



# Polémica

Nº.12 Año 2011

Revista de la Facultad de Pregrado

## Polémicas en méjor



# ÍNDICE

---

3

Editorial

Por: William Espinosa Santamaría

8

GLOBALIZACIÓN, MIGRACIONES Y SOBERANÍA

Por: Octavio Barbosa Cardona.

32

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS REFERENTES PEDAGÓGICOS DE UNA IES.

Por: William Espinosa Santamaría.

86

DESARROLLO SOCIAL SOSTENIBLE.

Por: Luis Humberto Hernández.

94

LO PÚBLICO:

Una Mirada desde las Dinámicas Sociales.

Por: Giovanni Gilberto Leal Roncancio.

112

ESTADO, DEMOCRACIA, PODER Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
¿ CONQUISTA EXCLUSIVA DE LA CULTURA OCCIDENTAL?.

Por: Pablo Guadarrama González.

122

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LAS REGIONES EN UN ESTADO CENTRALISTA:  
EL CASO COLOMBIANO

Por: María Helena Botero Ospina.

142

LAS CRISIS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Por: Gustavo Ramírez Valderrama.

156

PODER Y ESTADO - POBREZA SOCIAL Y POBREZA INSTITUCIONAL.

Por: Pedro Arturo Rodríguez Tobo.

164

TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA.

Por: Jaime Moreno Quijano.



**Director Nacional** Honorio Miguel Henríquez Pinedo **Subdirector Académico** Mauricio Villalobos Rodríguez  
**Secretaria General** Luisa Fernanda Sierra Aldana **Decano de la Facultad de Pregrado** William Espinosa Santamaría  
**Asistente de Edición** Catalina Suárez Colorado **Coordinación Editorial** Teresa González Velasquez  
**Fotografías** *imagenes* [www.google.com](http://www.google.com) **Concepto Gráfico y Diagramación** Julio César Cárdenas Roza  
**Impresión** William Castillo Jiménez **Acabados** Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos ESAP.  
Marzo de 2011 ISSN 0120 - 5129

# Editorial

---

Respetada Comunidad:

Desde hace mucho tiempo, quizás desde que inicié mis estudios doctorales he venido reflexionando sobre currículo e investigación, sobre la forma como desde el currículo podemos generar marcos contextuales posibilitadores de esperanza a partir de un proceso formativo pertinente, serio, fundado en la investigación científica, ó en su defecto estaremos haciendo todo lo contrario, pervirtiendo el acto sublime de la formación.

El investigador tiene un compromiso con la VERDAD, es decir, él está llamado a buscar la verdad libre de polvo y paja, pero para ello se requiere que en primer lugar haga un acto de fe en sí mismo y tenga el coraje de reconocerse como el medio más efectivo para ser, para hacer y para construir; él tiene que ser el gran evocador, el gran concertador, el hombre del dialogo permanente para que eso que está ahí, que está pidiendo a gritos ser descubierto se manifieste, se haga realidad y haga más creíble, más razonable, más hermosa la vida de los hombres, pues una humana investigación que propenda por el daño de los seres humanos y se oriente a profundizando el odio, el rencor, el engaño, la maldad entre los hom-

bres no puede ser investigación, será cualquier otra cosa menos investigación. La investigación tiene la fortaleza, la grandeza de ser profundamente creadora, evocadora de acción, de una acción renovadora, que genere un cambio capaz de hacer a las personas profundamente humanas. De ahí que la investigación y por ende quienes investigan tengan una gran responsabilidad con la sociedad, con las Instituciones que apoyan la investigación y a los investigadores, con los interesados en el marco de la investigación, con los resultados propios de la investigación; la investigación está profundamente unida al concepto de Calidad desde la responsabilidad social, razón por la cual requiere de una Planeación hermenéutica – interactiva, construida con los diferentes actores pero siempre desde una lógica Institucional en la que se acompasen los intereses de los diferentes actores.

Permítanme compartir algunos elementos de reflexión en torno a la temática que nos ocupa, que gracias a Dios no son verdades reveladas como algunos creen cuando se refieren a estos temas, sino simplemente ideas, forjadas a fuerza de reflexión y reflexión, de trabajo y análisis de las realidades vividas, estudiadas y evaluadas en diferentes Instituciones de Educación Superior en las que he trabajado y obviamente, contrastadas con lo que he en-



imagen:inquilinosmorosos.wordpress.co

contrado en la ESAP en su calidad de Establecimiento Público de Carácter Universitario:

I. Desde el punto de vista normativo encontramos que:

- La Constitución Política establece:
  - . Artículo 13: Derecho a la igualdad.
  - . Artículo 26: Derecho a escoger profesión u oficio.
  - . Artículo 27: Libertad de Enseñanza
  - . Artículo 41: Derecho a la educación
  - . Artículo 67: Derecho a la Educación
  - . Artículo 69: Autonomía Universitaria
  - . Artículo 70: Es deber el Estado promover y fomentar el acceso a la cultura (...) por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.
  - . Artículo 71: La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres.
- La Ley 30/92: Desarrolla los fundamentos, principios, objetivos y campos de acción de la Educación Superior.

Acorde con lo anterior y parafraseando a Estanislao Zuleta, es apenas obvio que el currículo es el mejor pretexto para:

\* Formar la sociedad y construir un proyecto de Nación;

\* Ofrecer a nuestros estudiantes rutas que les permitan formarse y proyectarse para asumir el reto de la vida en sí misma;

\* Formar un PROYECTO HUMANO y por ende un Proyecto Social-glocal;

Sin embargo los hombres, pretendemos:

- . Una vida sin riesgos;
- . Sin lucha;
- . Sin búsqueda de superación;
- . Sin muerte;
- . Sin carencias y sin deseo: un océano de mermelada sagrada, una eternidad de aburrición.
- . Aquí mismo en los proyectos de la existencia cotidiana, más acá del reino de las mentiras eternas, introducimos también el ideal tonto de la seguridad garantizada.
- . De las reconciliaciones totales
- . De las soluciones definitivas
- . Nuestra desgracia no está tanto en la frustración de nuestros deseos, como en la forma misma de desear, el profundo problema de la naturaleza humana es que **DESEAMOS MAL**.

Y es justamente desde aquí desde donde pretendo articular y mostrar como la investigación es parte esencial, constitutiva del verdadero desarrollo curricular, porque en la medida en la que tengamos nobles ideales y deseos realizables que propendan por la calidad de la educación, generadora de la calidad de vida de la sociedad y no precisamente por los intereses particulares de grupos reducidos, generadores de postramiento intelectual y social de otros iguales y defensores y manipuladores de conciencias ingenuas, muy a pesar de que con sus actuaciones sean ejemplo no precisamente de construcción sino de destrucción con aparentes discursos sociales, queriendo

ser paradigmas de una presunta justicia, cuando ellos en su naturaleza esencial han estado durante más de dos décadas dedicados a ser parte constitutiva de una profunda desigualdad social y generando en todo su actuar caos e injusticia social. Les recuerdo queridos profesores y estudiantes, cuando se hable de calidad, es importante tener en cuenta que la calidad no depende en sí de una organización, como tal, sino de quienes ejercen el acto mismo de educar, es decir, de sus docentes, la educación es de calidad cuando tenemos docentes de calidad, comprometidos con el desarrollo disciplinar, con la investigación, con la cualificación, con el desarrollo ético de la ciencia, por ello no olviden que:

- \* La investigación es descubrir espacios en la organización;

- \* La investigación tiene que volverse un espacio de autoinvestigación, ello significa que se diga, respetuosamente, la verdad;

- \* el trabajador crítico es una fortaleza pero igualmente también es un problema, un peligro, cuando carece del fundamento ético necesario para fomentar su pensamiento, su "aparente verdad";

- \* El reconocimiento del investigador debe estar basado en el trabajo de las personas, así se aumenta la productividad, por ello la organización es un excelente espacio de investigación crítica;



imagen:ocw.um.es

- \* La investigación debe armonizar la calidad de vida de las personas frente a la calidad de vida de la organización;

- \* La investigación tiene sentido si como investigador genero equipos de reflexión sobre la calidad y la participación, la responsabilidad de la calidad, si logramos determinar en qué paradigma estamos: en el de consumidores críticos o transformadores?

- \* Un investigador se preocupa de una etnografía, razón por la cual generalmente se tipifican como bichos raros;

- \* El investigador está todo el tiempo con el pensamiento crítico cuestionado, sacándole problemas a las causas para encontrar soluciones, es algo así como un cacharrero de las cosas, de los conceptos, del conocimiento, pregunta cosas que no todo el mundo pregunta;

- \* El investigador es intrépido, en su mente siempre está presente el "Hagámoslo y veamos qué efecto tiene sobre las personas";

- \* El investigador invita a que los miembros de una organización tengan más presente los Sistemas de Gestión de la Calidad, y jamás se oponen a ellos, por cuanto los encuentran como valiosas herramientas para el desarrollo de las mismas;

- \* El investigador tiene que ver con el Pensamiento Neuro Lingüístico;

\* El investigador es necio, terco, empecinado, se mete por ahí y algo encuentra;

\* La intuición es esencial para la investigación, es fundamental; los que digan que es sólo lógica demuestran su ingenuidad; el investigador tiene una alta cuota de intuición;

Sin embargo en el contexto de la Educación Superior encontramos que:

\* No hay creatividad ni innovación, los proyectos son muy monográficos;

\* Los proyectos no solucionan realidades, se vuelven profundamente teóricos;

\* Se requiere que hagamos proyectos más sencillos y muy contundentes;

\* Se requieren proyectos que establezcan una relación: calidad – innovación; calidad – generación del conocimiento;

\* El verdadero investigador se defiende mordazmente de sus pares y obra con modestia hacia las comunidades externas;

\* Como parte de la esencia humana, la investigación genera malos ambientes;

\* De ahí que el pensamiento crítico en la universidad actual es completamente inexistente, los profesores deberían estar dedicados a investigar y **estar en la cosa en sí**, y no fuera de ello;

\* Un investigador social debe estar reflexionando en las coordenadas que ocupan su interés

de investigación, las cuales soportan problema de investigación.

\* Un científico social debe pensar la episteme desde la cual plantea su problema de investigación y ello comprende la calidad del resultado que constituye la investigación que hace la organización.

\* La calidad no fluye como la naturaleza: de la nada, ella se comporta como un fenómeno socio natural; el investigador debe saber en qué coordenadas va su investigación y decir qué tipo de conocimiento está produciendo para que repercuta en términos organizacionales en la medida en la que transforma la calidad de las organizaciones y no quedarse simplemente en inventarios.

La investigación académica debe constituirse en una propuesta desde la generación de pensamiento crítico, y ese pensamiento crítico implica que soy capaz de buscar problemas y solucionarlos y ellos deben estar relacionados con el desarrollo de la Docencia, la Investigación y la Proyección Social, desde el currículo. El punto es que el pensamiento crítico que mueve la investigación es Popperiano porque para él la investigación crítica es fundamental en el marco de la construcción del conocimiento, ya que es necesario tener una visión crítica de la investigación, pues avanza formulando hipótesis; desde ese punto de vista la episteme de la investigación es el pensamiento del investigador, pues de ahí que la investigación hace visibles a unos e invisibles a otros, para ello se requiere un plan de investigación y tener presente que en la investigación es necesario: ubicar pequeños proyectos que vayamos construyendo y que nos permitan ir formando masa

crítica, por ello es necesario hacer transferencia del conocimiento y ello se hace con fundamento en las investigaciones realizadas por otros, debidamente referenciadas, lo cual no implica que sea copia del conocimiento, pero en el mismo sentido, son los investigadores y los docentes los que están llamados a formar, a educar, a conducir a estudiantes, a investigadores y en general a la comunidad académica para que aprendan a referenciar y, cuando se equivoquen en el proceso de referenciación, con una actitud formativa antes que punitiva, debe conducirse al estudiante a hacer un uso adecuado de las normas en esta materia y los principios establecidos en la educación superior, en virtud a que los fines de la educación superior son forma en y para la excelencia, como quiera es un proyecto de vida que debemos construir y no destruir.

Hoy quiero decirles que creo en aquellos que, desde el silencio y el ejemplo, son capaces de formar hombres para el futuro, hombres que crean en sí mismos, que le apuesten al futuro, al futuro de una Nación en Paz donde sea posible vivir sin mezquindades.

Muchas gracias.

WILLIAM ESPINOSA SANTAMARIA  
Decano Facultad de Pregrado

# Globalización, Migraciones y Soberanía

Octyavio Barbosa Cardona.\*



Imagen: txikycosas.blogspot.com

# GLOBALIZACIÓN, MIGRACIONES Y SOBERANÍA

## RESUMEN

El proceso de globalización cuenta, entre sus referentes más recurridos hoy, al terrorismo, la crisis financiera, el narcotráfico y la expatriación de personas, temas que en Colombia cobran una importancia manifiesta.

Y es sobre el punto de la expatriación o migración permanente de gentes pobres de la periferia hacia los países del centro, que trata este escrito, porque la migración contemporánea se considera un instrumento eficaz del proceso global de acumulación, al conformar un mercado laboral con trabajadores de cualquier lugar del mundo con tal que resulten más baratos.

La migración de los países pobres a los ricos, tiene su lógica en la brecha salarial y las oportunidades de empleo que hay entre unos y otros, lo que imprime una complejidad novedosa al fenómeno migratorio, pues involucra población de ambos extremos calificada y no; aquellos expulsan población a espaldas de sus propias necesidades como países en desarrollo y estos, demandan nuevos trabajadores migrantes, para apoyar los procesos o para la prestación de servicios que la población local suele despreciar, pero en ocasiones, también para incorporarlos a sectores de tecnología de punta, donde aprovechan intensivamente su formación profesional y sus destrezas.

Estos fenómenos dejan una impronta en los países del Tercer Mundo, donde la mayoría de la población vive bajo la presión del desempleo, el desespero de la informalidad, la escasez de oportu-

nidades, el ingreso precario y la violencia creciente y, ante semejante sin salida, huyen hacia adelante. Todos son presa del poder en declive de los países más desarrollados del centro global que manejan la avalancha de inmigrantes cual si fuera una guerra, judicializando o criminalizando a los protagonistas, sin importarles que se trate de sujetos especialmente vulnerables, expósitos de la protección gubernamental, víctimas de la fragilidad institucional que los rodea y del desinterés del Estado periférico por reivindicar su soberanía.

**PALABRAS CLAVE:** Globalización, Migración, Estados periféricos, Soberanía nacional, Desempleo.

\* | Profesor Titular ESAP

---

*La dinámica de la globalización económica produce unos efectos de globalización cultural que corresponden, en buena parte, a la disparidad de la dimensión de los actores involucrados.*

---

## PRESENTACIÓN

Si bien los movimientos de la población han constituido una constante histórica de la humanidad, es en el actual proceso de Globalización, cuando el proceso migratorio va amoldándose a un esquema novedoso, predominantemente unidireccional, de los países de la periferia a los del centro, normalmente con alguna escala de tránsito, constituyéndose en una de las ocurrencias más visibles y conflictivas, no sólo por la frecuencia con que se presenta, sino por el volumen y características socioeconómicas de la población implicada —unos 200 millones de personas pobres en el mundo han abandonado sus países de origen—, por su impacto social y por sus implicaciones políticas.

La tendencia migratoria moderna afecta la credibilidad del Estado frente a sus nacionales, aquellos que deben buscar otros horizontes allende las fronteras, porque las expectativas de vivir una vida digna en su propio país, se han esfumado, por el embate del desempleo, avivado en la recurrente crisis económica y en la hecatombe social derivada de la mala política pública.

Mala política que tiene su correlato, como en el caso colombiano, en el desplazamiento interno, artífice de una crisis humanitaria que aún no acabamos de asumir como responsabilidad estatal.

Desde un marco de referencia amplio, para nuestros países, la circulación de migrantes se

manifiesta también en la intensificación de las lógicas de circulación e intercambio entre distintos espacios geográficos, otro del conjunto de vectores contemporáneos que les disminuye soberanía y les achica el margen de maniobra política. Circunstancias que comportan inmensos daños al ordenamiento social y el rumbo político de las sociedades del mundo subdesarrollado.

En este contexto, la migración permanente de la población deriva en creciente preocupación entre los distintos países de origen y destino, en la preocupación por sus consecuencias en las agendas gubernamentales y su puesta en escena en la reflexión académica mundial.

En la realidad, lo que emerge es una serie de complejos problemas sociales, que florecen en comunidades donde hay un gran foso entre ricos y pobres, que se pretende angostar construyendo cárceles, blindando fronteras, criminalizando la movilidad de la población vulnerable y, eventualmente, destinando recursos a programas de bienestar social que, contrariamente, aumentan y engordan una élite transnacional, multiplican las organizaciones mafiosas y potencian la corrupción, dejando indemnes las causas de la desigualdad que campea en las sociedades periféricas.

Cuando más provechoso sería encarar las dificultades con un perfil de soberanía en la política exterior, abandonar ese talante de obsecuencia tan añoso y, en cambio, adelantar buenas políticas públicas en la nación, con acciones de corte estructural sobre los modelos de distribución, destinadas a reducir la desigualdad entre los pobladores, con diseños adecuados a las peculiaridades culturales de la sociedad.

Consecuentemente con las anteriores proposiciones, se abordará la temática, según el siguiente orden expositivo:

- En primer lugar, se intenta una aproximación al contexto contemporáneo, a los elementos más representativos de la transformación planetaria conocidos como Globalización, Modernización y Revolución Tecnológica, donde han hecho su aparición tantas condiciones adversas para el avance de las sociedades periféricas, entre las cuales se encuentra como queda dicho, la migración masiva de la población.

- En segundo lugar, se hace un análisis de las especificidades del proceso migratorio contemporáneo, de sus variables más determinantes en términos de desarrollo económico, pobreza, brecha salarial, desempleo, que en el “tercer mundo” han tomado forma de verdadera ola de vaciamiento forzado de la población, hacia los centros metropolitanos del poder global.

- Finalmente, un tercer subtítulo para arriesgar algunas conclusiones que contribuyan a dar mayor consistencia al discurso, subrayando la fractura del atributo de soberanía nacional en la periferia y en el centro, por cuenta de incontrolada avalancha global de población carenciada.

## **1. EL CONTEXTO GLOBAL DEL FENÓMENO MIGRATORIO**

Ha sido en el lapso que cuenta desde el decenio de los años 90 hasta hoy, dentro del cual las reformas políticas y económicas emprendidas a escala mundial, arriesgaron en las sociedades periféricas, bajo las políticas de apertura económica, privatización de lo público y disminución de la capacidad de intervención estatal, afectando el ejercicio de la ciudadanía y la autonomía de la política internacional.

Más puntualmente, el curso de estas reformas estándar, está comprendido dentro de un esquema que articula tres elementos estructurantes, que cuestionan la soberanía nacional emblemática del Estado, su poder y su autonomía política, a saber:

- La reestructuración de la economía, bajo la universalización de nuevas formas de acumulación de carácter especulativo, promovidas por la política de Apertura económica que desborda la capacidad nacional de negociación y fragmenta soberanía nacional de los países periféricos.

- La emergencia de formas supranacionales de regulación sobre distintas actividades que en los países subdesarrollados, históricamente se han desenvuelto como parte del ejercicio de su soberanía, ahora contradicha por las nuevas e ineludibles formas presión transnacionales, organizaciones y tratados de registro global.

- Finalmente, la ocurrencia de una profunda revolución tecnológica, que acelera la velocidad del cambio, comprime el espacio global al reducir las distancias y compromete las posibilidades de desarrollo de cada país en particular, coartando su capacidad nacional de negociación, de adopción e innovación de tecnología y de reorganización de sus esquemas educativos y de investigación.

La dinámica de la globalización económica produce unos efectos de globalización cultural que corresponden, en buena parte, a la disparidad de la dimensión de los actores involucrados, en primer lugar, los gobiernos de los países desarrollados, Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, las compañías transnacionales dueñas exclusivas de los logros tecnológicos, que reclaman el derecho de actuar unilateralmente como rectores del nuevo orden mundial mientras que, en un nivel secundario, las soberanías y las economías constreñidas de los países periféricos, apenas si cuentan afectando, de paso, los imaginarios, las identidades y las representaciones.

Por eso, es entendible que cuando se habla de globalización, no se hable de un todo homo

géneo, sino más bien y más esclarecedor, de procesos constitutivos de globalización, ninguno de los cuales, por cierto, tiene realmente un alcance global, si es que por global queremos decir un circuito mundial de transacciones, pero también de relaciones como las de la familia tradicional, en un nuevo entramado de mecanismos y factores de redes sociales y de parentesco.

Así resulta que, entendido como una descripción, "el término "globalización" es empíricamente falso. Lo que sí se encuentra implicado en el término es la apertura potencial de todo tipo de transacciones, bien sean económicas, culturales o políticas, hacia todas las regiones del mundo y a todos los actores públicos y privados, capaces de entrar en el juego."(Mayntz. 2002; 24)

Esta ocurrencia tiene una consecuencia significativa en el suceso global, en la asimetría de su desarrollo y sus resultados, ya que, si bien la Globalización es para todo el mundo, no todo el mundo recibe sus beneficios; perfiles definitorios de esta nueva época serían la primacía, en solitario, de los Estados Unidos y la puja de la Unión Europea por erigirse protagonista de la economía y la política mundiales.

Pero, por su parte, la mayoría de los países subdesarrollados, se han visto marginados de la conducción política de la Globalización, que queda abandonada a la suerte "del paradigma neoliberal, cuyo efecto más visible deriva en un problema político, pues la correlación de fuerzas internacionales se profundiza a favor de las economías avanzadas, señaladas como el Norte del sistema mundial. O sea que no se trata de algo fatal, achacable a lo sobrenatural inevitable, sino de un fenómeno políticamente previsible". (Barbosa. 2008; 20).

Bajo estas premisas, la globalización asume un talante ominoso para la gente de la periferia bajo diferentes aspectos: pandemias, desastres ecológicos, brotes terroristas, desarticulación de la familia, multiplicación de las diásporas; en fin, una sucesión de males globales, entre los cuales se cuenta el vaciamiento constante de su población.

Es, en la expresión de un nuevo nomadismo, donde se encuentran elementos para entender el fenómeno de la globalización, en la medida en que "continuará acelerando la migración de los hombres, de las empresas y de las cosas; creará nuevas categorías de viajeros -ejecutivos, expatriados, nómadas urbanos, 'road-movers', mochileros, viajeros electrónicos-; inventará nuevas formas de curiosidad -hacia nuevos deportes, nuevos juegos- y nuevos instrumentos de viaje -real o imaginario-".(Afanador. 2010; 86).

