños causados por las fumigaciones indiscriminadas de la Policía Antinarcóticos. En la vereda La Resbalosa fumigaron la fuente de agua de la cual se sirve el corregimiento de San José. (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 2013).

de la Comunidad de Paz, lo que equivalía a obligar a la Comunidad a convivir con sus victimarios. La Comunidad no recibió respuesta a dicha carta.

El 23 de septiembre de 2002, delegados del Consejo Interno de la Comunidad de Paz se reunieron en Bogotá con el Vicepresidente de la República, Dr. Francisco Santos, y le hicieron entrega de un documento titulado *Un Caminar en Dignidad*. Allí se hacía un recuento del proceso de la Comunidad de Paz desde 1997 y una síntesis de sus principios. También se reseñaban los esfuerzos frustrados por obtener justicia y reparación de los crímenes perpetrados contra integrantes de la Comunidad y se aludía a la trayectoria de una Comisión Especial de Investigación, creada a raíz de la masacre del 8 de julio de 2000, integrada por la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, comisión cuyo desempeño era evaluado como una nueva frustración, pues no dio resultado alguno, a pesar de que alrededor de 70 miembros de la Comunidad habían rendido declaraciones. En dicho documento, la Comunidad le formuló 3 peticiones concretas a la Vicepresidencia: el no ingreso de la fuerza pública a los espacios de vida y de trabajo de la Comunidad; una evaluación de la Comisión de Investigación creada en julio de 2000, así como la conformación de una Comisión de la Verdad, y la designación de personal de la Vicepresidencia que pudiera estar atento a los riesgos y actuar rápidamente en concertación con el Consejo Interno, para evitar la perpetración de más crímenes contra la Comunidad de Paz, peticiones todas que fueron sustentadas y explicadas (pero la respuesta del Señor Vicepresidente nunca llegó) (Giraldo, 2008).

• Tras haberse destapado el escándalo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y las persecuciones a grupos ideológicos de izquierda durante el gobierno del Presidente Uribe, un artículo del periódico *El Tiempo* en 2013 informó que el DAS tenía en su poder un "manual militar de acoso a comunidades de paz" (Unidad Investigativa, 2013), donde se establecía que los militares tenían la obligación de conocer dicho manual para estar al tanto de las actividades de presión e inteligencia necesarias por parte del ejército para "manejar estas comunidades dentro del ámbito de la guerra política" (Unidad Investigativa, 2013), a quienes acusaban abiertamente de estar "infiltradas por guerrilla y 'paras'". En el manual se describe el funcionamiento de la comunidad, los nombres y datos de sus líderes, sus debilidades y las ONG que los auspician.



Dice el artículo que:

En los documentos que acompañan al manual –enviados al Comandante General de las Fuerzas Militares– hay actividades de inteligencia en las comunidades, interceptaciones de los teléfonos de sus dirigentes, rastreos a cuentas y seguimientos en el exterior. Esa labor se hizo en conjunto con el DAS, que entregó monitoreos realizados a Luis Eduardo Guerra, doce días antes de que los asesinaran en San José. (Unidad Investigativa, 2013)

En los últimos meses

[...] en cumplimiento de una orden de la Corte Constitucional, el Estado colombiano ofreció disculpas formales por las declaraciones de "varios funcionarios públicos que mancillaron el buen nombre y la honra de la comunidad" durante los días que siguieron a los sucesos de febrero de 2005. Pero los sobrevivientes de la masacre, perpetrada por grupos paramilitares con la complicidad de efectivos de las fuerzas armadas colombianas, se negaron a recibirlas. La razón: en la ceremonia de desagravio el Estado colombiano estuvo representado por el ministro del Interior, Fernando Carrillo, y no por el presidente Juan Manuel Santos, como supuestamente se había convenido.