La migración signada por la continuidad y la composición de las poblaciones migrantes, según clases sociales y nivel educativo, así como por la diversidad de los destinos, adquiere una dinámica inédita en el marco de todos estos condicionantes.

El aumento de la migración latina, pongamos por caso, a EE. UU., puede asumirse como "parte del impulso mundial de la migración transnacional, generado por las fuerzas de la globalización capitalista. El corolario del ascenso de una economía global integrada es la emergencia de un mercado laboral verdaderamente global, pero altamente segmentado. La mano de obra sobrante en cualquier parte del mundo puede ahora ser reclutada y desplegada, a través de numerosos mecanismos, hacia donde el capital transnacional la necesita.(Robinson. 2006; 11)

Esta caracterización de la migración como búsqueda de oportunidades de empleo, se consolida en tiempos de recesión global, porque los grupos más carenciados, alimentan la estampida de la periferia al centro: "alrededor de 700 millones de adultos, aproximadamente el 16% de la población adulta mundial, se mudaría permanentemente a otro país si tuviera la oportunidad, concluyó Gallup en una entrevista realizada a personas de 135 países."(El Tiempo. 2009; 1-11)

Y la situación mantendrá la tendencia y el destino. La población de los países más pobres tiene en perspectiva continuar migrando hacia los países ricos, Estados Unidos en primer lugar. En la encuesta de Gallup, citada antes, “casi ocho de cada diez encuestados que elegirían emigrar a otro país pertenecen a países en vías de desarrollo. La vasta mayoría de este grupo dijo que le gustaría vivir en un país desarrollado. Estados Unidos es el destino más elegido por los potenciales emigrantes, con 165 millones de encuestados expresando su deseo de mudarse allí.”(Ibid.)

Por supuesto, esta respuesta refleja más aspiraciones que posibilidades reales de migrar. De hecho, sólo una fracción de este universo lo logra, mientras la mayoría se queda sin oportunidad. Pero, las causas que empujan a la gente a abandonar su propio país, la mala situación económica y la falta de oportunidades, todo un conjunto de relatos conectados, siguen ahí como estandarte del proceso globalizador que empobrece sin parar a las mayorías y, alternativamente, enriquece más allá de todo límite a la élite mundial.

En la discusión sobre pros y contras de la movilidad poblacional en las condiciones actuales, sobresale la afectación de la soberanía nacional de los países menos desarrollados, por su incapacidad para retener a sus propios pobres, por la disminución de su gobernabilidad, en punto a proferir una política social incluyente y por la pérdida de su independencia fiscal, para enfrentar los efectos sobre la política cambiaria de esta globalización desbocada.

Al punto, en la crisis financiera actual, la política fiscal amplía la inequidad pues produce un doble efecto, uno depresivo sobre los ingresos

de los trabajadores -deflación salarial- y sobre el monto de sus prestaciones sociales – salario indirecto- y otro, predador, de pérdida de puestos de trabajo, que deja sin expectativas razonables de ingreso a los hogares pobres.

Por supuesto, el impacto de la crisis no se limita a ser expatriado. El dolor también aprieta en el lugar de escondrijo; los migrantes sienten igualmente las consecuencias de la depresión, el desempleo y la exclusión en el lugar de destino.

Ninguna nación metropolitana se preocupa por ofrecer mecanismos de integración social, procesos de asimilación cultural de los recién llegados, al contrario, la mayoría, despliega amplia condescendencia, (o aplica directamente políticas hostiles), con las actitudes de xenofóbicas y discriminatorias que crecen en espiral en las sociedades del centro mundial, destino principal de los migrantes de este lado del planeta. Se trata de crear y mantener un clima de odio que haga invivible el centro metropolitano.

El punto es de tal relevancia que, “a uno de cada siete hispanos residentes en Estados Unidos, unos 4 millones de adultos, le gustaría emigrar, aunque no forzosamente a un país latinoamericano. Consideran que son los peor tratados, con menos oportunidades y con más dificultades lingüísticas que otras minorías en ese país.”(El Tiempo.com. 2010)

Otro elemento característico de todos estos caeceres, es su impacto sobre las condiciones de

---

*Los migrantes, lo son, en condiciones adversas, por causa de la brecha salarial y las oportunidades de empleo en los países receptores.*

---

ejercicio de la soberanía nacional en los países del Tercer Mundo, que resultan incapaces en doble vía: no pueden retener sus nacionales, por la carencia de alternativas para ofrecerles ni los pueden repatriar, incluso, ni muertos. Todos son presa del poder desbordado de los países del centro del poder imperial, donde se acumula la pérdida en el ingreso de los trabajadores de la periferia, en los bolsillos de una cada vez más estrecha franja de multimillonarios, cuya dirigencia, además, pretermite el hecho que los migrantes, son sujetos especialmente vulnerables y, por ende, necesitados de la protección del Estado anfitrión. Ante esta situación, los gobiernos de los países periféricos, asumen una indiferencia que irrita.

Finalmente, está la cuestión del desarrollo tecnológico que conlleva la globalización, facilitador del desarrollo de medios de transporte y de comunicación a niveles inimaginables hace unas décadas: "El fenómeno central puede verse en la compresión del espacio global por las dos revoluciones fósil – energética con la aparición del tren y barco a vapor, impulsados por el recurso energético del carbón mineral. Este desarrollo se ha multiplicado desde los años 1950 por la segunda revolución fósil – energética con base en el recurso energético del petróleo y los respectivos medios de transporte, como el avión a reacción, que acortó la distancia entre Berlín y Bogotá a menos de la inversión de tiempo que había sido necesaria alrededor de 1830 para viajar entre dos valles vecinos de los Alpes suizos."(Marquardt. 2009; 277)

## 2. MIGRACIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS PERIFÉRICOS

Para avanzar en la reflexión sobre este tema, se puede recurrir a la ayuda de dos subtítulos relacionados, en su orden: uno con la percepción de los gobiernos del llamado centro del mundo, el gobierno de la globalización y otro, con el talante político con que los Estados de la periferia, exportadores netos de trabajo sobrante, encauzan la política concernida. Veámoslos.

### 2.1. Migración de la periferia al centro global

La migración se ha constituido en uno de los factores representativos del proceso de globalización, ya que mantiene coherencia con la dinámica del proceso de acumulación imperante en el marco de este proceso y con la conformación de un mercado laboral sobre la base de la internacionalización asimétrica de la producción, capaz de vincular trabajadores de cualquier lugar del mundo.

Para la actual globalización, América Latina es importante fuente de migración; el 10% de los migrantes en el mundo proviene de la región. La nuestra es una región donde la implementación de políticas económicas erróneas recomendadas por el FMI y el Banco Mundial, combinada con factores como el desempleo, la violencia y la corrupción, generaron las condiciones para que por efecto de la migración se haya perdido, en los últimos 20 años, el equivalente a una nación -si se tiene en cuenta que a los países los erigen sus habitantes-.

De la misma manera que la deslocalización de la producción industrial hace cada día más complejo el proceso de determinar “el país de origen” para los programas de integración económica, la migración de colectividades humanas a tierras distintas de su solar nativo, ha sido fuente de una suerte de identidad disgregadora, que resulta en exclusión que conlleva una percepción de distancia y de divergencia respecto de otros grupos. Lo que, de una de una parte, resulta una ventaja económica, de otra, comporta una tragedia social.

Asistimos al desarrollo de una realidad conflictiva, de diversidad étnica en un marco de polarización, dentro de la cual “nos vemos como miembros de una variedad de grupos y pertenecemos a todos ellos. La misma persona puede ser, sin ninguna contradicción, ciudadano estadounidense de origen caribeño con antepasados africanos, cristiano, liberal, mujer, vegetariano, corredor de fondo, historiador, maestro, novelista, feminista, heterosexual, creyente en los derechos de los gays y las lesbianas, amante del teatro, activo ambientalista, fanático del tenis, músico de jazz y alguien que está totalmente comprometido con la opinión de que hay seres inteligentes en el espacio exterior con los que es imperioso comunicarse (preferentemente, en inglés).” (Sen. 2007).

Pero más allá del conflicto de identidad “que puede matar” como describe Sen, hay que contar con el fenómeno colateral emergente de la apatridia o, personas sin nacionalidad, cada día más frecuentes. Es así como está lejos de ser inusitado un caso este: “el papá de Rachel es canadiense, su madre China y, a 14 meses de su nacimiento en Pekín, ella finalmente obtuvo la ciudadanía irlandesa, por medio de su abuelo paterno que nació en Irlanda y emigró a Canadá.. Pero Chloé – que nació un mes más tarde en Bruselas de padre canadiense y madre argelina – todavía no tiene nacionalidad (...) Las dos

afrontan el problema común de conseguir nacionalidad (...) como otros 12 millones de personas en el mundo que se estima carecen de nacionalidad –y que, por ende, no pueden cruzar fronteras.” (El Tiempo. 2010(c); 15).

Los migrantes, lo son, en condiciones adversas, por causa de la brecha salarial y las oportunidades de empleo en los países receptores, frente al grado de pauperización y crecimiento de la precariedad laboral en los países de origen; cada emigrante considera su país de destino como alternativa de mejores condiciones de vida. Si bien entre ellos hay de todo: estudiantes, empresarios, científicos y funcionarios internacionales, la mayoría son mujeres y hombres empobrecidos, muchos regulares, muchísimos irregulares.

Los países de destino, en especial los desarrollados, no sólo cuentan con enormes brechas salariales en su favor, sino que siguen demandando nuevos trabajadores migrantes, bien para apoyar sus procesos productivos y llenar vacíos en la prestación de servicios que las poblaciones locales suelen despreciar, o bien para incorporarlos en sectores de tecnología de punta donde aprovechan eficientemente su formación profesional y sus habilidades.

El hecho de, que, cerca de 180 millones de habitantes del planeta viven por fuera de su país de origen, lo que equivale a decir que el 3 por ciento de la población abandonó el solar nativo. Significativamente, 1 de cada 10 migrantes va a los países más desarrollados, mientras que 1 de cada 70 se ubica en países de desarrollo medio, en particular en países emergentes. O sea que, la distancia recorrida se mide en la diferencia salarial y de oportunidades entre el país de origen y el de destino.

En la actualidad la cuarta parte de la población de Estado Unidos, menor de 18 años, es inmigrante o hija de inmigrantes. La ONU calcula que en todo el mundo “hay 214 millones de migrantes, lo que constituye un aumento de aproximadamente el 30% en 20 años. El incremento fue del 41% en Europa y de 80% en América del Norte”. (DeParle, J. 2010; III)

Algunos autorizados observadores del fenómeno, como el editor de Foreign Policy, afirman que averiguar si “decidieron ellos irse o su país los expulsó, no importa”. (Naím. 2010; 1-27). Pero, al contrario, si importa y mucho, sobre todo a la hora de entender el fenómeno.

Fenómeno que si bien no es nuevo, hoy en día tiene particularidades que le imprimen algunos factores que hacen la diferencia:(DeParle. 2010. III)

- Empezando por su magnitud global. Los movimientos de población del siglo XIX eran sobre todos trasatlánticos. De pronto, las fuentes de migrantes más famosas de Europa – Irlanda, Italia, Grecia, España - pasaron a ser destino de los mismos. Obreros de Nepal llenan las fábricas coreanas y mongoles hacen las tareas más desagradables en Praga. Las economías del Golfo Pérsico se derrumbarían sin los ejércitos de trabajadores extranjeros.

- Un segundo factor que aumenta el impacto de la migración mundial es su feminización: las mujeres constituyen en la actualidad casi la mitad de los migrantes del mundo, y muchas dejan a sus hijos en su país de origen. Por otra parte, el tráfico sexual, bajo la forma de trata de personas, es también ya un problema global.

- También intensifica, en modo superlativo el impacto de la migración moderna, la expectativa que los gobiernos podrán controlarla, limitarla por el ominoso significado que se la va atribuyendo.

Si durante la mayor parte del siglo XIX, en Estados Unidos no había barrera alguna para el ingreso, hoy en el conjunto del mundo desarrollado, se ensaya toda suerte de obstáculos para los recién llegados en desarrollo de políticas contra la inmigración: de la criminalización a la desnaturalización de sus propios nacionales de ascendencia extranjera, hasta ayer cobijados por la Ley de ciudadanía automática.

En este último caso, hay una evidente alteración de la idea del Estado como solar protector de los nativos, como foco de identidad; ahora se

vuelve contra ellos. Con pocas probabilidades de éxito, y al contrario, exacerbando el malestar, dada la magnitud histórica del movimiento periferia – centro. En los Estados Unidos, se ha propuesto una Ley que elimina la ciudadanía automática a niños nacidos en su territorio de padres inmigrantes indocumentados, agravando, antes que mejorando el problema político, puesto que aumentaría la población indocumentada en “al menos cinco millones de personas en las próximas cuatro décadas, según un informe del Instituto de Política Migratoria (MIP).”(El Tiempo. 2010(b); 1-9)

La migración contemporánea, en algunos círculos de pensamiento se explica, por el intercambio comercial, de capitales y ciertas formas globales de transferencia de tecnología entre las naciones. También cuenta la trashumancia de las figuras señeras de la globalización, actores del pan y circo redivivos, estrellas del espectáculo, luminarias del deporte internacional y contingentes de ejecutivos financieros. Sin duda, unas observaciones certeras estas, pero insuficientes al explicar la migración que acude a medios inimaginables de transporte y a vías de circulación indescriptibles, dadas las restricciones de todo orden, que el centro del poder económico va imponiendo a la movilidad de los ciudadanos de la periferia .

La perfecta liberalidad de movimiento del capital financiero existente, contrasta con la inmovilidad del factor trabajo, situación que ha transformado progresivamente a los Estados metropolitanos en plenipotenciarios de las decisiones derivadas de dicha dinámica liberalizadora, cada vez más controlada por las empresas multinacionales.

En los países receptores, cada día hay nuevos condicionantes que “potencian los riesgos que deben enfrentar los migrantes, que se materializan, por un lado, en la irregularidad a la que

deben someterse a causa de las rigideces institucionales para ingresar y permanecer en los países de destino, y por el otro, en la desprotección extrema que enfrentan los trabajadores migrantes indocumentados. La irregularidad es alimentada por la operación de maûas que traûcan y tratan personas.” (Martínez Pizarro. 2005; 11).

Por eso, tampoco se da la libre movilidad de los científicos ni es libre el acceso al conocimiento; en contravía, existen restricciones que constituyen un reto al principio de universalidad de la ciencia, que se deriva de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Cada día de Globalización que pasa, “estamos más lejos del libre flujo de personas e ideas. El temor al terrorismo y la emigración no deseada, han producido un aumento de los requisitos para las visas de forma que se constituyen en un impedimento sustancial para la comunicación entre pares.” (Wasserman. 2005; 16).

Efectivamente, las objeciones y requisitos refinados o abiertos, a la entrada y salida de científicos, intelectuales y docentes del mundo subdesarrollado, escatiman el potencial de estos países para alcanzar un desarrollo endógeno sustentable, en la medida en que dificulta la construcción de capacidades en ciencia y tecnología y de usarlas eficazmente, adaptándolas a los requerimientos locales.

La desolación que la Globalización neoliberal ha causado en los países periféricos explica que, no obstante, las dificultades de todo orden que deben superar, los pobres siguen migrando, hasta sumar millones sin importar en qué condicio-

nes o bajo qué perspectivas, la mayoría tras el “sueño americano”, como lo reflejan las estadísticas.(Cuadro 1)

**Cuadro 1**  
**Emigrantes latinoamericanos**  
**en Estados Unidos (\*)**

PAÍS	NÚMERO	CRECIMIENTO ANUAL DE LA ÚLTIMA DÉCADA
México	11.164.770(**)	7.8%
Puerto rico	1.339.162	2.0%
El Salvador	994.418	5.7%
Cuba	923.608	1.6%
Rep. Dominicana	729.244	7.0%
Guatemala	652.909	7.9%
Jamaica	592.879	5.2%
Colombia	566.394	5.7%
Haití	491.131	6.7%
Honduras	393.349	9.9%
Perú	381.052	6.4%
Ecuador	352.466	7.7%
Brasil	344.475	9.0%
Otros	1.035.859	-
Total	19.989.936	6.2%

(\*)El Tiempo. 2009. 18 de octubre. 1- 27

(\*\*) México aporta el 56% del total de la migración latinoamericana en E.U.

Los empresarios de los países receptores se benefician con la inmigración latina, pues les permite mantener un inmenso ejército industrial de reserva de nuevo tipo, que subsiste bajo condiciones precarias, sin disfrutar de derechos civiles, políticos y laborales y desechable mediante la deportación. Es esta condición de deportable de sus trabajadores, la que los empleadores de la Metrópoli quieren mantener, puesto que les asegura la posibilidad de sobreexplotar con impuni-

---

*En Italia, por ejemplo, el 1 de marzo de 2010, miles de inmigrantes – legales e ilegales- marcharon pacíficamente por ciudades como Bolonia, Roma, Trento, Nápoles y Milán en rechazo al creciente ambiente de xenofobia que se está viviendo.*

---

dad y desechar sin consecuencias, en el caso que esa mano de obra se vuelva insubordinada o innecesaria.

Entonces, resulta inevitable que las preocupaciones en torno a la migración, los derechos humanos y los procesos de integración regional se erijan en un eje en el que se interceptan numerosos puntos de la agenda internacional contemporánea.

La política migratoria de los Estados Unidos, es cada día más restrictiva. Después del fatídico 11 de septiembre, se ha estructurado en torno al concepto de seguridad fronteriza, con una connotación distinta de la histórica. En el Acta patriótica de la doctrina Bush, la migración es componente medular, del cual se deriva una política de fronteras, en la cual la migración de indocumentados recibe un tratamiento de seguridad nacional.

Pero, también y sobre todo, la migración es un asunto fuerza de trabajo barata; Bush se opuso al endurecimiento de la ley de inmigración, no por estar a favor de los derechos de los inmigrantes, “sino por hacer un acto de equilibrio, para encontrar una fórmula que asegure un suministro estable de mano de obra barata a los empresarios, y al mismo tiempo permita un mayor control estatal sobre los inmigrantes.” (Robinson. 2006; 11)

Su alternativa fue un programa de “trabajadores huéspedes”, que descarta la legalización

de los inmigrantes indocumentados, en cambio “los obligaría a regresar a sus países de origen, para que allí soliciten visas de trabajo temporales, e implementaría nuevas y más duras medidas de seguridad fronteriza. Hay una larga historia de tales programas de “trabajadores huéspedes”, que datan del programa de braceros, que trajo a millones de obreros mexicanos a EE.UU para cubrir la escasez de obreros durante la Segunda Guerra Mundial, para deportarlos una vez que había de nuevo una disponibilidad de obreros nacionales.” (Ibíd.)

Aparece claro, entonces, que a pesar de recibir un tratamiento que raya en la criminalización, las migraciones se han convertido en un factor de regulación del mercado laboral de Estados Unidos, que se establece en función de los requerimientos sectoriales y temporales, para “mantener una economía sumergida, en la que se asienta gran parte de su desarrollo y prosperidad”(Camacho. 2010; 19), situación que, administrada en escenarios de criminalización de la migración, crea condiciones de maltrato laboral e incluso de trato de esclavismo moderno.

También puede encararse con medidas de choque que podrían dispararla como problema nacional e, incluso, internacional, como puede esperarse de una legislación como la promovida en el estado de Arizona “que convierte en delito el hecho de que un extranjero no porte sus papeles de inmigrante legal en todo momento y autoriza a la Policía a exigirlos, a detener a quien no los lleve consigo, a multarlo, a castigarlo con seis meses de cárcel y, si es ilegal, a deportarlo.”(El Tiempo. 2010; 1-15)

versales, como los de abajo: económica, social y políticamente.”(Wallerstain. 2006; 56).

Como en un efecto bumerang, la norma estatal podría terminar lesionando políticamente al propio Presidente Obama, para quien “la senda descarrilada que toma la ley socava las nociones fundacionales de equidad y trato justo que los americanos tanto apreciamos”(Muñoz B. 2010; 1-15) pues, de contera, quedaría imposibilitado para cumplir con su promesa electoral de conferir la ciudadanía norteamericana a 10 millones de indocumentados.

Más grave todavía, ni en Arizona, ni en el resto de los Estados Unidos, ni en Europa, ni en América Latina, funcionaría una ley como esa. Acá y acullá, “las fuerzas del orden salen a la calle con una imagen bien clara de lo que para ellos es el “delincuente nato”: un hombre joven, entre 18 y 25 años, pobre y, por lo general, negro, mestizo o indio. Los que cuadran en esa imagen —que en nuestros países, paradójicamente, suele ser la misma de los policías— son vistos como sospechosos.”(García. 2010).

La verdad es que en el conjunto de países capitalistas desarrollados, en “el mundo paneuropeo” definido por Wallerstain, la inmigración de trabajadores ha sido un requerimiento insalvable, que se suplió en el período post 1945, con “gente del Mediterráneo en una Europa no mediterránea; latinoamericanos y asiáticos en América del Norte; caribeños en América del norte y en Europa occidental; negros de África y sudasiáticos en Europa. Y desde 1989, gente proveniente del viejo bloque socialista que emigraba a Europa occidental. Todos estos migrantes han llegado en grandes cantidades porque así lo quisieron y porque les fue posible encontrar trabajo; de hecho se les necesitaba con desesperación para hacer florecer los países paneuropeos. Pero vinieron, casi en términos uni-

De un total de 64.1 millones de inmigrantes que se calcula habitan en Europa, aproximadamente la mitad se encuentra en las 5 grandes naciones del continente, como se aprecia en el Cuadro 2. La razón de esta preferencia salta a la vista, se trata de oportunidades de trabajo y mejores expectativas de nivel de vida.

**Cuadro 2**  
**Extranjeros en Europa(\*)**

PAÍS	MIGRANTES (Millones)	PROCEDENCIA
Alemania	10.1	Turquía, Italia, Serbia
Francia	6.5	África subsahariana, Turquía, Portugal
Reino Unido	5.4	Ex colonias africanas y caribeñas, India
España	4.8	Marruecos, Ecuador, Colombia
Italia	3.7	Rumania, Marruecos, Albania

Fuente: El Espectador. 2008. 25 de mayo. 35

Europa es un destino histórico de “extracomunitarios” como aparece en el diccionario neo xenófobo que se está redactando. Y el término no es gratuito; la recesión económica contemporánea y la consiguiente destrucción del empleo avivan el sentimiento contra el fuereño y reanima el discurso jingoísta de muchos europeos.

Pero, estos hechos han venido incubando la reacción. En Italia, por ejemplo, el 1 de marzo de 2010, miles de inmigrantes – legales e ilegales- marcharon pacíficamente por ciudades como Bolonia, Roma, Trento, Nápoles y Milán en rechazo al creciente ambiente de xenofobia que se está viviendo.

Esta protesta destapó la existencia de un Estado en Italia, casi esclavista con miles de puestos de trabajo -entre agrícolas y domésticos- donde, “grandes hacendados subcontratan inmigrantes ilegales y los someten a jornadas que su propio código de trabajo rechazaría como franca explotación. A la explotación de miles de personas en condición de ilegales, muchas de ellas con hijos

nacidos en territorio europeo, se suma la angustia de vivir bajo permanentes insultos y gritos de "vete a casa". El ambiente hostil contra esta población es de gravedad y en parte se debe a posiciones xenófobas expresadas por el propio primer ministro, Silvio Berlusconi, quien ha dicho que "a menos extracomunitarios, menos crimen" (El Tiempo. 2010(c); 1-16).

De otro lado, no obstante haber entrado en vigor la Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, al no contar su ratificación con el concurso del total de países desarrollados, se disminuye su potencial de efectividad, pues el problema de estos trabajadores es global, no sólo de los países firmantes.

En efecto, los incontables migrantes por un trabajo en otra patria, son globales en la medida en que provienen "de todas las nacionalidades, repartidos en los países desarrollados. La mayoría ingresó en condiciones legales, muchos como simples turistas. Llegaron con la intención de trabajar para abrirse un futuro mejor y para enviar remesas a sus familias en sus países de origen. Forman una fuerza laboral impresionante, necesaria para los países ricos. Por solo citar algunos ejemplos, la agricultura de Estados Unidos y de España, el servicio doméstico de Italia o la industria de la construcción en Francia, no podrían ser competitivos sin estos trabajadores." (González. 2005; 1-19).

Pero, los migrantes tienen que enfrentar un conflicto de nuevo tipo, resultado de una variante entre xenofobia, neoliberalismo y etnofobia que contribuye a la aparición de lo que ha comenzado a reconocerse como "repúblicas sin ciudadanos".

Se repite el símil de la paradoja globalizante, según la cual, "mientras que las economías nacionales se reestructuran para facilitar niveles más altos de ganancia para el capital transnacional, algunos políticos y los media proyectan una mentalidad tipo búnker. Esta percepción pretende "convencer" a la mayoría de la población, incluyendo a personas que también son migrantes, que las fronteras nacionales deben ser protegidas

contra la migración (especialmente de "indocumentados"). En gran medida, la discusión pública actual en torno a este tema ha contribuido a crear una especie de "histeria anti-inmigrante" que tiene implicaciones "raciales". (Cocco. 2003; 15).

El sitio web, ícono emblemático del mundo global, ha pasado a ser el medio preferido para hacer apología al racismo y a la violencia en tiempos de globalización. En el 2001, el Centro Simon Wiesenthal, reveló la existencia de unas 3.000 páginas web que promovían la violencia racista, la homofobia, el antisemitismo, el terrorismo y la trata de personas, cuyas víctimas propiciatorias son las estigmatizadas y explotadas muchedumbres que huyen de la periferia al centro.

En los Estados Unidos, en los años recientes los inmigrantes se han visto sometidos a toda clase de abusos. Por dos veces, en el estado de California, se les ha negado el derecho de obtener licencias de conducción, por lo que deben depender de un transporte público inadecuado o inexistente, o correr el riesgo de manejar ilegalmente; más grave aún, la licencia es frecuentemente un documento indispensable para realizar transacciones esenciales, como cobrar los cheques o alquilar un apartamento.

En un plano más siniestro, se incrementan los grupos de odio antiinmigrante: "la organización paramilitar Minutemen, una versión moderna antilatina del Ku Klux Klan, se ha expandido desde su lugar de origen en la frontera sur de Arizona y California, hacia otras partes del país. Los Minutemen reclaman que ellos deben "dar seguridad a la frontera", ante un inadecuado control en manos del Estado. Su discurso, más que racista, es neo-fascista. Se ha ûlmado a algunos de ellos con camisetas que despliegan el lema "Kill a Mexican today" (mata hoy a un mexicano). Otros han organizado safaris humanos en el desierto, con ûnes de lucro." (Robinson, 2006; 10-11)

También a nivel municipal, en la medida en que “muchas alcaldías han reaccionado con ordenanzas que prohíben a caseros alquilar alojamiento a indocumentados y a tenderos venderles víveres para subsistir. Muchos patrones han reprimido y multado a trabajadores por hablar español entre ellos”. (Zalamea. 2007).

En Italia la nueva Ley de Seguridad establece restricciones para los cinco millones de inmigrantes residentes en ese país, la mayoría de ellos regulares, es una clarísima reversión a los derechos fundamentales, pues considera la inmigración ilegal como una conducta delictiva, castigada con prisión, medidas cada vez más restrictivas en términos de seguridad con la participación de la policía y el ejército en las calles, e “involucra a la población civil en la estrategia de seguridad, dejando la puerta abierta a prácticas xenófobas y racistas”. (Portela. 2009).

La caída el 9 de noviembre de 1989 del famoso muro de 444 kilómetros que dividió a Berlín oriental de Berlín occidental, durante estos años, ha sido exaltada, como liberadora, fuente de una nueva integración social y política en el mundo.

Pero, 20 años después, las cosas siguen muy parecidas a aquel entonces: hay muros que mantienen incomunicadas a miles de personas de la misma raza, hay otros que dividen a pueblos enteros según su religión o el idioma que hablan, y se construyen vallas infranqueables entre países que se necesitan.

El caso más cercano es el del muro que se levanta a lo largo de los 3.300 kilómetros de la frontera entre México y Estados Unidos. Pero hay

otros ejemplos: Corea del Sur y Corea del Norte están divididas por un paralelo custodiado por casi dos millones de soldados de lado y lado y miles de minas, lo que hace de esta frontera la más vigilada del mundo.

Están también las alambradas que impiden el paso de los africanos a los enclaves españoles de Ceuta y Melilla, en Marruecos; la construcción de una barrera en Cisjordania para separar a palestinos de israelíes, y el cerco en Gaza entre los mismos dos pueblos; el muro que aleja a Arabia Saudí de Yemen; la cerca de alambre de púas que divide a la Cachemira india de la paquistaní; y la pared en Chipre que aunque ya fue tumbada el año pasado, sigue recordando la vieja disputa entre griegos y turcos sobre Nicosia, la única capital dividida del mundo.

En fin, persisten en el mundo muchos muros que sirven para escindir a territorios hostiles del resto del mundo, como una negación del otro, de su problemática, que no hacen más que crear espacios marginales que, tarde o temprano, rebasan las barreras.

La paradoja es, que, “en plena globalización económica y cultural, lo que hay son fuertes diferencias entre diversos núcleos sociales o entre Estados-nación que se pensaba ya habíamos superado. (Abu Shihab. 2008; 1-21).

Las evidencias de esta denuncia se surten de las políticas restrictivas más recientes, promulgadas por Italia y Francia contra la población roma

---

*De hecho, “más de 30 millones (un poco más que la población de Perú o Venezuela) de personas buscaron nuevos destinos. Estos migrantes son los mismos que en el 2007.*

---

gitana de origen paneuropeo, muestra fehaciente de hasta donde son capaces de llegar los xenófobos, desconociendo los principios de integración comunitaria que deberían defender e, incluso, contra sus propios ancestros (el papá del Presidente francés N. Sarkozy, es húngaro).

He aquí una de las particularidades del fenómeno migratorio en tiempos de globalización, que la hace novedosa, su polarización política, pues si bien los gitanos han sido perseguidos y discriminados en todo el mundo durante siglos, “ahora padecen una forma de discriminación que no se había visto en Europa desde la segunda guerra mundial: los desalojos y expulsiones en grupo de varias democracias europeas de hombres, mujeres y niños con el argumento de que representan una amenaza para el orden público.” (Soros. 2010).

De la polarización política de los tiempos que corren, también deriva la condición de refugiada de gran parte de la población mundial.

## **2.2. Migración y Desarrollo**

El desarrollo de una nación es siempre una latencia que debe ser dinamizada por la propia comunidad nacional, lo que implica que cuando hay una pérdida de población, como la que supone el relato de la globalización, hay una pérdida proporcional de opciones para el mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto concernido.

Así que la migración es un factor de desmedro del potencial de desarrollo para los países de origen, tanto por los efectos económicos como por los correspondientes sociales que producen.

América Latina, verbigracia, está exportando talento humano; aquel con características individuales que al migrar tiende a erosionar las disponibilidades nacionales de inteligencia y conocimientos necesarios para el incremento de la competitividad. De esta manera, al acentuar las asimetrías globales, la migración genera trampas de pobreza que no contribuyen ni a la convergencia salarial ni al aumento lineal de la competitividad de la economía tan cara al neoliberalismo, que al decir de Borón se ha “convertido en el sentido común de nuestro tiempo”.

Los migrantes de la periferia, están compelidos a buscar oportunidades negadas en su propio terruño, en una aventura de resultado incierto que, paradójicamente, contribuyen a paliar los desbalances agudizados por la Globalización en sus economías de origen, a través de las remesas y giros a sus familias; en la balanza cambiaria de los países atrasados hay un nuevo renglón, el de las remesas (Cuadro 3), cuyo comportamiento pone de relieve el débil desempeño de la política económica de la economía receptora, obligada a exportar trabajo vivo.

Esta circunstancia revela la impotencia de la política económica de los países periféricos, en el orden estructural de generar empleo para su mano de obra, vital para los emprendimientos productivos y en el de política económica para regular la masa monetaria ante la afluencia de divisas lo que deviene apreciación ficticia de cada moneda nacional con consecuencias fatales sobre las correspondientes tasas de cambio, que en esta época de crisis generalizada, amenaza con agudizar los efectos y entorpecer los esfuerzos de recuperación de la economía.

**Cuadro 3**  
**Impacto económico de las remesas en**  
**20 países pobres (\*)**

País	% el PIB	País	% el PIB
Guinea Bissau	48	Lesotho	24
Eritrea	38	Burundi	23
Tayquistán	37	Albania	22
Laos	35	Haití	21
Moldavia	31	Bosnia	20
Territorios palestinos	30	Georgia	20
Kirguistán	28	Jordania	19
Liberia	26	Armenia	19
Líbano	25	Jamaica	18
Honduras	25	El Salvador	18

(\*)DeParle. 2007; 2.

Otrosí, gran parte de estos ingresos tiene un renglón de contrapartida, en la pérdida de capital humano que contrarresta significativamente los impactos positivos de la migración y erosiona las posibilidades de desarrollo de los países tercermundistas.

En otro escenario, se desatan tensiones traducidas en presiones sobre la orientación de la política económica, entre los grupos de cambistas, banqueros y otras especies de especuladores financieros, por la intermediación del giro de remesas, de promisorias comisiones.

De hecho, “más de 30 millones (un poco más que la población de Perú o Venezuela) de personas buscaron nuevos destinos. Estos migrantes son los mismos que en el 2007 aportarán a las economías latinoamericanas más de 65.000 millones de dólares, por remesas familiares que en

muchos casos se convierten en los principales ítems del PBI.”(Vales. 2007; 1-12).

A propósito de la Western Union, la migración periferia –centro ha representado su salvación de la bancarrota, pues ahora recibe casi mil millones de dólares por comisiones cobradas al transferir el dinero que los migrantes pobres envían a sus países de origen, para lo cual cuenta con “cinco veces más el número de ubicaciones, a nivel mundial, que Mcdonald’s, Starbucks, Burger King, y Walt-Mart juntos”(DeParle. 2007; 1)

La población migrante es parte de la población económicamente activa de nuestros países. (Cuadro 3).

**Cuadro 4**  
**Porcentaje de la población total**  
**de cada país con grado universitario**  
**que vive en E.U. y tiene entre 25 y**  
**55 años.(\*)**

PAÍS	UNIVERSIDAD COMPLETA
India	78.5
Rusia	65.4
Nigeria	64.6
Irán	64.2
China	59.7
Venezuela	52.1
Argentina	41.8
Chile	37.8
Colombia	36.8
Panamá	34.2
Brasil	32.5
México	5.8

(\*)El Tiempo. 2009; 1-27

Las cifras consignadas en este Cuadro, muestran que Estados Unidos, se beneficia de una migración desde la periferia, constituida por una franja de población altamente productiva, por grupo etario y por formación académica, confi-

gurando otra forma de operar el intercambio desigual, en el mercado mundial dominado por las grandes potencias: "se calcula que Colombia le ha exportado a Estados Unidos el 6% de sus profesionales, mientras que los extranjeros que residen acá con el mismo nivel de formación no llegan al 1%."(Charry. 2009; 1-27).

Y no hay razón para asumir que la tendencia decline en el futuro. Entre tanto, cuando no es aplicando una mala política es posponiendo la aplicación de una buena como la Ley del Primer Empleo (el gobierno colombiano, deberá retirar de la consideración del Congreso su proyecto de ley sobre la materia, "por demasiado tributaria"), los países que expulsan población intelectualmente calificada, permanecen los.

Esta fuga de cerebros es un efecto colateral de la migración masiva que afecta a casi todos los países en desarrollo, "de Guyana se van 89 de cada 100 profesionales calificados; de Jamaica, 84; de Mozambique, 45; de El Salvador, 31. Según los demógrafos Allan Findlay y Emma Stewart, uno de cada 10 ciudadanos que terminó estudios superiores en países atrasados trabaja en el mundo desarrollado, proporción que sube a 3 y hasta 5 profesionales en lo que atañe al área científica y tecnológica."(Samper. 2005; 1-17).

Peor es la situación de Rusia, que perdió entre 500 mil y 800 mil científicos en la última década, y de Argentina, que tiene entre 30 mil y 50 mil científicos en el exterior y solo 15 mil en su territorio. Hasta los más ricos sufren la sangría. Por cada médico que llegó a Canadá entre 1990 y 1997 (muchos de ellos colombianos), se marcharon 19. Otros países, en cambio, se benefician. En Estados Unidos un tercio de los doctores en ingeniería y ciencias físicas son extranjeros. La proporción llega a la mitad en Francia y el Reino Unido.

Según informe de la agencia IPS (enero del 2001), entre 1998 y el 2001 emigraron cerca de 80 mil colombianos con estudios universitarios. La preparación de cada uno costó al país un promedio de 20 mil dólares. Sumados todos los que se fueron en ese lapso, la cifra sube a 600 mil almas. Con lo invertido en ellos, dice Planeación Nacional, "en un solo año se podría atender a toda la población infantil menor de 10 años que

actualmente se encuentra fuera del sistema escolar": casi un millón 200 mil niños. Pero no es solo el recurso perdido, sino la imposibilidad de crear un ambiente propicio para el progreso científico. (Ibíd.).

Un informe del Banco de la República asegura, "que un 5 por ciento de los colombianos en el exterior tiene educación terciaria. Y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Oecd) informó el año pasado que los colombianos son los emigrantes que más sufren por estar sobrecalificados para sus empleos afuera."(Oquendo. 2008; 1-8.).

En cuanto a estudios, "la Oecd dijo en el 2004 que había 20.518 personas realizando estudios de educación superior, solo 0,62 por ciento de los colombianos en el exterior."(Ibíd).

A pesar de que Colombia no es el país que envía principalmente emigrantes expertos, "sí se encuentra entre los 30 países que la Oecd clasificó como los que más lo hacen." (Ibíd).

Sin embargo, son los colombianos expulsados de su propio país, paradójicamente, los encargados de aportar a la Balanza de Pagos algo así como US\$ 3.410.000.000 que representaron para el año 2004, tres veces la exportación de café y una cifra superior a la exportación de petróleo (US\$ 3.000.000.000) y el 184% de los ingresos por Inversión extranjera.

La paradoja deviene perversidad pues, mientras los nacionales son expulsados sin consideración, estigmatizados y maltratados en su punto de destino, los inversionistas extranjeros, reciben tratamiento de príncipes en Colombia (seguridad inversionista se nomina), mientras la guerra interna que se libra y sus costos, se relaciona con el afán de mostrarles una cara amable. Una ilustración de este aser-to: las empresas públicas colombianas EPM (de Medellín) y ETB (de Bogotá), tuvieron que recurrir ante la Comunidad Andina de Naciones –CAN–, mediante una demanda

“para lograr igualdad de regulación frente, en este caso, a las empresas españolas.”(El Tiempo. 2007; 1-29.).

En fin, alrededor de 4 millones de colombianos, se han convertido en el principal producto de exportación de país, pero el monto de sus crecientes giros anuales, no es un precio justo para el país, pues entre esos emigrantes hay ‘cerebros fugados’ –gente con Educación Superior – cuya ausencia afecta el crecimiento de la economía y la promoción de una política nacional de competitividad. (Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Colombianos en el exterior 1996-2003 (\*)**

Año	Número	Variación
1996	2.565.722	184.470
1997	2.786.861	221.139
1998	2.946.444	159.583
1999	3.171.292	224.848
2000	3.453.602	282.310
2001	3.737.129	283.527
2002	3.877.662	140.533
2003	4.021.273	143.611
	Acumulado 1996-2003	1.640.021

(\*)El Tiempo. 2004; 1-11

Para los analistas, “la última ola emigratoria colombiana, evidentemente la más grande en la historia del país, está conformada en alta proporción por personas con un nivel de escolaridad más alto de la media nacional. En relación con la procedencia de los migrantes, aunque todas las regiones del país están representadas en esta diáspora, la emigración colombiana tanto en los Estados Unidos como en Europa, es ante todo una migración urbana y proveniente de las áreas más avanzadas del país, esto es, las más conectadas al sistema económico nacional y mundial.”(González Gil. 2007; 7).

Y por otra parte, la diferencia en el número de personas que se van frente al número de quienes llegan, se ha cuadruplicado en los últimos dos años, y a diferencia de oleadas pasadas, expertos ven que ahora hay especialmente profesionales que se van “a la fija”, con todo en regla, algunos aprovechando políticas para llevarse profesionales que tienen países del primer mundo, como Canadá. De esta forma, el tercer mundo avanza hacia el límite en el que la salida de la gente con mayor educación se empieza a convertir en un factor que le resta competitividad a la de por sí empobrecida economía.

De hecho, el movimiento migratorio masivo obra como un factor negativo sobre las condiciones de competitividad de la economía, pues le resta capacidad de maniobra al momento de optimizar la utilización de sus recursos.

Pero es también causa del desastre social, que deja al descubierto la fragilidad institucional para

---

*El cómo, cuándo y a dónde emigrar es un tema familiar iterativo en las conversaciones cotidianas., son tan universales como que, en casi todos los países latinoamericanos, el quién, el cómo, cuándo y a dónde emigrar es un tema familiar iterativo en las conversaciones cotidianas.*

---

agenciar la política pública, en este caso, las de educación y salud públicas, pues la migración desintegra el núcleo familiar, separando a los hijos de sus padres. Los padres tienen que irse lejos, a trabajar por sus hijos y, en muchas ocasiones, por el resto de la parentela.

En Colombia, particularmente, el resultado de las inecuaciones campo – ciudad contiene tanta complejidad que no permite ser percibida bajo el embrujo de la guerra total; por ejemplo, la política agrícola se supone exitosa porque no crece el desempleo del sector, cuando en la realidad lo que ocurre es una expulsión de campesinos, mientras se subsidia generosamente a los fementidos empleadores del campo.

En el entre tanto, las familias pobres se destruyen; en el Eje Cafetero colombiano, región campeona en expulsión de gente, los niños tienen que crecer separados de sus padres, que migraron a otros países para garantizarles su sostenimiento.

Una investigación de la Procuraduría General de la Nación, ubicó en esta región, a los menores que crecen con sus padres ausentes y estableció la situación desfavorable en que viven por no tener cerca a sus progenitores.

En los departamentos de Risaralda, Quindío, Caldas y Antioquia durante el 2008, encuestaron a 12.687 (de cero a 18 años). De estos, 2.724 tienen menos de 6 años. Entonces, “los abuelos asumen la crianza de los niños; en Caldas, el 72 por ciento está bajo el cuidado de ellos; y en Risaralda, Quindío y Antioquia, sucede en el 69 por ciento de los casos. Les siguen los tíos en por-

centajes que oscilan entre el 23 y el 26 por ciento, y en los demás casos, los hermanos mayores.” (Bonilla. 2009.).

Desde otra perspectiva, la migración permanente, además de perjudicial para la economía, para el mantenimiento del tejido social, lo es también para el desplazamiento, ese movimiento interno de población, más acá de las fronteras nacionales, buscando cualquier manera sobrevivir con su prole, cuyo correlato es el desplazamiento forzado de la población y los correspondientes refugiados que se mueven en las zonas trans-fronterizas, en su huida de las crueldades del conflicto interno, eufemismo recurrido para reemplazar el concepto duro de guerra civil.

Resulta obvio hasta la banalidad que, en Colombia hoy, la situación interna “no da para generar el empleo que se necesita, y menos teniendo la competencia de tanto desplazado interno como genera la tan cacareada “seguridad democrática”(Caballero. 2008; 148).

En medio del conflicto armado, crece el fenómeno del inxilio, los desterrados de carne y hueso.

En efecto, por lo menos, 385.000 familias colombianas “perdieron o abandonaron 5,5 millones de hectáreas y este despojo y el lucro cesante que genera representan pérdidas por 42 billones de pesos; el 98 por ciento de los hogares desplazados incluidos en el Registro oficial sobrevive en condiciones de pobreza y el 82 por ciento subsiste por debajo de la línea de indigencia; el 53 por ciento corresponde a mujeres, muchas de ellas víctimas de violencia sexual y sólo un 2 por ciento de las familias desplazadas ha recibido completa la atención humanitaria de emergencia. Los mayores causantes del desplazamiento

han sido grupos paramilitares (37 por ciento), guerrillas (Farc, 29,8 por ciento; Eln, 3 por ciento), bandas emergentes (1,6 por ciento) y Fuerza Pública (1 por ciento).”(Rojas. 2009; 1-19).

Más patética resulta la situación, cuando se descomponen la cifra de desplazados como la ha hecho Acnur, en población joven vulnerable por este fenómeno en el cual estamos entreverados en los primeros lugares mundiales: “en Colombia hay cerca de un millón de jóvenes desplazados. 473 mil son hombres y 483 mil, mujeres.”(El Tiempo. 2010; 4).

De otro lado, refugiados y asilados por el conflicto interno, personas que permanecen en el limbo de una frontera o en un campamento de refugiados en un país vecino, sin una solución cercana, se visibilizan.

Fijémonos en los colombianos que han cruzado la frontera ecuatoriana, mayoritariamente de las regiones de Nariño, Putumayo y Caquetá, huyendo de la violencia polimorfa en que malviven, suman según Acnur, “454.038 de los cuales 10.338 son reconocidos como refugiados, 285.365 están en situaciones similares a los refugiados, pero no tiene estatus (es decir, huyeron por la violencia pero no han sido reconocidos) y 64.335 son solicitantes de asilo” (Oquendo. 2010; 10).