Y para los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, ese cambio de agenda constituyó una "nueva afrenta" y una "agresión más del Alto Gobierno", que vino a desnaturalizar "una retractación que pretendía resarcir afrentas

perpetradas por el Jefe del Estado y corregir conductas que han incentivado prolongadas cadenas de crímenes horrendos. (Wallace, 2013)



Conclusiones

Hecho este recorrido y efectuado el análisis de la situación de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, como referente de una problemática pública aún vigente y de gran importancia en y para la realidad del país, se puede ver que una de las causas por la que se presenta el desplazamiento forzado interno en Colombia es la falta de legitimidad y de gobernabilidad del Estado,

[...] debido a su incapacidad histórica para integrar el territorio nacional y establecer el monopolio legítimo de la fuerza y de la producción de regulaciones. (Hechos por los cuales) el Estado colombiano no integra ni cohesiona la población ni el territorio y ha reducido su capacidad para mediar y canalizar los conflictos y tensiones sociales. (Orjuela, 2000, p. 104)

La historia de la violencia en Colombia es un hecho que enmarca la historia política, económica, social y cultural del país. Sus implicaciones no solo afectan el análisis de un tiempo y unos actores pasados, sino que también influyen en la visión del presente y la construcción de un futuro, donde hechos como la búsqueda del poder y la imposición de la fuerza por parte de los gobiernos han sido los principales causantes de la poca legitimidad que las instituciones públicas tienen en el país, sobre todo, cuando se trata de instituciones encargadas de tomar las decisiones y ejecutarlas en un marco de acción que ha pasado de lo legal a lo ilegal y que ahora se mezcla en muchas formas, pasando por los métodos de persuasión y de dominación de las masas, hasta por las formas de presión hacia quienes se niegan a aceptar dichas decisiones.

El caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó permite ver de manera más clara la materialización de toda esta cadena de sucesos, y nos muestra además, cómo es posible ejercer formas de resistencia pacífica donde prime la democracia y la unión de los habitantes del territorio, como constructores de ese futuro, el cual tiene que pensarse de una manera diferente.

Es necesario tener en cuenta formas bajo las cuales se busque resolver el conflicto sin dejar a un lado el proceso de reconstrucción de la memoria histórica, al que nos hemos negado y por el cual, acciones como las de la población del corregimiento de San José han, sido tan poco difundidas en el resto del país.



http://farm8.staticflickr.com/7086/7367573094_4eb445706d_o.jpg

De acuerdo a lo anterior, se consideraría que el Estado debería ampliar su radio de acción en todo el territorio nacional, no solamente con la presencia de la fuerza pública, sino con el acompañamiento integral a los habitantes en diferentes ámbitos, como el administrativo, el educativo, comunicativo entre otros, en la participación de diferentes actores como la sociedad civil y los particulares para promover el desarrollo económico, social y democrático, especialmente, en aquellas zonas en donde la presencia estatal es muy deficiente o nula.



Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Apartadó, (2013). *Nuestro Municipio. Información General. Economía*. Recuperado de http://www.apartado-antioquia.gov.co/informacion_general.shtml
- American Friends Service Committee (AFSC). (2007). *ACIN y Comunidad de Paz de San José de Apartadó nominadas al Premio Nobel de la Paz*. Recuperado de <http://colombiareport.ss.uci.edu/webdocs/NobeldeLapaz.pdf>
- Associazione per i popoli minacciati. (2002). *Un caminar en dignidad. La Comunidad de paz de San José de Apartadó*. Recuperado de <http://www.gfbv.it/3dossier/colombia/sanjose-es.html>



http://farm9.staticflickr.com/8154/7429091794_9e249dca29_o.jpg

Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (2013). Total convivencia de militares y paramilitares en San José de Apartadó. Recuperado de <http://justiciaypazcolombia.com/Total-convivencia-de-militares-y>

Comunidad de Paz de San José de Apartadó (CDP San José). (2006). La historia Viva. Recuperado de <http://cdpsanjose.org/?q=node/10>

Cruz Roja. (1998). Principios rectores de los desplazamientos internos. Revista Internacional. Recuperado de <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>

Giraldo, J. (2008). Cronología de agresiones contra la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y población de la zona, con posterioridad al 7 de agosto de 2002. Antioquia: Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Recuperado de <http://cdpsanjose.org/files/cdpsanjose/pdf/CronologiaUribe.pdf>

Guerrero, O. (1995). Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural. Reforma y Democracia, (3), 1-13. Recuperado de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/003-enero-1995/0024400.pdf>

Habermas, J. (1992) La reconstrucción del materialismo histórico. Madrid: Taurus Humanidades.

León, V. (2004). Desplazamiento forzado en Colombia: implicaciones económicas del desplazamiento. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://agora.unalmed.edu.co/desplazados/canal3/proyectos/200401/individual/Implicaciones%20economicas%20de%20desplazamiento-Victor%20Leon%20Giraldo.pdf>

Orjuela, L. J. (1998). El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia. Revista de Estudios Sociales, (1), 56-60. Recuperado de <http://res.uniandes.edu.co/view.php/28/view.php>

Orjuela, L. J. (2000). La debilidad del estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. Revista Colombia Internacional (49-50), 103-116. Recuperado de <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/373/view.php>

Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico. Instituciones y Desarrollo, (10), 103-148.

Rodríguez, G., Gil, J. & García, E. (1996). Metodología de la investigación cualitativa. Granada: Ediciones Aljibe. Recuperado de <http://media.utp.edu.co/institutoambiental2011/archivos/metodologia-de-la-investigacion-cualitativa/investigacioncualitativa.doc>

Schmitz, E. (2013). Condena a cuatro militares por masacre en San José de Apartadó. Periferia Prensa. Recuperado de <http://www.periferiaprensa.org/index.php/113-periferia-virtual/articulos/1025-condena-acuatro-militares-por-masacre-en-san-jose-de-apartado>

Unidad Investigativa (2013). Hallan manual militar de acoso a comunidades de paz. El Tiempo. Recuperado de http://www.eltiempo.com/justicia/manual-militar-de-acoso-a-comunidades-de-paz_12766721-4

Universidad Nacional de Colombia (S.F.). Módulo Migración: refugio, asilo y desplazamiento forzado. Recuperado de <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004945/Modulo%201.pdf>

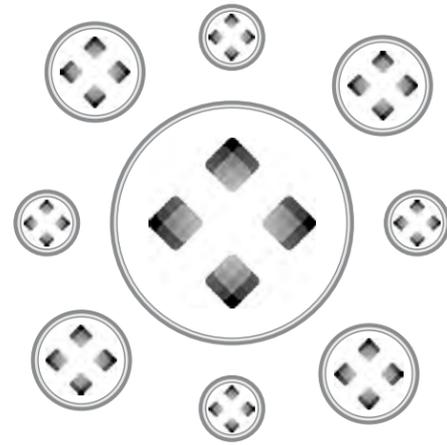
Verdad Abierta. (2013). Las cifras del informe ¡Basta Ya! Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/>

component/content/article/40-masacres/4681-prueba-especial-las-cifras-del-informe-ibasta-ya

Wallace, A. (2013.) El Estado que pidió un perdón que no fue aceptado por sus víctimas. BBC Mundo, Bogotá. Recuperado de http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/05/130529_colombia_masacre_san_jose_apartado_disculpas_aw.shtml

Weber, M. (2002). Economía y Sociedad. España: Fondo de Cultura Económica.

Whittingham, M. V. (2002). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? Revista Análisis Internacional, (2), 219-235. Recuperado de <http://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/download/24/26>



Poemas

Edison Andrés Aguirre Núñez

*Estudiante de IX semestre de Administración Pública en la Escuela Superior de Administración Pública, sede central.
andresland@hotmail.es*



http://farm6.staticflickr.com/5145/5744154136_fddb95fb38_o.jpg

Estruendo

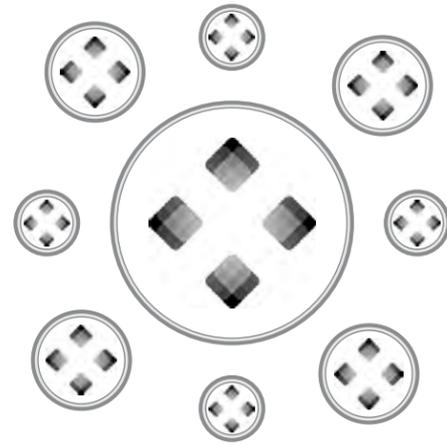
Cuando el cielo se rompe
El estruendo de un rayo
Me hace sentir tu ausencia,
Entonces creo que son tus labios
Los que en mi alma truenan.



http://farm7.staticflickr.com/6159/6251777197_aa53de5405_o.gif

Flor poeta

Solloza la perezosa mariposa
Porque supone ha olvidado volar,
Más sin pena alguna
Ebria e hinchada reúsa,
Su néctar y polen dejar;
A sabiendas que la flor poeta
Ni una gota más le podrá brindar,
Pues marchita perece y esto
A causa de tan sedienta amistad.