Ahora bien. Si leemos con lupa desde la ESAP, podemos encontrar la relación de vasos comunicantes entre la fragmentación de la política pública y la insuficiencia de las Relaciones Intergubernamentales, es decir la situación interna en el ámbito de la política, del ejercicio del poder, y la situación externa, las Relaciones Internacionales, del ejercicio de la soberanía: la tensión reciente Colombia – Ecuador por las consecuencias que sobre las finanzas del Ecuador tiene la marejada de colombianos que llega a ese país en busca de refugio político y que el gobierno de este pide a su homólogo de Colombia, ayude a resolver.

### 3. CONCLUSIONES

Como hemos visto a lo largo de este escrito, la migración internacional contemporánea tiene una multicausalidad, desempleo calificado y no, inseguridad, conflicto interno, reunificación familiar, principalmente, que la vuelve objeto especial de reflexión académica, sobre todo en el espacio misional de la ESAP, por las múltiples implicaciones que comporta, sobre el diseño y la aplicación de políticas públicas.

El modelo económico subyacente, un refríto que se apalanca en la migración transnacional de gente pobre, la congelación de salarios, el traslado del costo de la protección social a los trabajadores enfermos, el rigor fiscal, la polarización sociopolítica, emerge al analizar el fenómeno del desplazamiento-migración, siguiendo una cadena fatal imbricada con los nodos de miseria en los países periféricos, en la medida en que el desempleo rural producto de la mala política, presiona la migración a las ciudades de individuos cuyo perfil laboral difícilmente puede ser incorporado por el empleo urbano y de allí a la arena internacional.

Las condiciones económicas y sociales que llevan a millones de personas a abandonar su tierra, son tan universales como que, en casi todos los países latinoamericanos, el quién, el cómo, cuándo y a dónde emigrar es un tema familiar iterativo en las conversaciones cotidianas. Cuando la situación económica asuela, los emigrados en vez de pensar en el retorno, piensan en llevarse hermanos, primos y amigos para mantener el envío de remesas a niveles aceptables.

En breve, “el 16% de la población mundial en edad adulta se quiere ir de su país. Esto quiere decir que 700 millones de personas, más que toda la población del continente americano, dejarían su país para siempre si tuviesen los medios para hacerlo.”(Naím. 2010; 1-27).

Y es que tal vez no haya en la modernidad una realidad tan omnipresente y, simultáneamente, tan desconocida, como la corriente migratoria global que hemos venido repasando en este escrito. Corriente tan voluminosa y persistente que es considerada una tercera ola de la globalización, después de los movimientos de dinero y de productos.

El contexto socioeconómico en que se produce la migración, como uno de los eventos más importantes de hoy, es el de la recomposición del mercado internacional, la desestructuración de la forma Estado-nación, el desdibujamiento de la acción pública y, consecuentemente, alteraciones a veces imperceptibles, a veces notorias, en el ejercicio de la Soberanía nacional.

Migración que entraña también una desmejora de la acción soberana por la débil intervención pública sobre el fenómeno, sus causas y sus efectos, que involucra una masa de población polifacética, que encuadra en un amplio espectro de demandas políticas, que van de la cautela de los derechos humanos al diseño de la regulación monetaria, pasando por la protección del empleo, la búsqueda de distribución de ingreso y la preocupación por la educación y la salud públicas.

El movimiento de ciudadanos desde los países periféricos, ha puesto de relieve la inaplicación del derecho de libre circulación más allá de las fronteras nacionales que "se enfrenta con la noción de soberanía, lo cual crea más de una paradoja, pues se supone su existencia para la puesta en acción de otros dos derechos anexos: el derecho a inmigrar (a establecerse en otro territorio) y el derecho a no emigrar (a permanecer en mi lugar de residencia si así lo deseo)". (Ardila, G. 2008; 5).

Esta situación compromete, simultáneamente, la legitimidad y la supervivencia del Estado nación en la periferia pues, por lo menos, una de las tres dimensiones de la noción de Estado, la de ser foco de identi-

dad colectiva para todos o casi todos los habitantes del territorio y garantizar así la continuidad histórica de la unidad territorial, se fractura bajo el peso de las legiones de pobres que migran para buscar en su país de destino, otra nacionalidad.

El foco de identidad colectiva, la pretensión de ser verdaderamente "un Estado-para la nación" puede no ser verosímil para la mayoría. Esta dimensión de credibilidad en la política y las instituciones del Estado, se ve afectada con repercusiones en la gobernabilidad del sistema político de estos países y, más aún en el resultado de la implementación de sus políticas públicas.

El constante éxodo de pobladores de la periferia genera un problema que exhibe muchos matices, que el conjunto de países implicados no ha sabido asumir. Su circunstancia de exportadores de gente y de talento, requiere una respuesta desde la política pública.

Incluso, la migración de estas calendas, va dejando "la sensación de que seguimos siendo colonizados. Los conquistadores de antaño son los empleadores de hoy. Hace más de quinientos años ellos, los amos, estaban apoderados de tierras americanas. Hoy son los americanos que pisan tierra ibérica. Pero siempre en condiciones de desigualdad económica y social."(Mera. 2008; 31).

En países receptores, las políticas de admisión e integración, se aplican selectiva y restrictivamente, mediante el establecimiento de rígidas cuotas para el ingreso de trabajadores extranjeros, o por medio de la escasa inclusión de los temas de migración laboral en los acuerdos de libre comercio que multiplican con los países en desarrollo e, incluso, a través de las dificultades

impuestas al ejercicio profesional de los extranjeros provenientes de esos países.

Generalmente, en los países destino de la migración global se desata una postura inscrita a la derecha ala derecha del espectro político, llevando al florecimiento de prácticas xenofóbicas y criminales contra los inmigrantes.

Nada indica que el marco de desigualdad creciente pueda cambiar en el actual contexto político y económico, que brinda poco margen de acción a los gobiernos tercermundistas, abocados a enfrentar, simultáneamente, la crisis fiscal del Estado, el desmedro de su autonomía en la política internacional y el desplazamiento de los centros de decisión económica del nivel nacional al global.

Todos los contrastes en el orden político y social del mundo actual, su creciente polarización, observable bajo el prisma de la migración permanente de la población más pobre hacia la metrópoli rica, corroboran el perfil de una revolución global atípica, completamente al revés, de los poderosos contra los postrados, en medio de la cual los pocos dueños de todo, han jurado y vuelto a jurar, no ceder ni una miga.

En concierto con esta voluntad de hierro, aquí y allá, renacen y se multiplican todos los emblemas de la derecha política, el desprecio por los derechos humanos, las manifestaciones racistas, la violencia xenofóbica, los fundamentalismos religiosos y la criminalización de la protesta; paradójicamente, en sociedades tan

étnicamente diversas como las contemporáneas, los sentimientos racistas y antiinmigrantes de derecha, son parte una parte importante del ataque contra los pobres.

Frente a tamaño desafío como el descrito, urge un enfoque políticamente más comprensivo, plural, de una racionalidad social distinta al mero individualismo, que la distorsión del globalismo reinante ha entronizado como regla universal, acompañado del diseño de una política exterior de nuevo cuño, en la perspectiva señalada en el Plan de Desarrollo 2010-2014 de "saberse globalizar y no simplemente dejarse globalizar".

## BIBLIOGRAFÍA

**Abu Shihab**, L. 2008. La globalización y el desarrollo no han impedido que muros sigan dividiendo al mundo en el siglo XXI. En *El tiempo*. 9 de junio. Bogotá, D.C.

**Afanador**, L. 2010. Nómadas versus sedentarios. En *Revista Semana*. Edic.1464. 24 al 31 de mayo de 2010. Bogotá, D.C.

**Ardila**, G. 2008. Hacia una Política Integral de Migraciones. En *UN Periódico*. No. 112. 8 de junio. Bogotá, D.C.

**Barbosa Cardona**, O. 2008. Globalización y desmedro de la soberanía de los Estados periféricos. Publicaciones ESAP. Bogotá, D.C.

**Bonilla**, J. 2009. En zona cafetera 50.000 niños viven sin sus padres, quienes migraron a otros países. *Eltiempo.com*. Bogotá, D.C.

**Caballero**, A. 2008. Los Embajadores. En *Revista Semana*. Edición No. 1378. Septiembre 29 a octubre 6. Bogotá, D.C.

**Cocco**, M. 2003. La identidad en tiempos de globalización. Comunidades imaginadas, representaciones colectivas y comunicación. Cuaderno de Ciencias Sociales 129. FLACSO. San José. Costa Rica.

**DeParle**, J. 2010. Un mundo que se desplaza. En *The New York Times*. Selección semanal ofrecida por *El Espectador*.

\_\_\_\_\_. 2007. Western Union prospera con remesas de inmigrantes. En *The New York Times*. Suplemento de *El Tiempo*. 2 de diciembre. Bogotá, D. C.

**Charry**, L. 2009. Emigrantes que regresan son los menos educados. En *El Tiempo*. 18 de octubre. Bogotá, D.C.

**El Tiempo**. 2010(c). La tragedia de los "sin patria". 19 de diciembre. Bogotá, D.C.

\_\_\_\_\_. 2010(b). El probable aumento de la población indocumentada en EE.UU. 11 de septiembre. Bogotá, D.C.

\_\_\_\_\_. 2010(a). Arizona, peligroso ejemplo. Editorial. 27 de abril. Bogotá, D.C.

\_\_\_\_\_. 2010(c).Rebelión de inmigrantes. 5 de marzo. Bogotá, D.C.

\_\_\_\_\_. 2009. Los pobres quieren seguir migrando. Bogotá, D.C.

\_\_\_\_\_. 2007. Económicas. 26 de octubre. Bogotá, D.C.

\_\_\_\_\_. 2005. Descartan impuesto a dólares de las remesas. 4 de abril. Bogotá, D.C.

\_\_\_\_\_. 2004. Un país desigual. 16 de junio. Bogotá, D.C.

**García Villegas**, M. 2010 Con cara de malo. En *elespectador.com*. 30 de abril.

**González Gil**, A. 2007. La diáspora colombiana: pro-cesos de inserción de la población colombiana inmigrante en España. En *Alma Mater*. Sistema de Comunicaciones. Universidad de Antioquia. No. 557. Agosto. Medellín.

- González, O.** 2005. El migrante irregular. En *El Tiempo*. 5 de agosto. Bogotá, D.C.
- Marquardt, B.** 2009. *Historia Universal del Estado. Tomo 3. El Estado de la doble Revolución Ilustrada e Industrial. (1776-2008)*. La Carreta Editores. Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Colombia.
- Martínez Pizarro, J. Stang Alva M.** 2005. *Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada*. CE-PAL. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional. Serie se-minarios y Conferencias. No. 45. Santiago de Chile. Agosto.
- Mera, A.** 2008. Culpables, millonarios e impunes. En *El Espectador*. 14 de octubre. Bogotá, D.C.
- Muñoz Batá, S.** 2010. Revive el debate migratorio. En *El Tiempo*. 27 de abril. Bogotá, D.C.
- Naím, M.** 2010. El plan B: 700 millones desean emigrar. En *El Tiempo*. 28 de febrero. Bogotá, D.C.
- O'Donnell, G.** 2004. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión*. En *La democracia en América Latina. Hacia una dimensión de ciudadanos y ciudadanía*. PNUD. Buenos Aires.
- Oquendo B, C.** 2010. Colombia y Ecuador tras la repatriación. En *El Tiempo*. 14 de noviembre. Bogotá, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2008. El talento no es profeta en su tierra En *El Tiempo*. 23 de marzo. Bogotá, D.C.
- Portela, P.** 2009. Ilegalidad es ahora un crimen, con la nueva Ley de Seguridad italiana. *Unimedios*. Bogotá, D.C. 11 de agosto.
- Robinson, W.** 2006. *La lucha por los derechos de los inmigrantes*. En *Alma Mater. Sistema de Comunicaciones*. Universidad de Antioquia. Mayo. Medellín.
- Rojas, J.** 2009. Desplazados y Estado Social de Derecho. En *El Tiempo*. 3 de julio. Bogotá, D.C.
- Samper, D.** 2005. ¿Deben volver los colombianos que se fueron? En *El Tiempo*. 9 de noviembre. Bogotá, D.C.
- Sen, A.** 2007. La identidad puede matar. En *El País*. 10 de junio. Madrid.
- Vales, J.** 2007. El doble cinismo del mundo frente al tema de los inmigrantes. En *El Tiempo*. 11 de Noviembre. Bogotá, D.C.
- Wallerstein, I.** 2006. *La decadencia del poder es-tadounidense*. Ediciones Le Monde diplomatique, edición Colombia. Bogotá, D.C.
- Wasserman, M.** 2005. Ciencia y Sociedad: nuevos retos, viejas tareas. En *UN Periódico*. 27 de febrero. Bogotá, D.C.
- Zalamea, L.** 2007. Dele con los indocumentados. En *Lecturas Fin de Semana*. Eltiempo.com. 21 de diciembre.

# I. Elementos para la construcción de los referentes pedagógicos de una IES

William Espinosa Santamaria.\*



Imagen:abogadogeneral.uady.mx

# I. ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS REFERENTES PEDAGÓGICOS DE UNA IES

## PRESENTACIÓN <sup>1</sup>

En los espacios de reflexión para la construcción de una propuesta pedagógica válida, moderna y activa desde los permanentes desarrollos de la educación superior en Colombia y, en el marco de una cultura globalizada, el Doctor Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Director de la ESAP ha manifestado que: “el viento sopla hacia el destino que hemos consolidado” <sup>2</sup> y, es precisamente en este contexto, como es de conocimiento público, que la universidad colombiana viene adelantando un proceso de permanente reflexión y practica acerca de los compromisos que debe asumir para garantizar a la sociedad el mejoramiento sustancial de sus procesos formativos y la transformación de los mismos; a la luz de los nuevos órdenes a los que asistimos tanto en el contexto glocal en sus niveles macro y micro, como en los desarrollos de la sociedad del conocimiento, el desarrollo tecnológico, la fundamentación de las TIC’s como factor de desarrollo académico y social y, en consecuencia, en los fines mismos de la educación superior.

Es así, como en los actuales procesos de evaluación de programas universitarios en los distintos niveles y modalidades de formación, que llevan a cabo los organismos competentes del Estado, han sido asumidos por la mayoría de las universidades, como oportunidades para dinamizar y potenciar los procesos de desarrollo académico que requiere la educación superior en relación con el nuevo estatuto adquirido por la sociedad y por ende con los permanentes cam-

bios que caracterizan la cultura global en los órdenes económico, social y político, entre otros.

Las universidades en general, buscan, por fortuna, consolidar la experiencia de los distintos procesos de evaluación que han comenzado a agenciar con ocasión de la “Acreditación Previa de los Programas de Educación”, de los “Estándares de Calidad” de los programas de pregrado, postgrado, técnicos y tecnológicos, conducentes

\* Decano de la Facultad de Pregrado de la ESAP

1 Las reflexiones del presente documento han sido objeto del trabajo permanente de profesores investigadores, publicado y reconocido ampliamente por la comunidad académica y por el Ministerio de Educación Nacional; sustentados entre otros documentos, por las reflexiones adelantadas en el Seminario Permanente sobre la Universidad, de los Padres Alfonso Borrero Cabal, S.J., Gerardo Remolina, S.J. entre otros; las reflexiones en torno a la Flexibilidad liderada por el Ministerio de Educación por académicos como: Mario Díaz Villa, Libardo Daza Martínez, entre muchos otros autores y de las experiencias en el marco de la gestión académica, académico administrativa y de las experiencias de las IES en el contexto nacional, asumidas como parte de la cotidianidad por gestores del proceso académico, algunos de los referenciados son:

- Esperanza Paredes Hernández, Profesora y actual Rectora de la Universidad de Pamplona, Magíster en Literaturas de expresión española de la Universidad Laval, Québec, Canadá, Candidata a doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del CINDE y la Universidad de Manizales. Par Académico del MEN.  
- Dora Inés Calderón, Candidata a Doctora en Educación de la Universidad del Valle. Universidad de Pamplona, grupo de Investigación Discurso de la Universidad de Pamplona, dirigido por la Doctora Esperanza Paredes.

- Claudia Luz Piedrahíta Echandía, profesora de la Universidad Distrital, Magíster en Psicología Clínica, Candidata a Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del CINDE y la Universidad de Manizales.

- William Espinosa Santamaría, Filósofo de la Universidad de la Salle, Especialista en Docencia Universitaria, Ph D © en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Par Académico del Ministerio de Educación Nacional.

- Documentos Publicados por la Editorial Ltda., SIC.2005.

2 Doctor Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Director Nacional de la ESAP, Octubre de .2010.

al “Registro Calificado” y a la “Autoevaluación con fines de Acreditación”, en diferentes proyectos de aseguramiento de la calidad que garanticen su compromiso con el mejoramiento y transformación de la educación que requiere con urgencia, y merece, la sociedad colombiana. Acciones que traducen el ejercicio responsable de la autonomía universitaria, en la medida que se rinden cuentas del modo como se cumple la función social que le compete, creando al mismo tiempo, condiciones para su mejoramiento continuo.

Una de las ganancias producidas por el proceso mencionado, la constituye en la Escuela Superior de Administración Pública, la asunción por parte de las diferentes áreas académicas y administrativas la reflexión pedagógica que orienta las metas institucionales y los procesos académicos Institucionales; los cuales, aunque no estén explícitos o mejor aún formalizados mediante actos administrativos, si se encuentran vestigios de dicha reflexión en algunos documentos institucionales.

Esta reflexión surgida del ejercicio de valoración y resignificación de los programas académicos, así como del Proyecto Universitario Esapista – PUE, de sus estrategias, metas y acciones, ha sido nutrida por los procesos de verificación de condiciones de calidad realizada por el CONACES a los programas Tecnológicos Profesionales, a los programas de Pregrado y a los programas de Postgrado en el marco de la solicitud de Registro Calificado y por la visita de los Pares Académicos del Consejo Nacional de Acreditación CNA al programa de Administración Pública durante el proceso de Acreditación de Alta Calidad 2005-2008, contenidas en sus respectivos informes y recomendaciones, en términos de especificar el modelo y/o referente pedagógico, delinear los aspectos curriculares, flexibilizar el currículo, determinar una política de créditos académicos, sólida y consistente con base en los lineamientos emanados por el Ministerio de Educación Nacional, redimensionar la función docente y como consecuencia de ello la gestión académica con el fin de lograr que los programas académicos de la ESAP sean estructurados y ofre-

cidos en igualdad de condiciones de calidad y competitividad con los demás programas, pero al mismo tiempo para ofrecer a los estudiantes y egresados de la ESAP un proceso de formación que este en igualdad de condiciones de calidad y competitividad con los programas que ofrecen las IES en el contexto glocal.<sup>3</sup>

Para ello el presente análisis se realizó en las siguientes etapas:

1. Análisis comparado de la normatividad legal vigente en la ESAP.
2. Análisis de la estructura orgánica, el Plan Decenal y demás documentos Institucionales.
3. Estudio comparado de la normatividad existente en la ESAP frente a la normatividad en materia de educación superior emanada por el Ministerio de Educación Nacional y demás órganos competentes del Estado Colombiano.
4. Análisis de los documentos presentados al Ministerio de Educación Nacional con el fin de obtener el Registro Calificado de los programas que ofrece la ESAP;
5. Análisis de los documentos presentados al CNA con el fin de obtener la Acreditación Voluntaria del Programa de Administración Pública.
6. Análisis de los documentos presentados al Ministerio de Educación Nacional con el fin de obtener el Registro Calificado de la Maestría en Administración Pública.
7. Revisión de los conceptos y autos emitidos por las Salas del CONACES en relación con la visita de verificación de condiciones de calidad para la obtención de Registro Calificado de los programas antes mencionados.

3 Roland Robertson es el cultor y difusor del concepto “Glocal”, término que en la actualidad plantea una categoría de análisis territorial, sociológica y política que interpreta distintos aspectos de la realidad, en donde opera la influencia de la interacción de las dinámicas globales y locales.

---

*Una de las ganancias producidas por el proceso mencionado, la constituye en la Escuela Superior de Administración Pública, la asunción por parte de las diferentes áreas académicas y administrativas la reflexión pedagógica que orienta las metas institucionales y los procesos académicos Institucionales.*

---

**8.** Revisión del concepto emitido por el Consejo Nacional de Acreditación CNA en el marco de la visita de verificación de condiciones para la obtención de la Acreditación Voluntaria del Programa de Administración Pública.

**9.** Revisión de los procesos de auto evaluación que se han realizado en cada uno de los procesos anteriores.

Como resultado de éstos análisis y evaluación de cada uno de los procesos en el marco del Sistema de Gestión de la Calidad, tanto académico como organizacional, proceso liderado por el Doctor Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Director Nacional de la ESAP, por el Doctor Mauricio Villalobos Rodríguez, Subdirector Académico de la Institución, con la activa participación del Comité de Dirección de la Escuela Superior de Administración Pública, cuyo proceso ha sido liderado, fundamentado, documentado y orientado por el Asesor en Educación Superior y Par Académico del Ministerio de Educación Nacional, William Espinosa Santamaría, se facilitaron espacios de permanente reflexión, construcción y resignificación de las prácticas pedagógicas esapistas, comparadas con las prácticas pedagógicas existentes en Instituciones Pares, a la luz de la misión de la ESAP y con base en los desarrollos en materia de educación superior que viene liderando el Ministerio de Educación Nacional y los retos a los que está llamada la Institución en concordancia con la Internacionalización de la Educación Superior.

Consignamos en este documento algunos referentes que enunciamos como pedagógicos y que pueden orientar institucionalmente los procesos de formación formal y no formal que constituyen la oferta educativa de la ESAP en los nive-

les de formación Técnica Profesional, Tecnológica Profesional, Profesional Universitaria y Posgradual, mediante la articulación de las metodologías Presencial, a Distancia y Virtual.

Los referentes y concepciones pedagógicas que, a propósito de los problemas propios de la formación, se asumen en el presente documento, se expresa en los criterios, lineamientos y modos de organización curricular que se proponen que adopte la Institución, para garantizar la transformación, mejoramiento y proyección de las prácticas pedagógicas universitarias.

### **1.1. DEL PROYECTO UNIVERSITARIO PUE Y EL PENSAMIENTO PEDAGÓGICO ESAPISTA**

La necesidad de formar una nueva cultura académica, a partir de la cual la ESAP, como establecimiento público de carácter universitario, pueda proyectar nuevas prácticas y experiencias de formación académica y profesional implican, por una parte, la recomposición de sus estructuras internas y, por la otra, el redimensionamiento de sus relaciones con la comunidad en sus niveles local, regional, nacional, de frontera e internacional, con el fin de ofrecer programas pertinentes y de calidad a los estudiantes, que conduzcan a que estos tengan mejores oportunidades de formación, diversificación académica, movilidad académica, y que se constituyan en factor de desarrollo para el Estado y la sociedad, entre otros, sustentada en los procesos de movilidad interna y

externa en el marco de la Internacionalización de la Educación Superior.

El Proyecto Universitario Esapista - PUE consolida, en ese sentido, la misión de la ESAP, ligada a su vocación y compromiso educativo en diferentes campos de la formación, y su visión constituida por estrategias y acciones posibles para enfrentar las múltiples demandas de desarrollo en todos los ámbitos y niveles sociales.

Espera crear y desarrollar un nuevo clima institucional que redimensione su identidad y su imagen como Establecimiento Público de Carácter Universitario, que haga de sus escenarios de formación, espacios flexibles, democráticos y generadores de principios de convivencia y tolerancia que conduzcan a la constitución de sujetos comprometidos en primer lugar consigo mismos, con los estudiantes, actores reales del proceso, con la Institución especialmente, con su país y que se constituyan en responsables de su misión futura en la sociedad colombiana, dejando de lado los intereses particulares de ciertos estamentos que han sido los causantes del subdesarrollo académico aunque si se constata un gran desarrollo en términos de tecnología aplicada a los procesos de formación, situación que vista desde fuera es un poco paradójica.

Es por ello, que la reflexión pedagógica que actualmente orienta las prácticas pedagógicas y sociales del establecimiento público de carácter universitario: Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, tiene su referente más importante

en el P.U.E. que constituye la carta de navegación y permite hacer públicos los compromisos que han asumido con la sociedad, en los niveles local, regional y nacional, mediante las metodologías presencial, a Distancia y Virtual, así como las estrategias, metas y acciones diseñadas para su cumplimiento en condiciones de óptimas.

El Proyecto Universitario Esapista PUE, se fundamenta, así en su misión y visión:

## 1.2. MARCO INSTITUCIONAL

La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, fue creada mediante la Ley 19 de 25 de noviembre de 1958, como un establecimiento público del orden nacional, de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP y como mecanismo institucional de enseñanza y difusión del saber administrativo público instaurado en el ámbito internacional de la época, con carácter de escuela especializada en la formación avanzada en los diferentes campos del saber administrativo público, con el fin de reforzar la capacidad intelectual de los funcionarios públicos y contribuir de esta manera en la reforma y modernización del Estado en su accionar a través de políticas públicas, lo mismo que la consolidación y profundización de la democracia, en un momento histórico en que se veía amenazada, motivada en la conmoción social y política y la insuficiencia del Estado para cumplir con sus obligaciones.

### 1.2.1. Misión

Formar ciudadanos y ciudadanas en los conocimientos, valores y competencias del saber administrativo público, para el desarrollo de la sociedad, el Estado y el fortalecimiento de la ca-

pacidad de gestión de las entidades y organizaciones prestadoras de servicio público; en los diferentes niveles de educación superior, educación para el trabajo y el desarrollo humano, la investigación y asistencia técnica en el ámbito territorial, nacional y global.

### 1.2.2. Visión

La ESAP en el 2019 será una institución de carácter universitario, de calidad académica acreditada, líder en la transformación de la sociedad, las entidades públicas y las organizaciones sociales y el órgano consultor del Estado en el saber administrativo público, difundiendo y generando conocimiento en los ámbitos nacional territorial y global.

### 1.2.3. Valores y Principios

La **Escuela Superior de Administración Pública** orientará sus esfuerzos hacia la consolidación de ser el establecimiento público de carácter universitario del Estado colombiano por excelencia en el saber administrativo público y como centro de cultura de lo público y de las ciencias de administrativas de la función pública, que por su naturaleza tiene una especial responsabilidad con la sociedad a la cual se debe; está atenta en su actividad a los patrones específicos y a las exigencias que nacen en este campo del saber; se compromete en la búsqueda de nuevos conocimientos y de las soluciones a los problemas del Estado, con alto sentido humanístico y en el marco de la investigación y la concepción universal.

La Escuela promueve la creación, el desarrollo y la adaptación del conocimiento en beneficio del crecimiento de los pueblos y sus regiones y el conocimiento científico; la reafirmación de los valores del Estado en su diversidad étnica y cultural y el respeto a las diferentes ideologías.

“La ESAP se reconoce como espacio de controversia racional, regida por el respeto a las libertades de conciencia, opinión, información, enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, orientadas por las exigencias de los criterios éticos que se traducen en una real convivencia universitaria”.

- **Autonomía:** La ESAP como Establecimiento Público de carácter universitario, de calidad académica acreditada tendrá autonomía en los términos y límites que consagra la Constitución Política de Colombia y la Corte constitucional en su abundante Jurisprudencia, entendiendo que la autonomía es relativa y no absoluta. Es de su propia naturaleza el ejercicio libre y responsable de la crítica, la cátedra, la enseñanza, el aprendizaje, la investigación, la creación artística y la controversia ideológica y política, acorde siempre a las disposiciones que en este sentido fije el Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Directivo de la ESAP.

- **Universalidad:** La ESAP, permeable a todas las manifestaciones del pensamiento, está abierta a todos los saberes del conocimiento administrativo de lo público y expresiones culturales; y propicia la comunicación con el Estado Colombiano y el mundo, particularmente con los países de América Latina, y en especial con universidades, institutos de investigación y entidades públicas y privadas, dedicadas al estudio de la Administración de lo Público para incorporar en los programas académicos propios los adelantos de la investigación.

- **Responsabilidad social:** La ESAP, como establecimiento público de carácter universitario, constituye un patrimonio social y asume con el más alto sentido de responsabilidad el cumplimiento de sus deberes y compromisos con el Estado colombiano; en consecuencia, el personal universitario tiene como responsabilidad prioritaria servir a los sectores más vulnerables de la sociedad **con** los instrumentos del conocimiento y del respeto a la ética.

· **Igualdad:** La ESAP, como establecimiento público de carácter universitario, tiene un carácter democrático y pluralista, por lo cual no limita ni restringe los derechos, libertades y oportunidades por consideraciones sociales, económicas, políticas, ideológicas, de raza, sexo o credo. Está siempre abierta a quienes en igualdad de oportunidades demuestren tener las capacidades requeridas y cumplir las condiciones académicas y administrativas exigidas.

· **Libertades de cátedra y de aprendizaje:** El profesor tiene discrecionalidad relativa y no absoluta para exponer sus conocimientos con sujeción a las políticas de la ESAP, desarrollando los contenidos programáticos institucionales contenidos en el *Syllabus* Institucional y los aprobados para cada curso académico por el Consejo de Facultad que la administra, el Consejo Académico y obviamente por el Ministerio de Educación Nacional en el marco de los procesos de autoevaluación con fines de acreditación, desarrollando los principios éticos, científicos y pedagógicos. A su vez, el alumno puede controvertir dichas explicaciones con sujeción a los mismos principios, acceder a las fuentes de información disponibles y utilizarlas para la ampliación y profundización de sus conocimientos. Estos contenidos estarán consignados en el *Syllabus* Institucional en el cual se describen todos los procesos académicos del respectivo curso.

· **Normatividad:** Las normas internas que rigen la vida institucional definen el marco de condiciones para el funcionamiento adecuado y eficaz del establecimiento público de carácter universitario, e inducen la adhesión y el respeto del personal universitario. Tal normatividad genera derechos y responsabilidades y está encaminada a garantizar el cumplimiento de los objetivos específicos de la institución.

· **Convivencia:** Los integrantes del personal universitario practican y defienden el diálogo racional y la controversia civilizada como métodos de convivencia para conseguir los fines de la institución, y para tratar o solucionar los conflictos. El respeto mutuo y la civilidad rigen el comportamiento universitario.

· **Excelencia académica:** Los profesores y estudiantes del establecimiento público de carácter universitario realizan sus quehaceres con criterios de excelencia académica y científica, y buscan los más altos niveles del conocimiento. Este es el criterio rector de la vida universitaria y la función administrativa está al servicio de su fortalecimiento.

· **Interdisciplinariedad:** Las actividades académicas de investigación, de docencia y de extensión abordan problemas prácticos o teóricos en una perspectiva interdisciplinaria que propicia la aprehensión de la complejidad de los objetos, fenómenos o procesos, de sus relaciones e interacciones internas y externas, y promueve desde cada disciplina o profesión, la cooperación y el desarrollo recíprocos en la búsqueda del conocimiento y en su aplicación sobre el mundo.

· **Investigación y docencia:** La investigación y la docencia constituyen los ejes de la vida académica del establecimiento público de carácter universitario y ambas se articulan con la extensión para lograr objetivos institucionales de carácter académico o social.

La investigación, fuente del saber, generadora y soporte del ejercicio docente, es parte del currículo. Tiene como finalidad la generación y comprobación de conocimientos, orientados al desarrollo de la ciencia, de los saberes y de la técnica, y la producción y adaptación de tecnología para la búsqueda de solución a los problemas de la región y del país.

La docencia, fundamentada en la investigación, permite formar a los estudiantes en los campos disciplinarios y profesionales de la Administración Pública, mediante el desarrollo de programas curriculares y el uso de métodos pedagógicos que faciliten el logro de los fines éticos y académicos del establecimiento público de carácter

---

*Las normas internas que rigen la vida institucional definen el marco de condiciones para el funcionamiento adecuado y eficaz del establecimiento público de carácter universitario.*

---

universitario. Por su carácter difusivo y formativo la docencia tiene una función social que determina para el profesor responsabilidades científicas y morales frente a sus estudiantes, a la institución y a la sociedad.

· **Extensión (proyección Social):** La extensión expresa la relación permanente y directa que el establecimiento público de carácter universitario tiene con la sociedad, opera en el doble sentido de proyección de la institución en la sociedad y de ésta en aquella; se realiza por medio de procesos y programas de interacción con diversos sectores y actores sociales, expresados en actividades artísticas, científicas, técnicas y tecnológicas, de consultorías, asesorías e interventorías, y de programas destinados a la difusión de las artes, los conocimientos y al intercambio de experiencias y de apoyo financiero a la tarea universitaria. Incluye los programas de educación permanente y demás actividades tendientes a procurar el bienestar general. Así, la institución cumple una de sus funciones principales; **para ello, sus egresados, como expresión viva y actuante del establecimiento público de carácter universitario en la sociedad, cumplen un papel central.**

La ESAP como establecimiento público de carácter universitario asimila las diversas producciones culturales y hace de las necesidades sociales objeto de la cátedra y de la investigación; la sociedad, a su vez, participa en la producción universitaria y se beneficia de ella.

· **Autoevaluación:** La autoevaluación, la actualización científica y pedagógica, el mejoramiento continuo de la calidad y la pertinencia social de los programas universitarios son tareas

permanentes del establecimiento público de carácter universitario y parte del proceso de acreditación. La institución acoge, hace suyas y participa en el Sistema Nacional de Acreditación con base en los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

· **Cooperación interinstitucional:** La ESAP en su calidad de establecimiento público de carácter universitario participa en la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Universidades Estatales y de los Consejos Regionales de Educación Superior; estrecha lazos con instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, para el cumplimiento de su misión y para el logro de los objetivos de la educación superior.

· **Participación:** Los integrantes del personal universitario tienen el derecho de participar en forma individual o colectiva en la vida institucional, mediante los mecanismos consagrados en la Constitución, las leyes y las normas de la ESAP en su calidad de establecimiento público de carácter universitario.

· **Asociación:** La ESAP como establecimiento público de carácter universitario reconoce al personal universitario el derecho de asociarse y de formar sus respectivas organizaciones; el de crear grupos de estudio y equipos de trabajo para adelantar tareas de investigación, de docencia y de extensión, culturales, políticas, deportivas, recreativas y ecológicas, y facilita la participación en tales grupos a los profesores y estudiantes, pro

moviendo y apoyando formas organizativas apropiadas. Estos derechos se ejercen de conformidad con la Constitución Política, las leyes, los estatutos y los reglamentos de la institución, y los principios democráticos, fundados en el objetivo común de realizar los fines de la ESAP.

· **Derecho universitario de petición:**

Toda persona o grupo de personas pertenecientes al personal universitario, tiene derecho de formular a las autoridades de la ESAP en su calidad de establecimiento público de carácter universitario solicitudes de interés general o particular y de obtener pronta y adecuada respuesta, según las normas de la institución y, en lo no previsto por ellas, según las disposiciones legales que regulan el derecho de petición.

· **Debido proceso:**

En la institución se ejerce la función disciplinaria con aplicación de un debido proceso. En todo caso se tienen en cuenta los siguientes criterios: tipicidad de la falta, nocividad del hecho, legalidad, necesidad de la sanción y proporcionalidad entre ésta y la falta. Todos los actos proferidos en ejercicio de la potestad disciplinaria son actos administrativos.

· La ESAP en su calidad de establecimiento público de carácter universitario se rige por un plan de desarrollo general diseñado para un período de tiempo variable nunca menor a 5 años, y por planes y proyectos específicos para cada unidad académica. El proceso de planeación está acompañado de un procedimiento calificado de evaluación de gestión, con el fin de cumplir las res-

ponsabilidades de calidad académica y administrativa de la institución. La evaluación se hace con la participación de las personas comprometidas en la ejecución y es elemento básico para el desarrollo institucional.

· **Descentralización:** La organización académico-administrativa se guía por criterios de descentralización relativa y no absoluta y desconcentración de funciones en las facultades, todo ello enmarcado en procesos de integración y colaboración entre éstas. Tal organización sirve de apoyo para el cumplimiento de los fines académicos de la institución y la función administrativa se desarrolla con arreglo a los criterios de economía, celeridad, eficiencia, igualdad, imparcialidad, publicidad, contradicción, descentralización y desconcentración de funciones.

· **Regionalización:** Por su origen, su naturaleza jurídica y su tradición, la ESAP en su calidad de establecimiento público de carácter universitario tiene una vocación regional: desarrolla el conocimiento y contribuye a la articulación de Colombia con los procesos de construcción nacional y con los desarrollos de la ciencia, la tecnología y la cultura en los demás pueblos del mundo.

· **Realidad económica y administrativa:** Sin perjuicio de las obligaciones emanadas de la Ley, el logro de los objetivos de la ESAP en su calidad de establecimiento público de carácter universitario y el cumplimiento de los compromisos definidos en estas políticas se desarrolla en el marco de los principios rectores y de las prioridades y posibilidades económicas y administrativas.

· **Prevalencia de los principios:** Los principios son normas rectoras para la interpretación

y aplicación del presente documento y de las demás disposiciones de la ESAP en su calidad de establecimiento público de carácter universitario, y prevalecen sobre cualquier otra disposición interna, siempre y cuando no exista pronunciamiento de mayor nivel por parte del Consejo Directivo de la ESAP, el Ministerio de Educación Nacional y/o el Estado Colombiano por el Presidente de la República y/o de la Corte Constitucional en virtud a que los principios rectores de la ESAP y sus normas no pueden vulnerar los derechos fundamentales de los ciudadanos ni ir en contravía del Estado Social de Derecho.

#### 1.2.4. Naturaleza, Objeto y Objetivos del Régimen Académico<sup>4</sup>

El Régimen Académico actual de la ESAP es la norma básica interna que, en desarrollo de la legislación sobre educación superior, de las normas y del Proyecto Universitario de la ESAP- PUE- regula la gestión académica de la institución<sup>5</sup>; aunque analizado de manera rigurosa, se encuentra que dicho régimen no propende por un desarrollo reamente académico, sino por una falsa anarquía al no especificar y dar a cada uno de los actores del proceso educativo los roles que realmente le competen, desconociendo de facto los desarrollos que en materia de estructuras académicas ha sido prevalente en las IES, desde el concepto mismo de **Schola** del pensamiento, desdibujando incluso el rol de los profesores y el rol mismo del Comité Curricular y del Consejo de Facultad como órganos asesores.

El objeto del Régimen Académico esta constituido por los mecanismos e instancias de gestión que posibilitan el desarrollo integral y armónico de las funciones de docencia, investigación y proyección social mediante las cuales la ESAP cumple la misión educacional que le compete, dada su naturaleza de institución universitaria como establecimiento público integrante del sector de la Función Pública.<sup>6</sup>

#### Son objetivos del Régimen Académico:<sup>7</sup>

- **Objetivo general.** Consolidar condiciones organizacionales y comportamentales para el desarrollo riguroso y sistemático de los procesos misionales de generación, apropiación y difusión del saber administrativo público, que le permitan a la ESAP responder adecuada y oportunamente a las demandas de la sociedad y del Estado.

- **Objetivos específicos.**
  - \* Definir los mecanismos y las instancias para la gestión de las funciones académicas propias de la misión institucional de la ESAP, y
  - \* Facilitar la coordinación entre los diferentes niveles de educación formal, y de éstos con la investigación y proyección social.

Acorde con lo anterior y con el fin de redimensionar el Régimen Académico de la ESAP se propone:

### 1.3. PEDAGOGÍA DE LA MISIÓN

Se asume que la cualificación del cumplimiento de las funciones propias de la ESAP está en relación directa con la acertividad de su misión, es necesario proponer una pedagogización permanente de la misma que permita a las distintas áreas que componen este establecimiento público de carácter universitario – ESAP, la comprensión de los compromisos en ella establecidos, las estrategias y acciones diseñadas para su desarrollo y, en consecuencia, participación activa, en tanto agentes educativos, en la construcción colectiva de los distintos logros institucionales que la misión institucional alcance en su quehacer diario.

4 | Capítulo 1. Régimen Académico ESAP. Acuerdo 014 del 3 de Septiembre de 2004. Pág. 5  
 5 | Ibíd. Pág. 5  
 6 | Ibíd. Pág. 5  
 7 | Ibíd. Pág. 5

Si bien la ESAP comparte con las demás Instituciones de Educación Superior la misión básica de formar en este nivel desarrolla el compromiso a partir de la manera como se concibe la acción formativa. Tal acción supone un dialogo permanente entre lo universal y lo particular, entre lo global y lo local, en torno a la tarea de hacer de los futuros profesionales en los distintos niveles, tanto personas competentes para su desempeño ocupacional, profesionales idóneos, como ciudadanos felices, responsables, honestos, transparentes, comprometidos con el desarrollo y las transformaciones que el Estado, el país y la región requieren; es decir, seres humanos con vocación de servicio y profundamente enamorados de su permanente quehacer.

La pertinencia de la misión de la ESAP se expresa en su vocación de servicio al desarrollo local, regional y nacional. Este quehacer, ha permitido que la ESAP sea reconocida como factor de desarrollo, exige fortalecer y mantener un dialogo permanente con los diferentes ámbitos sociales y comunitarios y participar activamente en la planificación, organización y generación de estrategias para su desarrollo económico, social y cultural, enmarcados dentro de una filosofía específica:

*“La ESAP como Entidad Pública de carácter Universitario, es en sí misma una de las herramientas con las cuales cuenta el Gobierno Nacional para dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado enunciados en el artículo segundo de la Constitución Nacional; “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.*

De la misma manera, el quehacer de la ESAP se concibe como una tradición en y desde la re-

gión y obliga por tanto a la Institución a mantenerse vigente mediante acciones formativas, investigativas, de proyección social, de asesoría y

consultoría, de formación permanente de los servidores públicos, entre otras, en los diferentes campos del saber administrativo público con un enfoque de saber y práctica específica que constituyan el sello ESAPISTA: el saber administrativo público, para el desarrollo desde la cosa pública del Estado, las cuales se fundamentan en principios científicos y humanísticos de paradigmas, tanto tradicionales como alternativos, que hagan de los profesionales formados, sujetos conscientes de su futura labor en la sociedad colombiana.

La conciencia histórica de la ESAP permite mantener vigente la institución con la actualización de su oferta educativa y de sus currículos, los cuales deben ser modernizados buscando siempre el dialogo constructivo entre los saberes de la tradición científica y humanista, con las propuestas de nuevos paradigmas, para hacer posible la formación de los servidores públicos, los ciudadanos y ciudadanas profesionales que reclama el futuro del país en todas las áreas y disciplinas del saber; garantía para la construcción de una vida individual y social digna e integral, en el marco de una cultura mundializada y globalizada.

Para asumir una nueva mirada que dé cuenta de los compromisos explícitos en su Misión, la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP debe hacer visible su concepción de formación integral, según la cual no solo se considera necesario el desarrollo del potencial cognoscitivo de los estudiantes, o su capacidad técnica para el ejercicio de una profesión, sino que la totalidad que supone una tal integralidad humana requiere formar la sensibilidad de las y los jóvenes hacia el reconocimiento de si mismos (as) como personas conformadas por dimensiones diversas: intelectuales, políticas, étnicas, éticas estéticas, de género, de respeto de los derechos humanos, las

---

*Para asumir una nueva mirada que dé cuenta de los compromisos explícitos en su Misión, la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP debe hacer visible su concepción de formación integral.*

---

igualdades y espirituales, entre otras; de tal forma, que alcance la expresión en cada una de sus acciones y en el reconocimiento de la responsabilidad social que les compete en el proceso permanente de construcción de sociedad y de la calidad de vida a que aspiren a crear para ella, teniendo como marco tres imperativos categóricos innegociables: el autoaprendizaje, la autorregulación y la autoconstrucción del conocimiento, los cuales se deben forjar por medio de un proceso de formación, que pase de la *technè* sofista, al concepto de formar *διδασκείν*, reconociendo que el docente es guía en el proceso de formación y no el dueño absoluto de la verdad, de una verdad que ni siquiera les pertenece; y, por ende, formar con su ejemplo en la medida en la que se constituyan en paradigmas del proceso de formación y no en sujetos de coadministración, desgastante en las IES.

#### 1.4. EL CONCEPTO DE FORMACION

Además de los principios enunciados y que soportan la concepción de formación, se entiende la formación como un conjunto de principios y procedimientos que activan diferentes modalidades de prácticas pedagógicas que producen diferentes desarrollos en las competencias y en los desempeños de los futuros egresados ESAPISTAS.

Esta noción debe romper con el modelo tradicional de la formación centrada en la enseñanza y debe presuponer la transformación de la cultura académica en un proceso inherente a la generación de prácticas pedagógicas innovadoras de la organización del conocimiento.