La revolución en el arte: algunos apuntes acerca de las vanguardias artísticas del siglo XX

David de Aguas Urrea
Administrador Público
daviddeaguas@hotmail.com

*“La belleza artística no consiste en representar una cosa bella,
Sino en la bella representación de una cosa”*
Emanuel Kant

*“Si yo pinto mi perro exactamente como es,
Naturalmente tendré dos perros, pero no una obra de arte”*
Goethe



Resumen

Sin desconocer o subvalorar los aportes y representantes del arte antecedente, destaca este corto escrito las inquietudes intelectuales, representantes y aportes de las *Vanguardias Artísticas* surgidas en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX. Dichas *Vanguardias* revolucionaron los más importantes conceptos del arte vigente para la época: la perspectiva, el color, la luz, las temáticas, etc. Los artistas detrás de estas *Vanguardias* superaron la idea de la realidad como principal referente del arte, o lo que es lo mismo, del arte como mera imitación de la realidad, y condujeron al nacimiento del paradigma del arte hoy vigente.



Pablo Ruiz Picasso. *Guernica*. 1937 <http://www.mallorcaweb.net/mamiranda/obrascomentadas/guernica.htm>



Edouard Manet. *Almuerzo sobre la hierba*. 1863 http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%89douard_Manet

Hablemos de nosotros

La realidad a la que se enfrentan hoy los servidores públicos en el mundo es muy variada y compleja, además de inimaginable en otras épocas. Nuestro país no es ajeno a ello. Ante esa realidad, la sociedad demanda profesionales de la Administración pública con formación integral, mentalidad crítica y capacidad de liderazgo.

Dicha formación integral implica también una rica formación humanística, a la que se puede acceder, entre otros, por los caminos del arte.

En tratándose del arte, no se pretende que los administradores públicos, y en general los servidores públicos, lo conozcan todo; es suficiente que sean capaces de identificar los conceptos básicos, distinguir sus diversas escuelas, tendencias o movimientos, y lo que es más importante, que cultiven la sensibilidad necesaria para su disfrute; el resto llegará por añadidura.

En el contexto que antes hemos descrito, el presente artículo, que es escrito por un administrador público

medianamente conocedor de algunos aspectos del arte, pretende mostrar una visión panorámica de un grupo importante de planteamientos artísticos revolucionarios, cobijados bajo la denominación común de “*vanguardias*”, señalar algunas de sus características e identificar sus más conspicuos representantes. Lo que se derive de lo anterior corre por cuenta del lector.

Un almuerzo para empezar

Un referente importante de lo que luego representarían las *Vanguardias Artísticas* podemos encontrarlo en una obra que en 1863 ocasionó uno de los mayores escándalos en la historia del arte: “*Almuerzo sobre la hierba*”, de Edouard Manet (1832 – 1883). Esta provocadora obra desafió la concepción tradicional del desnudo, y en general las normas del arte de su época, así como la moral reinante entonces; todo ello, debido a la evidente connotación sexual de la obra.



Marcel Duchamp. La Fuente. 1917
<http://www.igorpaskual.com/blog/arte/fuente-marcel-duchamp-1917/>

En "Almuerzo sobre la hierba", Manet pintó a una mujer desnuda, que desde el centro de la obra mira desafiante al espectador. La acompañan dos hombres impecablemente vestidos, según los cánones de la época. Al fondo de los tres personajes ya descritos, otra mujer, quizás bañándose. El contexto de la escena: un verde bosque y una cesta con frutas y otros alimentos. El mensaje: incierto, aún hoy día objeto de todo tipo de especulaciones.

En 1863 (año de su elaboración) "Almuerzo sobre la hierba" fue relegada al *Salón de los rechazados*, lugar en el que se exhibían las obras que no respondían a los cánones del *Salón oficial*. El *Salón oficial* representaba al establecimiento y tenía por objeto educar al público francés en torno a su arte, además de procurar la conservación de los estándares del arte de la época.

Al no responder a la concepción oficial del arte, "Almuerzo sobre la hierba", además de haber sido relegada al *Salón de los rechazados*, fue también objeto de severas críticas; sin embargo, tal como sucedió luego con muchos de los artistas de las *Vanguardias Artísticas*, sobre los que seguidamente nos detendremos, el transcurso del tiempo ubicó a dicha obra en un sitio destacado en la historia del arte moderno, como punta de lanza de la ruptura con la tradición académica, y la misma constituyó referente e inspiración de otros artistas, entre los que se destacan: Pablo Picasso, Claude Monet y Paul Cezanne.

Al momento del fallecimiento de Manet, a causa de una penosa enfermedad, otro gran artista, Edgard Degas, expresó: "Era más grande de lo que pensábamos". No se equivocó Degas, la historia ratificó sus palabras.

La realidad como referente

La realidad física ha constituido un referente de las artes durante parte de su historia. En el caso particular de la pintura y la escultura, la percepción directa a través de nuestro sentido de la vista nos permitió entrar en contacto con las personas, animales, situaciones o cosas objeto de "imitación". La realidad también sirvió de parámetro de referencia para determinar la calidad de una obra de arte, de tal forma que la mejor obra de arte sería aquella que plasmara la realidad con mayor precisión (mimesis).

En ese panorama de las artes que antes hemos descrito, y que en la historia del arte se denomina arte figurativo ("arte retinal" lo denominó Duchamp), el arte se agotaba, en mayor o menor medida, en la realidad. Entre los movimientos artísticos que encajan en la anterior descripción podemos mencionar: Renacimiento, Barroco, Rococó, Neoclásico, Romanticismo, Realismo e Impresionismo (este movimiento deriva su nombre de la obra "Impresión, sol naciente", del año 1873, del pintor francés Claude Monet). En lo que respecta a este último movimiento, se le señala a él como un antecedente decisivo para el posterior desarrollo de las Vanguardias Artísticas surgidas entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX, toda vez que el mismo utilizó una novedosa forma de deslizar el pincel sobre el lienzo para captar la fugacidad de un instante y su luz.

Bocola (1999) afirmó:

La realidad visible, que en Manet ya ha perdido su significado simbólico, en los cuadros de sus sucesores también pierde su carácter corpóreo y se reduce a la impresión que deja en la retina. Se ve privada de su calidad material y, en este sentido radical, se convierte en mera apariencia, en 'impresión'. Monet y sus amigos ya no muestran su motivo tal y como es, sino tal y como lo ven. Lo que se representa ya no es lo que se percibe, sino el proceso mismo de percepción. (p.127).

Una revolución en el arte

Asociamos de manera habitual la palabra revolución con la política, no obstante que también podemos hablar de revolución en los campos científico (Copérnico), tecnológico (Gates), religioso (Lutero), económico (Smith), educativo

(Piaget), militar (Napoleón), social (Gandhi), etc. Indistintamente del terreno al que estemos haciendo referencia, la palabra revolución implica un punto de quiebre o de ruptura radical con un orden establecido en un momento determinado de la historia.

La esencia de toda revolución la encontramos en el hecho de que difícilmente las maquinaciones e inquietudes intelectuales de algunos hombres encuentran una barrera en las reglas del establecimiento o el *statu quo* en un momento dado de la historia, tal como ocurrió, en el campo de las artes, a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando surgieron las *Vanguardias Artísticas*.

Hablar de *Vanguardias Artísticas* no es referirnos a una sucesión ordenada o lineal de tendencias artísticas; más acertado sería decir que bajo esta denominación se incluyen toda una serie de experimentaciones y planteamientos artísticos que convergieron en un momento dado de la historia (1905 - 1949), que fueron así mismo el resultado de inventos (fotografía, cine), sucesos (Revolución Industrial, Primera y Segunda Guerra Mundial), planteamientos (teoría de la interpretación de los sueños de Sigmund Freud, teoría de la relatividad de Albert Einstein), y demás hechos que llevaron a un repensar y replantear del orden establecido en diversos campos del conocimiento humano, entre ellos el que ahora nos ocupa: el del arte.

Entre los planteamientos artísticos agrupados bajo la denominación común de *Vanguardias* se destacan los siguientes:

Fauvismo (1905/1907): que llevó al extremo las teorías científicas sobre el color iniciadas por los impresionistas, haciendo libre uso del mismo.

Cubismo (1907/1914): que experimentó con la perspectiva, reproduciendo una misma imagen desde diversos puntos de vista.

Expresionismo (1905/1913): que superando la descripción objetiva de la realidad buscó plasmar elementos subjetivos de la naturaleza y el ser humano, en especial el mundo de las emociones.

Futurismo (1909/1914): que planteó que el arte debía inspirarse en los objetos y realidades propias de la modernidad. (Máquinas, coches, etc.).