La ESAP es consciente de la necesidad de modificar y replantear el proceso formativo, toda vez que implica:

- Un cambio en los principios organizativos del conocimiento;
- Un cambio en el papel y rol de los profesores;
- Un cambio en la modalidad pedagógica a realizar. Así mismo considera que la asunción de prácticas pedagógicas de formación centrada en el aprendizaje implica el desarrollo de acciones problematizadoras, investigativas o socializantes, que favorezcan la estructuración y conocimientos de sus relaciones pero sobre todo la generación de nuevas identidades profesionales;
- Un cambio en la gestión académica, donde se comprenda que el **locus** (lugar real) de los profesores está en su dedicación permanente a la formación y generación del conocimiento y los directivos a la gestión del acto académico y académico administrativo desde la formulación e implementación de políticas que favorezcan el desarrollo y proyección académica;
- Un cambio en las prácticas pedagógicas por parte de los profesores;
- Un cambio en los procesos de evaluación en el que se comprenda que la evaluación se constituye en un proceso concertado entre el estudiante, el profesor y la Institución, susceptible de ser revisado y evaluado por terceros;
- Un cambio en el concepto de la "autonomía del docente", en el que este entienda que la autonomía en la cátedra es relativa y no absoluta

y debe ser evaluada permanentemente por la Institución;

- Un cambio en la forma como los estudiantes han de asumir los procesos de formación a través de la autorregulación, autoformación y autoconstrucción del conocimiento;

- Un cambio en el concepto de ambiente de aprendizaje y por ende de campus, toda vez que las TIC's están llamadas a transformar la gestión del proceso de enseñanza y por ende de las prácticas pedagógicas;

- Un cambio en las mediaciones pedagógicas, toda vez que las TIC's y el ingreso a las autopistas de la información facilitan el acceso mismo al conocimiento, a la información y por ende a la estructuración y desarrollo de nuevas competencias; de nuevas formas de ver el mundo;

- Un cambio en las formas de evaluación, centradas en procesos de autoevaluación donde el estudiante es autor de su propio proceso de formación, por tanto la evaluación debe ser entendida como un proceso constructivo y no punitivo y menos aun de forma aislada;

- Un cambio en el rol del docente, dedicado a la formación, como guía en el proceso de formación, como guía en los procesos de elección y formación del proyecto de vida del estudiante; un guía en el desarrollo de habilidades y competencias, de hecho un cambio dependiendo del rol como docente de los procesos directos de formación, como profesor consejero, como profesor tutor;

- Un cambio en las sinergias de los estudiantes, toda vez que el mejor y/o los mejores

estudiantes que son galardonados con la matrícula de honor deben ejercer un trabajo social de formación, de acompañamiento con los compañeros que tiene dificultades académicas, por medio de la Monitoria Académica;

- Un cambio en los procesos de planeación de la gestión académica, desde el momento que el estudiante realiza la prematricula, al terminar cada periodo académico;

- Un cambio al estructurar sus rutas de aprendizaje, elegir a sus docentes, así como los horarios en los cuales realizara dicho proceso;

- Un cambio en la forma de evaluar a los profesores, toda vez que la evaluación debe ser realizada en cada intervalo de evaluación, al finalizar cada corte académico, al finalizar el periodo académico y al realizar el estudiante la prematricula para el siguiente periodo académico; este proceso debe ser realizado obligatoriamente por los estudiantes a través de la red y debe servir para realizar procesos y planes de mejoramiento continuo de los diferentes actores del proceso de formación y para la toma de decisiones;

- Un cambio en la permanencia de los profesores centrada en los procesos de evaluación integral, pues la realidad demuestra que muchas veces las IES tienen a grandes teóricos, profesores que dejan mucho que desear como seres humanos y como personas;

- Un cambio en los mecanismos de revisión del proceso de evaluación realizado a los estudiantes;

- Un cambio en la selección de los aspirantes a ingresar a la ESAP, sustentado en los méritos académicos que han construido desde la formación básica, sustentada en los promedios académicos obtenidos durante el bachillerato, los mejores puntajes obtenidos en el ICFES y una entrevista que le permita al aspirante manifestar sus

reales intereses vocacionales; considero que el actual proceso no apunta realmente a un criterio objetivo y valido de selección,

- Un cambio en los procesos de inducción, cuyo objetivo debe ser, centrar al estudiante que ingresa a la ESAP con la realidad de la Institución, su génesis, su historia, sus desarrollos institucionales, su articulación en el mundo de la educación superior, las metodologías de formación propias de la educación superior, el universo de las IES, su proyecto de vida y su realización como persona en la Institución, su rol y responsabilidad frente a la sociedad, entre otras temáticas fundamentales;

- Un cambio en la selección y designación de los profesores, proceso que debe ser realizado por el Decano de la Facultad y la Subdirección Académica, y por el Director Territorial en las Sedes Territoriales y el Coordinador Académico; y no como sucede hoy, en el que responde a intereses de los mismos profesores, y no precisamente los intereses más nobles y eximios, constituyéndose este proceso en una politización demagógica del mismo;

- Un cambio en mecanismo de ascenso al escalafón docente centrado en la realización y aprobación semestral y/o anual según sea el caso, de cursos académicos de cinco créditos en temáticas específicas tales como: ESAPISMO, cuya finalidad es formar a los docentes en la génesis, desarrollo histórico, referentes y fundamentos legales de la ESAP; en currículo, currículo e investigación, currículo y TIC'S, en pedagogía, didáctica, didácticas especiales, desarrollo de competencias, flexibilidad curricular, créditos académicos, entre otras temáticas fundamentales para el desarrollo y consolidación de la cultura académica;

- Un cambio en los roles del Comité Curricular de Facultad, cuya función debe pensar, proponer la actualización del currículo y asegurar la calidad académica de los programas de la Facultad, pero vistos y analizados de forma inter, multi, tras y meta disciplinar;

- Un cambio en Bienestar Universitario, el cual desde la Ley 30 del 92 tiene la misión de elaborar, diseñar, ejecutar y coordinar la formación integral y el bienestar de los estudiantes y de los diferentes actores de proceso y del acto educativo desde la estructuración de micro currículos que se desarrollen como cursos electivos libres que propendan por la formación integral;

## 1.5. ACCIONES IMPLICADAS EN EL PROCESO DE FORMACION

Para la ESAP, la formación integral debe contribuir de manera efectiva a enriquecer el proceso de socialización de los estudiantes desde una perspectiva analítica y crítica; a afinar su sensibilidad mediante la definición o determinación de sus compromisos consigo mismo y con la sociedad.

La idea de formar integralmente, significa además, posibilitar la relación intelectual, personal, social y política de las expectativas del estudiante. Desde este punto de vista es importante considerar que los profesores de la ESAP deberán como mínimo ser personas que posean la competencia pedagógica suficiente para actuar flexiblemente en diferentes escenarios de formación; que adquieran el conocimiento científico, tecnológico y técnico que se requiere para situar este conocimiento en contextos de aprendizaje; que posean referentes claros de acción dentro de un proyecto académico personal y social; que asignen un sentido ético a su acción como profesores universitarios; que desarrollen su iniciativa, compromiso, responsabilidad, tolerancia, honestidad y, finalmente que tengan visión y compromiso definido con la formación, la investigación y la acción social que la ESAP proyecta en su desarrollo actual y futuro; pero, al mismo tiempo una persona que se constituya en ejemplo y modelo a seguir para sus estudiantes; un profesor capaz de dialogar, de transformar, de aceptar sus limitaciones y de no sentirse ni creerse verdad revelada; un profesor capaz de coadyuvar en la proyección de la ESAP con compromiso proactivo y el cumplimiento de sus funciones, entre otras.

Igualmente la ESAP debe proponerse con el desarrollo de nuevas prácticas de formación, que el estudiante aprenda a desaprender, aprenda a aprehender, aprenda a ser, aprenda a emprender, aprenda a crear, aprenda a innovar y aprenda a convivir y que asuma el asombro y la pregunta como la exigencia básica de su proceso de aprendizaje.

La formación en el aprendizaje, en la que se deben fundar los referentes pedagógicos, debe buscar que el futuro profesional adquiera compromiso permanente con el conocimiento, de tal forma que esta relación sea el fundamento de las condiciones para su desarrollo personal, intelectual y social. Se pretende también, que las prácticas pedagógicas contribuyan a la formación de una sociedad capaz de convivir en el respeto, en el diálogo constructivo, abierto, sincero, franco, en la solidaridad, en el compromiso con la región con lo comunitario, con el menos favorecido y con la paz. Este compromiso no puede desarrollarse a partir de la espontaneidad o voluntarismo de los profesores, de los directivos o de los estudiantes y/o egresados, por lo cual es necesario diseñar estrategias curriculares que incidan en la permanente formación de las dimensiones y competencias aludidas para el desarrollo de los procesos de formación que emprenden con los estudiantes, razón por la cual debe ser una política emanada del máximo organismo de Dirección de la ESAP.

Es, a partir de este punto de vista, que es posible formular una vía alternativa para que el desarrollo de las competencias de los futuros profesionales tenga efectivamente una articulación de los diferentes saberes y prácticas con sus usos en los contextos más críticos que nos plantea la realidad colombiana y la realidad de cada una de las zonas de impacto de la ESAP. En este sentido, la formación y desarrollo de competencias de los nuevos profesionales egresados de la ESAP, para el país debe favorecer prioritariamente:

- La reflexión sistemática, crítica y diacrítica sobre el aprendizaje de conocimientos y de prácticas, que incluya la reflexión sobre el propio aprendizaje;

- La interpretación permanente del aprendizaje en situaciones contextualizadas en oposición al aprendizaje en situaciones ideales y descontextualizadas de los problemas propios de los estudiantes y de sus futuros espacios de acción o ejercicio profesional;

- El desarrollo de la capacidad de someter a juicio los argumentos racionales, aun los propios; esto es, el desarrollo de la competencia metacrítica;

- La capacidad de apertura a diferentes formas de análisis, conocimiento, argumentación e investigación;

- La capacidad de apertura al diálogo permanente para favorecer el desarrollo de la competencia dialógica;

- La capacidad de aprender por sí mismo como medio para favorecer la autonomía intelectual y el crecimiento personal;

- La capacidad de analizar las implicaciones sociales, políticas, económicas de su propia profesión y asumir críticamente posturas alternativas que favorezcan tanto a la persona como a la colectividad;

- La capacidad de desarrollar competencias en otros idiomas que le permitan tener una concepción global y facilite los procesos de internacionalización;

- La capacidad de desarrollar competencias informáticas y en TIC's, que faciliten los procesos de auto aprendizaje y las sinergias con diferentes redes de construcción del conocimiento;

- La capacidad de fomentar el aprendizaje autónomo como mecanismo para aprender más y estar permanentemente actualizado;

- La necesidad de fomentar el aprendizaje autónomo como preparación para el fomento de la cultura de la investigación y la cualificación;

- La necesidad de fomentar el aprendizaje autónomo como preparación para el desempeño profesional y como medio para ser feliz en el ejercicio profesional;

---

*La ESAP debe proponerse con el desarrollo de nuevas prácticas de formación, que el estudiante aprenda a desaprender, aprenda a aprehender, aprenda a ser, aprenda a emprender, aprenda a crear, aprenda a innovar y aprenda a convivir.*

---

- La necesidad de fomentar el aprendizaje autónomo para poder responder con las obligaciones de la vida personal, familiar y social;
- La necesidad de fomentar el aprendizaje autónomo para hacer más enriquecedor el tiempo libre;
- La necesidad de fomentar el aprendizaje autónomo para la creatividad, el asombro y la esperanza.

Por las razones aducidas, el desarrollo de las competencias tiene relación directa con las formas de interacción que se activan en los diferentes contextos de aprendizaje y que, por lo tanto, afectan la organización del conocimiento y las relaciones sociales o prácticas pedagógicas involucradas en dichos procesos. Luego, garantizar una transformación de las prácticas hegemónicas exige una modificación tanto de las estructuras curriculares asignaturistas como de la estructura académica y administrativa que soporta la formación profesional.

La ESAP debe asumir, en consecuencia, nuevos lineamientos curriculares y una fundamentación pedagógica que coadyuve al alcance de los propósitos de formación que hemos enunciado. Tomando como base dichos propósitos, se han de adoptar cuatro núcleos de formación que configuren la estructura curricular de los programas académicos de formación tecnológica profesional, y de los programas de pregrado, a saber: Un núcleo de formación básico, un núcleo de formación ético humanístico, un núcleo de formación investigativo y un núcleo de formación electivo, libre e integral y tres núcleos en los programas de posgrado a saber: Un núcleo de formación básico, un núcleo de formación investigativo y un núcleo de formación

electivo, libre e integral, los cuales tienen la misión de desarrollar los conceptos y lineamientos curriculares establecidos en el Decreto 1295 de 2010 y en las resoluciones específicas por el área que regulan la formación de profesionales actualmente en Colombia.

Del mismo modo, como lo señalamos anteriormente, los profesores que ingresen al escalafón docente para el desarrollo de la formación integral deberán cursar y aprobar el curso de Esapismo I y de Universitología, y para el ascenso en el escalafón docente se exigirá la realización de cursos específicos que transformen la cultura académica mediante la realización de cursos en pedagogía, didáctica, flexibilidad curricular, créditos académicos, ambientes de aprendizaje, medios y mediaciones pedagógicas, virtualidad, ambientes virtuales, transformación y modernización curricular, pedagógica e investigativa, un curso permanentemente de actualización en educación superior, como parte del programa de mejoramiento docente de la institución, el cual constituirá un espacio privilegiado para que los profesores conozcan y generen sinergias en torno al conocimiento, las interacciones pedagógica y los efectos que esta produce con referencia al fracaso o éxito académico de los estudiantes, respecto de los niveles de deserción de los estudiantes o, en el mejor de los casos de retención de los mismos, metodologías de aprendizaje, metodologías de auto aprendizaje, roles de los docentes titulares, consejeros, tutores.

Igualmente, este dialogo reflexivo con los discursos y prácticas propios del saber pedagógico conllevará la apropiación en la formación de diferentes modalidades de prácticas pedagógicas que fortalezcan la autonomía del estudiante, así como los principios de aprender a aprender y de aprendizaje de por vida.

### 1.6. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (TICs), EN LOS PROCESOS DE FORMACIÓN: MEDIACIONES PEDAGÓGICAS

En la actualidad, la ESAP afronta retos provenientes del amplio desarrollo y globalización de la sociedad y una marcada necesidad de evolución en su estructura tecnológica, ya que el impacto en la informática, la INTERNET y las telecomunicaciones, conlleva a la revolución del aprendizaje debido a que ha cambiado la manera como las personas aprenden e interactúan en un ámbito social y formativo entre estudiantes y docentes. De igual manera, el uso de estas tecnologías ha hecho evidente el desborde de aprendizaje que debe tener el proceso educativo, de no estar limitado en el tiempo, sino de crecer y mejorar a lo largo de los años, de modo que se logre una mayor participación e interés por parte de los estudiantes en aprender y formarse como profesionales con disposición y niveles de competencia más altos.

Así, desde hace algunos años la Institución ha modernizado su infraestructura teniendo en cuenta el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC´s, manteniendo de esta manera coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, prueba de ello es la incursión en la gestión de los procesos de capacitación, asesorías y formación por medio de la Tecnología Satelital.

El proceso de formación dentro de la ESAP, no solo dirige su interés hacia los estudiantes, sino también hacia su planta de docencia y administrativa, y obviamente a los servidores públicos, ya que si se tienen condiciones mejoradas y actualizadas en un ambiente de estudio y de trabajo, se logra una mayor productividad y mejores resultados en todos los ámbitos de desempeño.

De este modo, teniendo en cuenta las herramientas que presentan las TICs, y trayendo a ilustración una frase de John Bransford: *“La tecnología puede desbloquear el misterio del aprendizaje”*, se busca implementar diferentes mediaciones pedagógicas mediante el uso de las Tic´s en la ESAP, con el fin de hacer del aprendizaje y del trabajo un hecho más atractivo para todos los actores del proceso de enseñanza.

Como se sabe: *“la tecnología hace crecer el aprendizaje”*,<sup>8</sup> se quiere precisamente eso, estar asociados con avances en la tecnología que traigan facilidades para los procesos cotidianos y

8 | John Seely Brown: Profesor de la Universidad del Sur de California. Fue Investigador jefe de Xerox Corporation

logren una mejor calidad de vida para la comunidad institucional.

Es evidente, que a medida que pasan los años, la tecnología marca una gran diferencia entre generaciones, debido a su constante desarrollo y avance en los ámbitos educativos, políticos, económicos y sociales. A partir de esta evolución, se han desarrollado e implementado herramientas para el mejoramiento y funcionamientos de nuevos ideales futuristas, como lo son las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). “Las TICs son un conjunto de herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como: voz, datos, texto, video e imágenes”,<sup>9</sup> tienen la capacidad de agrupar elementos y técnicas que se utilizan para la transmisión de la información, principalmente de la INTERNET, la Informática y las Telecomunicaciones.

Las TICs han tenido un gran impacto en el desarrollo de los países, su competitividad y su globalización, ya que conllevan herramientas estratégicas que los ciudadanos pueden utilizar para fomentar su desarrollo nacional. Adicional a esto, el Gobierno Nacional ha fijado como objetivo, que en el 2019 todos los colombianos estén conectados e informados haciendo uso eficiente de las TIC's para mejorar la inclusión social y la competitividad<sup>10</sup>.

De esta manera, a continuación se presentan algunos ideales que se deben implementar en los procesos de enseñanza – aprendizaje de la ESAP, de modo que ayuden a cambiar, a transformar y a mejorar las prácticas académicas y pedagógicas, las costumbres sociales y la forma cómo interactúan los diferentes actores y estamentos institucionales en diferentes contextos.

La necesidad de implementar nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación en todos los procesos de formación en la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP, sus Sedes Territoriales y CETAPS, se centra principalmente en la ejecución de programas que lleven a una nueva configuración del desarrollo y a aumentar la interactividad, movilidad y la rapidez con que se realizan los procedimientos, para hacerlos más interconectados, descentralizados eficientes y lograr la autoformación de estudiantes y el manejo de las mismas por parte de los docentes y el personal administrativo; pero al mismo tiempo, como una forma de generar y potenciar el desarrollo local, regional y nacional en donde la ESAP hace presencia.

De este modo, si se implementan diferentes instrumentos de ayuda al desarrollo de la pedagogía y de las funciones laborales, se producirá una revolución potenciando y escalando la capacidad de investigar, innovar, desarrollar y emprender procesos asombrosos y novedosos en la ESAP

Adicionalmente, los proyectos que se desarrollan dentro de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones generan grandes progresos y crecimiento no solo para la organización sino también para el país, ya que aumenta el nivel de aprovechamiento de los recursos tecnológicos.

En este sentido, dada la permanente evolución de los procesos tecnológicos, la ESAP incluirá como mediaciones pedagógicas en los procesos de enseñanza, las tecnologías de punta que faciliten los procesos de formación para el logro de la excelencia académica.

9 | Plan Nacional de TIC Colombia 2008 – 2019. Ministerio de Comunicaciones.

10 | Plan Nacional de TIC Colombia 2008 – 2019. Ministerio de Comunicaciones.

Acorde con lo anterior, se fija como política que todos los cursos académicos de los programas de la ESAP, se deben virtualizar y, constituir en objetos del proceso de enseñanza, de forma tal que constituyan una verdadera mediación del estudiante en la interacción con el conocimiento. Los lineamientos, mecanismos y estrategias serán determinados por la Subdirección Académica.

## 1.7. CURRÍCULO E INTERNACIONALIZACIÓN

El Currículo en toda su estructura debe fomentar la internacionalización de la educación superior en la ESAP; debe estar enfocado a facilitar la inserción de los diferentes programas académicos institucionales en el contexto internacional, a mantener condiciones de alta calidad y pertinencia, fomentar, promover y posicionar el reconocimiento internacional de los programas académicos tecnológicos profesionales, de pregrado y postgrado, con la articulación de los diferentes planes, programas y proyectos académicos del saber público y de los componentes de la Internacionalización, a saber:

- Internacionalización de la Docencia
- Movilidad Académica
- Exportación de servicios educativos
- Convenios Internacionales
- Internacionalización de la Investigación
- Internacionalización de la Extensión
- Gestión de la Internacionalización

Estos componentes enmarcados en la política académica, deben ser vistos como los escenarios deseables para la internacionalización de los programas de la ESAP en todos sus niveles, basados en la implementación y fortalecimiento de la calidad y la movilidad académica. En este sentido, a continuación se presentan algunos proyectos enmarcados en cada componente de la Internacionalización, los cuales deben ser desarrollados desde el currículo:

### 1.7.1. Internacionalización de la Docencia

En el marco de la función de docencia en la ESAP- se deberá articular la planta docente de la institución en una red académica de intercambio con comunidades locales, nacionales e internacionales que estimule la producción académica, por medio de:

- \* Invitación a profesores e investigadores visitantes con doctorado y publicaciones en las distintas áreas del saber público.
- \* Acuerdo de colaboración con universidades locales para la movilidad del personal docente de la ESAP
- \* Promover trabajos de investigación conjuntos entre docentes de la ESAP y docentes de universidades del contexto global.
- \* Seminarios y viajes de actualización en coordinación con las Instituciones referentes Internacionales y por ende con las IES del contexto global.
- \* Consolidación de una planta de docentes ocasionales de tiempo completo y medio tiempo de alta calidad, con nivel mínimo de maestría en los diferentes campos del conocimiento y del saber administrativo público y la generación de la integralidad curricular entre los actuales núcleos, componentes y áreas.
- \* Vinculación especial de profesores expertos nacionales e internacionales como docentes ocasionales de cátedra a los diferentes programas ofertados por la ESAP.
- \* Restauración y reconfiguración de las temáticas y áreas del saber administrativo público.

---

*El Currículo en toda su estructura debe fomentar la internacionalización de la educación superior en la ESAP.*

---

- \* Generación de convenios de estadías cortas de investigación en diferentes países y la realización de doctorados, postdoctorados y post-postdoctorados gracias a convenios con las diferentes universidades internacionales.

- \* Reforma de la calificación y evaluación docente, conforme a los estándares internacionales.

- \* Revisión del estatuto docente de la ESAP, teniendo de presente los aportes realizados desde las sedes territoriales, articuladas por las presentes políticas y por ende desde los desarrollos de la educación superior en el contexto glocal.

- \* Vinculación de docentes de universidades extranjeras, para aportar en el estudio comparado de las diferentes disciplinas y del saber administrativo público.

### **1.7.2. Movilidad Académica**

En concordancia con el PUE de la institución, el cual establece la ejecución de convenios de cooperación con instituciones y comunidades académicas y científicas nacionales e internacionales en campos académicos de la investigación, la realización de estudios y el intercambio de profesores, es pertinente ampliar dicho programa a los niveles de pregrado y posgrado, que tiene la ESAP, por medio de:

- \* Intercambio estudiantil con universidades a nivel internacional en las diferentes áreas del saber y del saber público, con acreditación y permitiendo la titulación conjunta.

- \* Establecimiento de la Oficina de Intercambio Internacional Estudiantil –OIIE- de Promoción de la Educación en Administración Pública, que fomente el intercambio académico y la asesoría técnica en el sector público de la ESAP.

- \* Establecimiento del Centro Colaborador de la red internacional en la administración pública, para la capacitación, la investigación, la docencia y el desarrollo de los estudiantes en promoción del fortalecimiento institucional público para América Latina y el Caribe.

- \* Consolidación del programa de movilidad académica, que permita la participación de estudiantes y profesores en eventos académicos nacionales y e internacionales.

- \* Generación del programa ESAP-Academia en RED, que permita la interacción académica en tiempo real con las territoriales.

- \* Consolidar un programa de intercambio con universidades nacionales y extranjeras para culminación de los programas ofertados por la ESAP.

- \* Generación de becas institucionales para la continuidad de estudios de posgrado en la ESAP o en las universidades con las que se realicen convenios de intercambio, sustentado en un sólido proyecto de relevo generacional acorde con la misión de la ESAP.

### 1.7.3. Exportación de Servicios Educativos

La ESAP, como institución de carácter universitario con tradición en el proceso de construcción del saber administrativo público y del desarrollo de la función pública, es la institución encargada por el Estado colombiano para formar, capacitar, inducir y actualizar servidores públicos al servicio del Estado y de la sociedad, como también diseñar planes, realizar estudios y asesorar a entidades públicas estatales y no estatales. Igualmente, le corresponde a la ESAP representar al Estado colombiano ante organismos internacionales y nacionales en el ámbito público. Por ello es necesario:

- \* Capacitar, inducir y actualizar a los servidores públicos al servicio del Estado y de la sociedad, diseñar planes, realizar estudios y asesorar a entidades públicas de orden nacional y territorial, entidades privadas, estatales nacionales y estatales internacionales, de Latinoamérica y el Caribe, con el apoyo continuo de la comunidad estudiantil de la institución.
- \* Adelantar seminarios, congresos y encuentros de carácter internacional que permitan, promocionar las actividades académicas de investigación y de formulación de nuevas políticas de mejora en la administración pública, que se están trabajando en la ESAP.
- \* Desarrollar competencias de exposición sobre nuevas propuestas internacionales para la

reforma del Estado, como estrategia para incidir en la transformación de la administración pública y de la enseñanza del saber público y de las demás disciplinas y formas del conocimiento.

- \* Ofrecer el Programa Académico de Administración Pública en el exterior y de los demás programas académicos que tengan incidencia formal en el desarrollo del saber administrativo público.
- \* Generar convenios, acuerdos de cooperación, entre otros con las instituciones pares en el contexto global, para el desarrollo de investigaciones y proyectos de impacto e incidencia en las administraciones de los diferentes países participantes.
- \* Vincular y crear redes académicas que trabajen en temas referentes al saber administrativo de lo público y afines, con participación activa e incidencia en las mismas.
- \* Programar cursos académicos electivos que permitan conocer los diferentes órganos internacionales y su incidencia en el contexto local, regional y nacional.
- \* Presentar proyectos a instancias internacionales para la consolidación de la democracia y la prestación de servicios públicos en el nivel local, regional y nacional.

### 1.7.4. Alianzas Estratégicas: Convenios Internacionales

Propuesta ante la Oficina de Intercambio Internacional Estudiantil –OIIE–, con el objetivo de crear un sistema de monitoreo sobre las propues-

tas nacionales e internacionales, sobre becas y programas de doble titulación conjunta en los niveles del pregrado y postgrado. Los esfuerzos incluyen también a los catedráticos de la ESAP.

- \* Propuesta para realizar una red virtual de intercambio en educación presencial, a distancia y virtual de los programas que ofrece la ESAP.

- \* Proyecto de articulación y colaboración con las universidades nacionales en la modalidad de proyección internacional de la educación superior del país.

- \* Extender el programa de intercambio en Administración Pública y en los demás programas que ofrezca la ESAP en prácticas y pasantías

- \* Realizar convenios con los órganos y entidades de incidencia regional para el desarrollo de proyectos e investigaciones cofinanciadas, como por ejemplo:

- \* Organización de Estados Americanos –OEA
- b. Banco Interamericano de Desarrollo
- c. Parlamento Andino
- d. Instituto Interamericano de Derechos Humanos
- e. Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- f. Universidades de alta calidad
- g. Organizaciones no gubernamentales de renombre internacional

### **1.7.5. Internacionalización de la Investigación**

En concordancia con la producción científica y tecnológica de la ESAP, es necesario realizar:

- \* Investigaciones conjuntas con universidades acreditadas internacionalmente

- \* Creación de la Red de investigación internacional de la ESAP en convenio con organizaciones públicas y privadas

- \* Publicaciones con acreditación y certificación en investigaciones a nivel internacional.

- \* Generación de investigaciones en administración pública comparada, que permitan el dialogo permanente con otras instituciones internacionales.

- \* Presentación de publicaciones en eventos internacionales

### **1.7.6. Internacionalización de la Extensión**

Como componente de internacionalización, la ESAP debe diseñar planes, realizar estudios y asesorar a entidades y programas del Estado, en el orden nacional, regional, local e internacional; y contribuir mediante la socialización de los resultados del trabajo académico al fortalecimiento del conjunto de organizaciones sociales en general y de las estatales en particular. Por ello se plantea:

- \* Diseñar e implantar planes de mejoramiento continuo y de proyección institucional enmarcados en la cooperación internacional de los asuntos Académicos de la institución.

- \* Desarrollar programas de alta calidad para ser ofertados de manera virtual a nivel internacional.

### **1.7.7. Gestión de la Internacionalización**

En este componente, la ESAP debe ser reconocida a nivel nacional e internacional por la generación de redes de información regional y nacional utilizando la infraestructura de los CETAP, así como los medios masivos de comunicación y un sistema de publicaciones de circulación local, regional, e internacional, para ello debe:

- \* Fomentar los lazos de cooperación e integración de la ESAP con sus pares en otros contextos internacionales.

\* Generar política de internacionalización de la ESAP.

\* Adecuar administrativamente a la ESAP para la internacionalización de sus programas académicos.

\* Acreditar internacionalmente los programas de pregrado y postgrado.

## 1.8. LA FORMACIÓN INTEGRAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA

El sueño de la paz para la sociedad colombiana, implícitos en la misión, obliga a la comunidad ESAPISTA a sensibilizar a todos los miembros que la componen para el aporte sustantivo que desde el cumplimiento de las funciones y de las acciones desde la investigación, docencia, proyección social, asesorías, consultorías, capacitación y formación de los servidores públicos, dispuestos a garantizarla. La búsqueda de la paz debe ser el principio y práctica prioritarios, sin los cuales, no se podría sustentar acercamiento alguno a la formación integral de los profesionales colombianos. Es también prioritario comprometer todos los esfuerzos para contrarrestar, en las acciones, relaciones formativas, institucionales, laborales, sociales y cotidianas, cualquier asomo de violencia. Destacando públicamente el esfuerzo mancomunado que se realice para hacer visible la manera como se ha incorporado la violencia en nuestras subjetividades.

Nadie es impermeable a la violencia, por ello, aun las formas de violencia simbólica y velada, deben ser asumidas para su desalojo de la vida cotidiana, creando solidaridades que lleven a resignificar la vida, como agentes activos en la conformación de la memoria de la paz.

La ESAP, desde la Subdirección Académica, diseñará en el núcleo de formación Institucional, es decir, en el núcleo de formación ético humanístico, un programa de formación en democracia que haga posible el desarrollo de valo-

res para la paz, la convivencia, la solidaridad y la participación ciudadana.

Igualmente, se dará un nuevo énfasis a la unidad responsable del Bienestar Universitario transformándola en Unidad de Servicios Académicos, dependiendo de la Subdirección Académica, para que asuma los retos de estructurar los cursos académicos que fomenten y desarrollen las competencias para el libre desarrollo de la personalidad, la cultura, el arte, el deporte, el desarrollo psicoafectivo, religioso; La coordinadora del grupo de bienestar de la Sede Nacional elaborará un proyecto de bienestar anual que haga impacto en la ESAP, y desarrolle líneas de acción a nivel nacional, por sede territorial y CETAP, con base en las políticas académicas contenidas en el presente documento y en las directrices emanadas por la Dirección Nacional y por la Subdirección Académica, articulada a los pronunciamientos y normas del Ministerio de Educación Nacional y ASCUN. Este Plan Anual de Bienestar Universitario será aprobado, ejecutado y evaluado por la Subdirección Académica. Esto permitirá asumir una nueva perspectiva más dinámica, con una visión holística institucional favorable para la formación integral. En el mismo sentido debe desarrollar procesos de investigación que describan y analicen los distintos estamentos que conforman la vida universitaria a nivel local, regional y nacional, vulnerados por la violencia de la sociedad colombiana.

## 1.9. EJE CENTRAL DEL PROCESO DE FORMACIÓN: CURRÍCULO E INVESTIGACIÓN

El proceso descrito en la presente política caería de validez si la fundamentación del mismo no estuviera soportada en la formación investigativa de la Institución, que tiene como fin asombrar, incentivar, motivar, acercar e integrar a los estudiantes a la cultura investigativa y dotarlos

---

*Se dará un nuevo énfasis a la unidad responsable del Bienestar Universitario transformándola en Unidad de Servicios Académicos, dependiendo de la Subdirección Académica, para que asuma los retos de estructurar los cursos académicos que fomenten.*

---

de las herramientas necesarias que les permita asumir metodologías investigativas en el proceso de formación y en el desempeño profesional. Desde esta óptica la Institución fomenta la creación, sostenibilidad y consolidación de los semilleros de investigadores desde los diferentes cursos académicos, y a nivel Institucional. En este sentido, la Institución motiva a los estudiantes para que pertenezcan a semilleros de investigación y demuestren activa participación, colaboración, permanencia y efectividad en los mismos, el mecanismo establecido para este proceso será el siguiente:

- Aprobar, según los resultados de cada estudiante, su participación en los diferentes seminarios, cursos, diplomados que realice la Institución para la capacitación y/o cualificación permanente en maestrías, especializaciones y/u otros procesos de formación institucional sin costo alguno. El proyecto debe ser planeado y elaborado por la Facultad de Investigaciones y previsto en el Plan de Inversión de la ESAP.

- Participar en eventos de carácter nacional o internacional en el campo de la Investigación. En estos casos de acuerdo con los resultados entregados y socializados por el investigador la Institución determinará el alcance y el nivel de apoyo financiero para que el estudiante asista a este tipo de eventos.

- Reconocer créditos del investigador en todos los documentos y/o investigaciones en las que participe y que sean publicados por la Institución en cualquiera de los medios Institucionales.

- Certificar la participación del investigador en la investigación y en los procesos de capacitación adelantados sin costo alguno.

- El joven investigador que, a criterio objetivo y evaluación del Director del Proyecto de Investigación no demuestre interés y activa participación en los procesos y cumplimiento en las actividades y/o tareas asignadas no tendrá derecho a ninguno de los beneficios que están consagrados para los jóvenes investigadores en la presente política ni en las políticas Institucionales en esta materia.

- Los jóvenes investigadores que demuestren excelencia en los procesos investigativos formaran parte del proyecto de relevo generacional de la Institución.

- El proceso para la solicitud de participación en programas de capacitación que ofrezca la Institución y/o participación en eventos de naturaleza investigativa del orden glocal, es el siguiente:

- \* El joven investigador solicitará a su director de proyecto la participación en el evento respectivo, mediante documento escrito debidamente justificado.

- \* El director del proyecto remitirá al Decano de la Facultad de Investigaciones la respectiva solicitud, a través de la decanatura a la cual pertenece el estudiante. Se anexará un informe en donde se especifique como mínimo: Nombre del

proyecto en el que participa el joven investigador, desempeño de resultados del joven investigador de acuerdo con las tareas asignadas, evaluación actitudinal del desempeño del joven investigador, beneficios que le aporta el proceso solicitado al desarrollo de la investigación.

\* Una vez realizado este proceso el Decano de la Facultad de Investigaciones someterá a evaluación del Comité de Investigaciones Institucional las solicitudes quienes emitirán concepto al respecto con base en los resultados obtenidos en el proyecto de Investigación y en los análisis que se hagan con base en los todos los documentos que soportan el proyecto en el que participa el estudiante y en los conceptos emitidos por los diferentes actores que intervienen en el proceso de semilleros de investigación versus resultados obtenidos.

\* Si el concepto es favorable el Decano de la Facultad de Investigaciones solicitará concepto al Subdirector Académico quien definirá con base en el concepto emitido por el Comité de Investigaciones y determinará conjuntamente con el Decano de Investigaciones si existen o nos los recursos necesarios para el otorgamiento del beneficio al joven investigador por mérito y excelencia. Con base en el certificado de viabilidad presupuestal el Decano de la Facultad de Investigaciones le informará al estudiante por escrito del reconocimiento concedido y se realizarán los procedimientos administrativos correspondientes para que el estudiante asista a los eventos aprobados.

\* Las solicitudes se aprobarán siempre y cuando exista viabilidad presupuestal manteniendo el criterio de razonabilidad presupuestal y, serán concedidos los beneficios, a los jóvenes investigadores que demuestren en su proceso, debidamente verificado, excelentes resultados. Cuando el desempeño y/o los resultados sean apenas aceptables y/o mediocres se rechazarán de facto las solicitudes. No es condición necesaria la solicitud para que se conceda el beneficio, estos están sujetos a resultados y que se hayan previstos los recursos necesarios para tal efecto. Los beneficios son potestativos de la Institución y la autoridad que define en última instancia es la Subdirección Académica, con base en los criterios establecidos anteriormente.

\* El Joven Investigador que participe en un proceso de los que trata la presente política deberá entregar un informe al Comité de Investigaciones de Facultad de Investigación en el que especifique los logros obtenidos en el marco del evento en el que asistió y entregar copia de la certificación y documentos que prueben la participación en el evento respectivo, tales como memorias, fotos, videos, entre otros, los cuales serán publicados en la WEB Institucional. El informe debe realizarse y entregarse en medio físico y digital en la Facultad dentro de los quince días calendario una vez haya terminado el evento respectivo, anexando todos los soportes.

\* El Joven Investigador, como parte de su aporte a la Institución, debe realizar un proceso de socialización de la experiencia vivida a los demás compañeros que pertenezcan a los semilleros de jóvenes investigadores de la Institución. El proceso de socialización debe realizarse dentro

de los treinta días calendario una vez haya culminado su participación en el evento respectivo. El proceso de socialización debe documentarse y en este proceso colaborara el director del proyecto de investigación. Cuando el joven investigador no cumpla con estos requisitos y dentro de los términos establecidos perderá el derecho a solicitar y participación en eventos de esta y/u otra naturaleza, relacionada con procesos de capacitación, cualificación, entre otros.

\* Todos los resultados parciales y/o totales de los proyectos de investigación, deben ser socializados por el o los jóvenes investigadores con la asesoría del director del proyecto de investigación durante la semana Institucional la cual será establecida en el calendario académico. Este proceso será filmado y publicado en la WEB Institucional.

## **1.10. LINEAMIENTOS PEDAGÓGICOS Y CURRICULARES DE LOS PROGRAMAS ACADÉMICOS: PROSPECTIVA DE DESARROLLO**

### **1.10.1. Lineamientos Generales**

La ESAP consciente de la necesidad de dinamizar los procesos académicos de formación, en la búsqueda por aportar a la sociedad profesionales idóneos con competencias para interactuar en la complejidad del mundo actual, y, en las condiciones particulares de la sociedad colombiana, ha decidido adoptar una nueva estructura que garantice la formación flexible de dichos profesionales y su interacción en diferentes contextos de desempeño, de cara a las nuevas tendencias que su ejercicio profesional requiere.

La nueva estructura curricular implica una nueva organización e interacción de los saberes constitutivos de las diferentes profesiones en los

planes de estudio, así como una relación más dinámica de los estudiantes frente al proceso de su propia formación.

Los criterios y principios básicos sobre los cuales descansa la nueva estructura curricular de la ESAP son:

- Relación estrecha con el contexto regional, nacional e internacional actual y previsible
- Coherencia conceptual interna
- Flexibilidad curricular
- formación integral
- Utilización de pedagogías en las cuales el trabajo del alumno y el trabajo del docente sobre las relaciones de estudiante sean reconocidas como centrales en su formación
- Pertinencia científica interdisciplinaria
- Internacionalización
- Enfoque investigativo.

La incorporación de los principios curriculares en la nueva estructura curricular, tendrá como consecuencia los siguientes cambios en el proceso formativo de en los distintos programas académicos que constituyen la oferta educativa en los niveles de formación que ofrece la ESAP:

- Reducción de los aislamientos entre los contenidos para evitar una formación enciclopédica y descontextualizada,
- Fomento del desarrollo de cursos interdisciplinarios que integren las ciencias sociales, las ciencias naturales y las tecnológicas, entre otras,
- Favorecimiento de un aprendizaje autónomo, autor reflexivo que articule los problemas y necesidades del desarrollo pero también de las implicaciones sociopolíticas, culturales, medioambientales, ética y estéticas,
- Los nuevos principios curriculares harán posible que la formación en el conocimiento este unida al futuro papel de los estudiantes como ciudadanos participativos, constructores de la democracia y la paz en Colombia,
- Incorporación de una pedagogía centrada en problemas que permita, en su construcción o solución, dar cuenta de las profundas relaciones entre ciencia, la tecnología y la sociedad, las artes y las humanidades,

· Se proporcionará la interrelación de lo científico y lo tecnológico, ubicando estos aspectos en el contexto social de tal forma que sea posible definir sus impactos, usos sociales, influencias, problemas, etc.

La ESAP asume la noción de flexibilidad como un concepto de orden mayor que interviene en los órdenes de lo curricular, lo académico, lo organizacional y lo administrativo. La flexibilidad está asociada a la idea de formación flexible, la cual está relacionada con la generación de nuevos procesos socioeconómicos y culturales y puede considerarse como una consecuencia de la multiplicidad de innovaciones tecnológicas, organizativas y de gestión introducida en muchas instituciones y en los diversos escenarios del ejercicio profesional ocupacional.

La aplicación de este principio en la formación de los profesionales se traduce en flexibilidad curricular, la cual posibilita a los estudiantes, en el proceso de su formación, establecer interrelaciones dinámicas entre los saberes y las prácticas propias de una determinada área del conocimiento, en relación con los distintos órdenes institucionales con los que la profesión interactúa. Permitirá a la propia organización del estudiante en la construcción comprensiva del proceso que conduce a garantizar su idoneidad profesional y en la actualización permanente de los contenidos de la disciplina o profesión según su propio ritmo de aprendizaje, capacidades e intereses particulares de formación, facilitándole el tránsito por la institución y el programa.

### **1.10.2. Nuevos Lineamientos Curriculares y El P.U.E.**

La actualización en los planes de estudios y en las prácticas pedagógicas institucionales, de los nuevos fundamentos pedagógicos y curriculares, en la búsqueda de una formación flexible y garante de la idoneidad profesional que requiere el mundo de hoy, es una de las más sustantivas concreciones de nuestras metas y proyectos institucionales tal y como se hará evidente en alguno de los apartes seleccionados del proyecto educativo institucional:

### **1.11. LOS NUEVOS PRINCIPIOS Y MODOS DE ORGANIZACIÓN CURRICULAR**

Los principios y fundamentos curriculares y pedagógicos que sustentan los referentes pedagógicos del establecimiento P público de carácter universitario - ESAP, constituyen la base de la estructura curricular de los programas que ofrece la Institución, así como de prospectiva de desarrollo académico e investigativo. La asunción de una estructura curricular de tipo investigativo en los programas académicos busca de una parte, impactar el desarrollo de la investigación formativa y de la investigación aplicada en la Institución; y, de otra establecer vínculos curriculares con los programas de manera que se potencie la formación de la competencia investigativa en todos los procesos de formación, sustentada en las habilidades para el pensamiento crítico y analítico, la competencia comunicativa de los estudiantes así como la participación en los semilleros de investigación.

Garantizar la transformación de las prácticas hegemónicas exige modificación tanto de las estructuras curriculares asignaturistas como de la estructura académica y administrativa que soporta la formación profesional. La modificación aludida se hace explícita en la estructura de los núcleos, componentes y áreas curriculares asumidas para los programas y en la adopción de las distintas estrategias metodológicas que conforman la relación del estudiante con una nueva dinámica que se establece entre él y el conocimiento, mediada por procesos de aprendizaje significativo, con la ayuda de las tecnologías de la información y la comunicación -TIC's. En este sentido se concibe la relación de los créditos académicos con la calidad de la formación, por lo cual la primera aproximación que valora el trabajo académico de los estudiantes en créditos, es susceptible de ser aun modificada ya que se continúa analizando la mejor manera de optimizar este concepto en el sentido aludido.

---

*La ESAP asume la noción de flexibilidad como un concepto de orden mayor que interviene en los órdenes de lo curricular, lo académico, lo organizacional y lo administrativo.*

---

Tales realizaciones, sin embargo, exigen acciones precisas soportadas por nuevos referentes conceptuales que propicien una nueva interacción social, académica y curricular entre las diferentes dinámicas propias de la vida universitaria; razón por la cual, y en consecuencia con los aspectos anteriormente revelados, en otros apartes de este documento para la puesta en marcha de los programas. Las facultades han previsto la incorporación de los diferentes desarrollos que a partir de la apropiación de la flexibilidad como principio esencial para generar una nueva cultura académica se consideran indispensables. La flexibilidad no solamente en una enunciación sino que se convierte en la estructura esencial de las ofertas de otros nuevos programas.

En el contexto anterior se considera importante señalar los diferentes tipos de flexibilidad:

#### **1.11.1. Flexibilidad Académica**

Alude a la necesidad de estructurar un modelo organizativo integral que se caracterice por su apertura, dinamismo y polivalencia, que facilite la transformación de las estructuras académicas rígidas y permita la consolidación de formas de organización caracterizadas por la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad como garantes del nuevo tipo de identidad del profesional que forma.

#### **1.11.2. Flexibilidad Curricular**

Este tipo de flexibilidad está directamente asociado a la posibilidad de adelantar procesos de reorganización y rediseño de los programas académicos y de sus planes de estudio. Adquiere significado en la medida que permite una relación

directa entre los diferentes núcleos, componentes, áreas y/o unidades de conocimiento que configuran el currículo.

De igual manera, la flexibilidad curricular se refiere directamente al grado de apertura de la oferta de cursos y acciones académicas, orientadas a satisfacer la demanda e interés de los estudiantes en consonancia con la esencia del sistema de crédito académico, es decir fundamentada principalmente en el proceso de aprendizaje.