Dadaísmo (1915/1922): que constituyó en el arte una expresión de protesta contra los aspectos de la cultura occidental, y que rechazó todos los valores sociales y estéticos

Pablo Ruiz Picasso. Las señoritas de Avignon. 1906-1907. <http://bibliocriptana.wordpress.com/2008/02/15/las-senoritas-de-avignon-de-pablo-picasso/>

de la época, incitando al espectador a la reflexión sobre el orden establecido.

Surrealismo (1924/1939): que inspirado en la teoría del psicoanálisis reprodujo las imágenes que se manifiestan en los sueños, y en general el mundo del subconsciente.

Expresionismo abstracto americano (1940): que apelando a una peculiar aplicación de la pintura sobre el lienzo, procuró plasmar la angustia y el conflicto de toda una época.

Pop Art. (1950): que pretendió incorporar en el arte elementos de la cultura popular y de masas.

Unidos los planteamientos artísticos antes mencionados, y otros a los que no hemos hecho referencia, bajo la denominación genérica de *Vanguardias Artísticas*, se dio un vuelco radical, una verdadera revolución, al arte tal como era entonces concebido. Dicha revolución aconteció en un doble sentido: en lo que respecta a los contenidos del arte (lo que el arte representaba, plasmaba o reproducía) y en lo que respecta a las formas o medios a través de los cuales se representaban dichos contenidos, así como los materiales utilizados para ello.



Por el lado de los contenidos, nuevos temas, muy distintos a los tradicionales, acapararon la atención de los artistas de las *Vanguardias* con sus ideas de libertad creativa. Fue así como Pablo Picasso (1881-1973), artista comprometido con su época (por antonomasia hablar de artista de *Vanguardia* es referirnos a un creador comprometido) y con una causa

(otra de las características de los artistas de las *Vanguardias*) se inspiró en el ataque aéreo realizado, en el contexto de la Guerra Civil Española, el 26 de abril de 1937, sobre la población Guernica (España), por parte de la aviación alemana e italiana, para elaborar ese mismo año una pintura (Guernica) en la cual plasmó, en señal de protesta, la vulnerabilidad y el dolor de todo un pueblo. Paul Gauguin (1848-1903), asqueado de moralina y conservadurismo de Europa, se adentró en los confines del mundo, y les entregó su vida, para pintar las particularidades de un pueblo primitivo. Otra de las características de los artistas de las *Vanguardias* lo es el hecho de que algunos de ellos volcaran su mirada y se inspiran en el primitivismo (Polinesia, África, Australia). El noruego Edvard Munch (1863-1944) penetró en el mundo de las emociones para darle rostros a la melancolía. Marcel Duchamp (1887-1968) desacralizó el arte, demostrando que objetos y cosas de nuestra vida cotidiana, por ejemplo un orinal, en un nuevo contexto,



pueden ser considerados obras de arte (La Fuente. 1917). Acabamos de hacer mención a lo que implica el término “arte encontrado” –u objeto encontrado– el cual describe al arte realizado mediante el uso de objetos que normalmente no se consideran artísticos, a menudo porque tienen una función no artística, pero que son ubicados en un nuevo contexto que si posee esta última vocación. Andy Warhol (1928-1987) llevó a los terrenos del arte los íconos e imágenes de la sociedad de consumo. Salvador Dalí (1904-1989), inspirado en Freud, materializó en sus pinturas el mundo de los sueños y el subconsciente.

Además de los contenidos a los que antes hicimos mención, los artistas de las *Vanguardias* involucraron nuevos materiales en sus obras, tales como: arena, madera, vidrio, plástico, cartón, etc. Igualmente se dieron nuevos usos a los materiales tradicionalmente empleados por los artistas, tal es el caso de Jackson Pollock (1912-1956), quien en el año 1947 utilizó una técnica (Dripping) que daba al traste con el uso tradicional del pincel y el caballete. El Dripping esencialmente consiste en chorrear directamente la pintura del recipiente a la tela que está extendida en el suelo. En esta técnica la tela no está sobre un caballete sino en una superficie lisa (pared o suelo), lo que da más libertad al artista, el cual puede moverse por los 4 lados de la tela e incluso dentro de la misma, entrando en contacto directo con ella.



El nacimiento de un nuevo paradigma

Tenemos así que las *Vanguardias Artísticas* de finales del

siglo XIX y principios del XX superaron la idea de que sólo la percepción directa a través de nuestro sentido de la vista nos permitía entrar en contacto con las personas, animales, situaciones o cosas objeto de “imitación”, y que sólo la realidad servía de parámetro de referencia para determinar la calidad de una obra de arte. ¡No! Los Vanguardistas demostraron que el arte no podía reducirse o auto limitarse de esa forma, cuando nuevos temas, nuevas situaciones, nuevos métodos de creación y una realidad distinta aguardaban ser tomados por el arte. Resulta importante precisar, por otra parte, que si bien en este escrito hemos efectuado una diferenciación radical entre *Arte Figurativo* y las *Vanguardias Artísticas* del siglo XX, asumiendo que en la esencia de estas últimas se encuentra la abstracción; la realidad muestra que las obras de los artistas de las *Vanguardias* son, en alguna medida, *Arte Figurativo* (en unos planteamientos artísticos lo serán más que en otros); así como al interior del *Arte Figurativo* existe abstracción.

Ya avanzado en años el siglo XXI, efectuamos una mirada retrospectiva de las *Vanguardias Artísticas* y encontramos que ellas tienen un sitio destacado en la historia del arte; sin embargo, no han faltado críticas por parte de quienes consideran que el arte transita hoy un sendero de degradación que seguramente dará lugar a su desaparición. El asunto crucial es que el arte no volverá a ser lo que era antes de las *Vanguardias*, pues ellas edificaron el paradigma del arte hoy vigente. Con las *Vanguardias* nació una muy distinta mentalidad de artista, y por consiguiente de arte, que requería la existencia de un nuevo observador.

No en vano los planteamientos artísticos mencionados fueron agrupados bajo la denominación común de *Vanguardias*, pues tal como acontece en el lenguaje militar, de donde se tomó dicho término (en el argot militar la palabra vanguardia hace mención a la parte de ejército o fuerza armada que va delante del cuerpo principal), sus representantes fueron verdaderos forajidos que marcharon al frente de una causa: la superación de un orden que se contemplaba a sí mismo y permanecía ciego ante nuevas posibilidades en el arte. Las *Vanguardias* fueron un prisma que mostró la paleta de colores escondida tras un blanco haz de luz. Noble tarea que nos debe llevar a reflexionar acerca de la posición que cada uno de nosotros asume ante la realidad en que vive y el orden que se impone.



Referencias bibliográficas

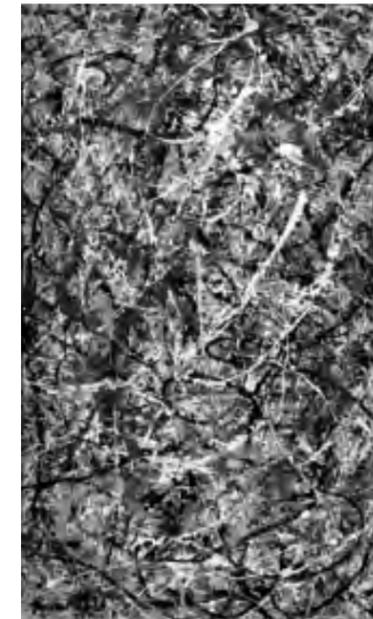
Bocola, S. (1999). El arte de la Modernidad: estructura y dinámica de su evolución de Goya a Beuys. Barcelona: El Serbal.



Salvador Dalí. La persistencia de la memoria. 1931 <http://www.epdlp.com/cuadro.php?id=227>



Paul Gauguin. Mana'o tupapau. 1892 http://es.wikipedia.org/wiki/El_esp%C3%ADritu_de_los_muertos_vena



Jackson Pollock. N° 3. 1949 <http://www.flickr.com/photos/janlombardi/1333082238/>



Claude Monet. Impresión, sol naciente. 1873 <http://www.wikipaintings.org/es/claude-monet/impresion-sunrise>



Edvard Munch. El Grito. 1893. <http://www.intereconomia.com/blog/pecho-y-espalda/que-expresa-%E2%80%9Cgrito%E2%80%9D-munch-20120829>



Andy Warhol. Marilyn Monroe. 1967
http://artsplas.mangin.free.fr/repere___warhol___andy___marilyn_1967_14675.htm

Política & Administración ISSN 0120-2896
Edición número 25

Revista estudiantil de la Escuela Superior de
Administración Pública- ESAP

Se terminó de imprimir en julio de 2015