#### **1.11.3. Flexibilidad Administrativa**

La consolidación de una nueva cultura académica exige la incorporación de nuevas estrategias del orden administrativo y de gestión académico administrativa que desborden la rigidez e insularidad de algunos procesos (por ejemplo lo académico, lo investigativo, lo administrativo) y garanticen un trabajo integral hacia la consecución de los propósitos y metas institucionales, fortaleciendo los procesos de planeación académica por medio de procesos de preregistro de los cursos académicos (prematricula), por ejemplo.

#### **1.11.4. Flexibilidad Pedagógica**

Si el referente pedagógico de la ESAP se sustenta en aprendizaje, necesariamente se debe avanzar en la posibilidad de incorporar prácticas pedagógicas directamente relacionadas con este propósito. El aprendizaje autónomo se constituye en elemento central de la flexibilidad pedagógica; por ello, se insiste que el desarrollo de los di-

versos procesos formativos se incorpore en un sistema de monitoreo del trabajo independiente del estudiante.

La flexibilidad pedagógica activa un proceso de transición que avanza desde las prácticas tradicionales (clase magistral) hacia la incorporación de espacios y eventos pedagógicos que conviertan al estudiante en protagonista central de su propio proceso de aprendizaje. Como una respuesta a esta concepción teórica se debe interpretar la elaboración del micro-curriculum de los cursos que integran los diferentes núcleos, componentes y áreas curriculares, de los programas académicos propuestos.

A partir de las anteriores caracterizaciones, la estructura curricular en la ESAP, tomando como base sus referentes pedagógicos, se integra con los núcleos, componentes y áreas que se señalan en el presente documento. Académico.

#### **1.11.5. Estructura Curricular**

La estructura curricular en la ESAP es una estructura centrada en, y medida por la investigación como proceso inherente a la formación; una práctica pedagógica centrada en, o mediada por la investigación, conduce no solo al conocimiento de los lenguajes descriptivos y explicativos de un problema, sino que, genera en los sujetos (profesores y alumnos), disposiciones críticas y reflexivas que transforman sus formas de ver, de decir, de comprender y de actuar en diferentes contextos sociales.

A partir de concebir la problemática propia de los diferentes campos del conocimiento en los que se insertan los programas académicos, se han diseñado líneas de investigación que constituyen la estructura macro del currículo y de la cual se desprenden los diferentes proyectos curriculares; de los proyectos se derivan los cursos o encuentros presenciales o mediados por las TIC's, según la metodología de cada programa. Constituyen la estrategia curricular adoptada para abordar las temáticas seleccionadas como parte de los diferentes problemas constitutivos de los núcleos o proyectos de los programas.

Los cursos construyen, teórica y conceptualmente, los contenidos de los proyectos que se interrelacionan entre sí durante los semestres, para cuyo proceso se diseñan los encuentros o secciones de trabajo en cada uno de los periodos académicos con acompañamiento directo del profesor que tiene a su cargo el desarrollo específico de los contenidos programáticos y su relación con la formación investigativa propuesta por cada uno de los proyectos de los programas. Los estudiantes, a su vez, se podrán dedicar, durante el tiempo establecido para el trabajo independiente, a la construcción conceptual que les demanda su propuesta de formación. Se asumirán estrategias metodológicas en correspondencia con los requerimientos didácticos que exige la comunicación del saber específico según sus condiciones de enseñabilidad y dentro del marco de la formación específica.

#### **1.11.6. Articulación del Currículo**

El currículo se articula alrededor de las líneas de investigación, las cuales incorporan los núcleos,

o proyectos de formación del programa y de cuya interrelación se derivan los cursos o referentes curriculares que sirven de sustento teórico a las búsquedas de formación de los estudiantes.

### **1.11.7. Trabajo Monográfico**

El trabajo monográfico, de carácter individual, debe constituirse en una posibilidad de construcción problemática de los intereses de investigación de los estudiantes según las propuestas orientadas en el programa y que involucran los conocimientos, saberes y prácticas que dan fe de su idoneidad. Es por ello que durante el desarrollo del proceso formativo el estudiante precisa la adscripción de sus intereses investigativos a una de las líneas o proyectos del programa.

El trabajo monográfico se comienza a construir desde el inicio mismo de la formación y en cada uno de los cursos que configuran los distintos proyectos.

### **1.11.8. Estrategia Metodológica**

La formación de los estudiantes se asumirá como estrategia metodológica privilegiando los seminarios que se llevan a cabo en los encuentros con los profesores, y los talleres de investigación (o talleres en línea). En los seminarios se busca fundamentar las temáticas de los cursos que conforman los distintos proyectos de la estructura curricular y aportan elementos para el desarrollo de los procesos de formación.

Los talleres de investigación, orientados por los directores de línea y por los tutores de los estudiantes, tienen un doble carácter: por un lado, teórico, y, por otro, metodológico. A nivel teórico, estos talleres se constituyen en escenarios propicios para el debate, la confrontación y la consolidación de una base conceptual alrededor de los temas ejes de la línea de investigación y de los proyectos de las mismas.

A nivel metodológico se aportan los lineamientos para orientar la construcción de los trabajos monográficos, así como de otros trabajos o proyectos que se reconozcan institucionalmente dentro de su normatividad interna con soporte en la presentación ante el Ministerio Nacional de Educación que pudieran ser de relevancia institucional, disciplinar, nacional, local, o regional entregando las herramientas para el diseño, evaluación y seguimiento de los procesos investigativos dentro de diferentes enfoques y estrategias.

## **· TUTORÍA DE TRABAJO MONOGRÁFICO**

La tutoría de trabajo monográfico permite la orientación, seguimiento y retroalimentación de cada uno de los trabajos de los estudiantes que se desarrollan a lo largo del programa. El insumo básico para cada sesión de tutoría es la producción escrita como avance de su trabajo monográfico.

### **1.11.9. Secuencia de la Formación en el Plan de Estudios**

El plan de estudios desarrolla durante los semestres académicos de los programas, los proyectos derivados de líneas de investigación, en interrelación con los cursos que estructuran los problemas y temas específicos en la formación investigativa. En los encuentros y sesiones intervienen diferentes estrategias de acción como son: seminarios, talleres en línea, tutorías, etc., y así se evidenciará en la secuencia de la formación.

### **1.11.10. Estudio Individual, Trabajo de Grupo y Créditos Académicos**

Individualmente, cada estudiante deberá preparar el material bibliográfico que le sea sugerido por los profesores del programa y por su tutor para participar en las sesiones, así como aquel que identifique como relevante para el avance del proceso de formación y para profundizar en las áreas de énfasis del proyecto de investigación.

Los estudiantes deberán interactuar en sesiones de debate con sus compañeros del programa; así, dentro de lo posible con otras comunidades y/o redes académicas que puedan contactar que les permita enriquecer su perspectiva conceptual, de manera tal, que los prepare como interlocutores válidos, alrededor de los problemas actuales del campo en que intervienen.

#### **1.11.11. Producción Escrita**

Los estudiantes de manera individual deberán dedicar tiempo suficiente a la producción escrita alrededor de sus trabajos, o de los temas que trabajan en los diferentes cursos y/o seminarios y someter a discusión su producción, en su búsqueda por construir comunidades académicas locales, regionales y posteriormente nacionales, fijando como meta la participación en grupos internacionales, en el marco de la Internacionalización de la Educación Superior, además del desarrollo y consolidación de revistas estudiantiles indexadas que trabajen en relación con temas de interés nacional e internacional que validen y contribuyan a la construcción de conocimiento en el saber administrativo público, con auspicio y revisión de pares expertos en la disciplina.

#### **1.11.12. Créditos Académicos**

El cumplimiento del decreto 1295 de 2010 la valoración del trabajo académico de los estudiantes se efectúa en créditos académicos. Para el caso de la formación con perfil investigativo que busca la ESAP y, teniendo en cuenta las características y exigencias de producción intelectual de los programas, se establece una relación de interacción con el acompañamiento directo del profesor y dedicación independiente del estudiante, incluida la orientación en la construcción de los procesos investigativos.

### **1.12. LA UNIVERSIDAD Y EL DESARROLLO LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL**

Si se afirma que la ESAP se convertirá en factor clave para el desarrollo regional, conforme lo

señala la Visión “(...) al difundir y generar conocimiento en los ámbitos territorial, nacional y global que ella impacta y, en interacción reflexiva con el entorno nacional, internacional y socioeconómico regional, dadas las condiciones específicas que puede potenciar mediante la intervención del recurso humano calificado que capacita, asesora y cualifica la ESAP y que forman los distintos programas académicos de la oferta educativa Institucional. Por ello, estos programas tanto en el nivel de educación formal desde el ciclo profesional tecnológico hasta la formación postgradual y educación continuada, deben responder, en primera instancia, a las necesidades que demanda este contexto; esto es, el ejercicio de recontextualización y actualización permanente debe fundarse en el conocimiento que del contexto glocal tengan los agentes educativos que interactúan y toman decisiones en dichos programas y, de la valorización permanente del proceso de inserción social y académica en el ámbito local, regional y nacional, teniendo como marco la internacionalización de la educación superior.

Así, tales agentes adelantarán estudios cuidadosos de los planes de desarrollo de los departamentos y municipios que conforman el área de influencia de la ESAP y, suscribirán con entes territoriales e institucionales educativas, convenios y alianzas educativas estratégicas que favorezcan el desarrollo social dando prioridad a los problemas que el medio analizado destaque como urgentes para ser superados.

La ESAP propone como acción prioritaria para apoyar estos fines, el desarrollo de un programa de investigaciones sobre la región para profundizar en su conocimiento y construir posibilidades efectivas de desarrollo. De igual manera, los agentes educativos participarán activamente en los planes y proyectos de desarrollo dentro del ámbito de las políticas regionales para la interacción e intervención sobre el desarrollo humano en áreas de impacto de la ESAP.

---

*El cumplimiento del decreto 1295 de 2010  
la valoración del trabajo académico  
de los estudiantes se efectúa  
en créditos académicos.*

---

## 1.13. LA COMPETENCIA PEDAGÓGICA DEL SUJETO DOCENTE UNIVERSITARIO

### 1.13.1. Hacia la Construcción del Sentido de las Prácticas Pedagógicas<sup>11</sup>

La pregunta por el sentido de las prácticas pedagógicas universitarias da cuenta de las decisiones y acciones que los docentes universitarios asumen al momento de **orientar la formación integral** de los estudiantes y futuros profesionales que tendrán la responsabilidad de dinamizar nuevos procesos de interacción en la búsqueda por el mejoramiento y desarrollo social. Es así, como la pregunta involucra particularmente al tipo de saber que suscriben los profesionales de la educación superior, en el momento de establecer un compromiso explícito y público, que oriente este tipo de formación en las instituciones universitarias.

Dada la diversidad de prácticas y de modelos pedagógicos que puedan circular en las instituciones educativas, se comprende que una práctica pedagógica no es solo la expresión de un saber universal que tiene como fin organizar el aprendizaje de los estudiantes, sino también la expresión de un **tipo** de apropiación y dominio del saber; es decir, de modos diferenciados de ejercer un saber que los docentes universitarios actualizan permanentemente en el desempeño de la profesión. Esos saberes que garantizan la idoneidad como profesores (as) Universitarios (as) son el saber pedagógico y el saber didáctico, cuya conformación supone también la asunción permanente de una actitud investigativa que da cuenta de la reflexión permanente por la actualización que requieren los problemas de los distintos campos del conocimiento para que pue-

dan participar en un proceso de carácter eminentemente histórico y social y, por lo tanto complejo, como es la formación de las identidades sociales.

En este sentido, es fundamental realizar procesos de formación al interior de la ESAP, que permita la permanente actualización docente en el marco de la globalización, asumiendo en la ESAP un seminario permanente que coadyuve la cualificación de la competencia pedagógica de los profesores universitarios, con el fin de develar el *tipo de apropiación* del saber aludido como saber pedagógico, perfeccionado por las y los profesores universitarios en relación con los elementos y aspectos que constituyen las prácticas sociales y pedagógicas del campo de la educación superior en el cual ellas y ellos interactúan; pero, además, interesa de manera especial, conocer la valoración que los profesores hacen del saber pedagógico, el cual se hace visible en las prácticas.

Este análisis resulta indispensable para develar aspectos básicos de la comprensión del campo universitario, tales como: la cultura académica que le es propia y que le confiere su identidad, estabi-

<sup>11</sup> Esperanza Paredes Hernández, Profesora y actual Rectora de la Universidad de Pamplona, Magister en Literaturas de expresión española de la Universidad Laval, Québec, Canadá, Candidata a doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del CINDE y la Universidad de Manizales. Par Académico del MEN.

lidad y singularidad, los límites que la misma le impone al proceso de transformación de las prácticas pedagógicas homogéneas en el campo; las concepciones y prácticas que circulan en el ámbito universitario acerca de los discursos propios de la formación (currículo, pedagogía, evaluación); los imaginarios sociales de los estamentos universitarios que sustentan sus prácticas en relación con los procesos de socialización y educación y los agentes que en ello participan; concepciones y prácticas acerca del proceso del conocimiento y del desarrollo científico y tecnológico, entre otros.

Este ejercicio de análisis mostrará seguramente, en qué medida el modo hegemónico de orientar la formación profesional en las universidades ha conducido a un exceso de profesionalización, en el sentido de mera apropiación de la técnica, con el consecuente actuar profesional libre de intereses, reflexiones y compromiso de tipo social, proceso que resulta de la idea generalizada de que una sólida formación disciplinaria otorga los elementos indispensables para formar buenos profesionales. Falacia que ha llevado al primer plano la discusión sobre los modos de la educación y el quehacer junto de la pedagogía, retomando con más énfasis que nunca, la preocupación por interrelacionar la formación en los discursos, lenguajes y técnicas propios de la disciplina (competencias cognitivas), con la formación de la dimensión socio afectiva de los sujetos sociales.

Ello implica, para las y los profesores universitarios, tejer los aspectos temáticos destacados como propios del campo universitario, alrededor

de otras reflexiones, si se quiere, todavía más amplias y que involucran interrogantes de esta naturaleza: ¿soy, como profesional un sujeto docente que puede dar cuenta reflexivamente de un saber que se ha incorporado a mi subjetividad y que produce diferenciaciones en las relaciones sociales con las cuales participo?, ¿puedo dar cuenta, igualmente, de las diferenciaciones en las prácticas sociales que emergen históricamente en las distintas esferas de la actividad social y de cómo todas ellas de algún modo me constituyen?, ¿percibo mi papel protagónico, como agente educativo en el proceso de construcción de un proyecto de sociedad?, ¿percibo este compromiso moral en ámbitos distintos a aquellos propios de mi profesión?, ¿puedo preguntarme por el grado de autonomía que me permitiera un tal protagonismo?, ¿puedo percibir un cambio de época en mi cuerpo?, ¿puedo percibir huellas de cambio en mi piel?, interrogantes necesarios para articular la reflexión pedagógica actual, por cuanto su abordaje, no efectuado de manera sistemática desde perspectivas educativas y pedagógicas tradicionales, es en parte, responsable de un tipo de actuación social y prácticas educativas y profesionales tan limitadas que ni siquiera las dimensiones del cambio de época que se vive son posibles de percibir, pues ya movimientos pedagógicos e intelectuales como la pedagogía crítica, establecen claramente, como uno de los principios fundamentales: “la convicción de que la enseñanza para el fortalecimiento personal y social es éticamente previa a cuestiones epistemológicas o al dominio de las habilidades técnicas o sociales que son priorizadas por lógica del mercado; destacan, igualmente, que el término *pedagogía* se refiere al proceso mediante el cual profesores y estudiantes negocian y producen significados, y, en este sentido, consideran

también la manera como profesores y estudiantes se posicionan en las prácticas discursivas y en relaciones de poder/conocimiento. La *pedagogía*, desde estas concepciones actuales, también hace referencia a como nos representamos a nosotros mismos, a los otros y a las comunidades en las que hemos elegido vivir”<sup>12</sup>

Estos nuevos discursos subrayan, también, la naturaleza partidista del aprendizaje y del esfuerzo, por lo cual lo señalan como un punto inicial para vincular el conocimiento en el poder y un compromiso para desarrollar formas de vida comunitaria que se tomen en serio la lucha por la democracia y la justicia social<sup>13</sup>, enfatizando de esta manera, la dimensión política de la formación.

He aquí, pues, de manera sintética, el panorama de reflexión que es necesario abordar para construir la **competencia pedagógica** de los sujetos docentes universitarios, desde criterios explícitos que se proponen para apropiarse a los docentes y a someter a la crítica de pares interesados, en otros ámbitos académicos y sociales, por asumir, con toda la fuerza, la educación como uno, y quizá, el elemento de mayor importancia para la construcción de un proyecto de sociedad que sustente una visión de futuro para la humanidad en este denso y oscuro tiempo en el que se vive

### 1.13.2. La Formación de la Competencia Pedagógica del Docente Universitario<sup>14</sup>

Se ha sustentado en la presentación de los referentes y concepciones pedagógicas que impactan los procesos de formación y que transforman las prácticas pedagógicas de formación, un proceso que exige dos tipos de acción: el primero, centrado en la intervención de las estructuras académicas y curriculares, buscando propiciar en ellas la expresión de la flexibilidad, fun-

damento de la pretendida transformación; el segundo, la necesidad de actualización y formación de los profesores universitarios para asumir los retos que una transformación de tal naturaleza supone.

Se propone para establecer nuevas comprensiones de saber didáctico y el saber pedagógico que constituyen la base de la idoneidad de los sujetos docentes universitarios, la presente reflexión la cual constituye, igualmente, la base conceptual para abordar, en la investigación aplicada, el problema de la didáctica de las ciencias.

### 1.13.3. ¿Qué se entiende por competencia?

El término “competencia” es abordado con sumo interés tanto por las teorías del desarrollo cognitivo como por las teorías de la comunicación y, por supuesto, por los planteamientos que surgen de la pedagogía para dar razón de los principios orientadores del desarrollo de los procesos educativos en los estudiantes. Para nadie es una novedad que, desde los diversos sectores educativos se promueve y se promulga la necesidad de orientar el diseño de ejecución curricular desde el criterio del desarrollo de competencias. No obstante, también es cierto que la idea de lo que es una competencia adquiere diferentes significaciones, aunque conserve un sentido en común: desarrollo de posibilidades de desempeño en los sujetos.

El término competencia es socializado con mayor precisión teórica en el seno de la teoría lingüística, con los trabajos de Chomsky (1956) cuando asumió la categoría competencia lingüís-

12 | Mc LAREN. Peter, *Pedagogía Crítica y de Cultura Depredadora. Políticas de Oposición en la Era Posmoderna*. Paidós, Barcelona, 1997.

13 | *Ibíd.*

14 | Este documento fue elaborado por la profesora Dora Inés Calderón, como ponencia que sustentó su Candidatura a Doctora en Educación de la Universidad del Valle; la Doctora hace parte del grupo de Investigación Discurso de la Universidad de Pamplona, dirigido por la Doctora Esperanza Paredes.

tica para referirse al propósito fundamental del desarrollo lingüístico en los sujetos. La competencia, en este contexto hacía referencia a un saber lingüístico elaborado por el sujeto, que lo hacía acto para la actuación lingüística. Así, la competencia se convertía en una categoría abstracta, más importante que la actuación, que definía al hablante-oyente ideal (aquel que poseía un dominio sobre el sistema y sus reglas de producción). Mas tarde, en 1972, Dell Hymes introduce la expresión “competencia comunicativa”, como un desarrollo de la competencia lingüística de Chomsky. Para Hymes los factores de orden socio culturales son definitorios en la conceptualización del desarrollo de competencia en los sujetos; de ahí que considere fundamental asumir el estudio de la competencia desde un análisis funcional del lenguaje y reconociendo las implicaciones de tipo cognitivo y comunicativo asociadas al desarrollo del lenguaje en los hablantes.

Hymes (1972: 269-293) propone que “la competencia es capacidad de una persona y que depende del conocimiento (tácito) y del uso (habitual para este)”, y que los criterios de gramaticalidad, factibilidad y contextualización se ponen en juego durante la manifestación de la competencia de los individuos. Además, que lo que se considera como competencia es una matriz de desarrollo que incluye distintos aspectos del sujeto. Esta última caracterización para la definición de la competencia es la que nos interesa particularmente para el establecimiento de las relaciones que constituyen la competencia pedagógica.

Hablar del desarrollo de competencia como criterio orientador de los fines de la educación, es asumir una postura filosófica frente al desarrollo humano. Postura que opta por una perspectiva procesual del individuo y que valora de manera fundamental sus acciones pues son manifestaciones de sus procesos internos. Así pues, podemos considerar que el sujeto social, como tal, realiza múltiples procesos cuyas exigencias son particulares, dependiendo de las implicaciones cognitivas, comunicativas, motivacionales, volitivas y contextuales asociadas a cada proceso. Entonces, diremos que se desarrollan distintos tipos de

competencia y que cada uno tiene, exige y potencia procesos diferentes según el caso

Lo que si es común en el desarrollo de una competencia es la existencia de una matriz de desarrollo como parte de su estructura interna. Tal matriz se constituye como un sistema particular que convoca: procesos cognitivos conocimientos, procesos simbólicos, habilidades actitudes y valores complementariamente; la constitución de esta matriz solo es posible en el contexto de las interacciones sociales. Como resultado de esta estructuración interna, la competencia se convierte en un saber hacer específico del sujeto social.

#### **1.13.4. Entonces ¿qué es la competencia pedagógica?**

La pregunta indaga fundamentalmente por las condiciones profesionales del docente. Es decir, se refiere a los aspectos que constituyen esta profesión y que la hacen diferente de otras profesiones; aspectos que definen el perfil de profesiones en el campo educativo, que le dan identidad y que postulan y proyectan el contexto de interacción socio-cultural de tales profesionales y el papel que cumplen en el desarrollo de las sociedades.

Desde esta perspectiva, la caracterización de una competencia pedagógica se halla inscrita en el ámbito de la definición profesional. En este sentido, se opta por una caracterización que da una razón de las exigencias e implicaciones profesionales del docente.

Se asume entonces, que la competencia pedagógica es una competencia macro conformada por otras competencias, cuya matriz de desarrollo la constituyen las relaciones entre estas competencias y que dan como resultado una estructura de base constituida por:

- Un dominio sobre una disciplina y sus condiciones de aprendizaje y de enseñanza.

---

*“La competencia es capacidad de una persona y que depende del conocimiento (tácito) y del uso (habitual para este) ”.*

---

- Un dominio sobre el contexto de la educación.
- Un dominio ético—profesional.

Los tres dominios enunciados se constituyen en criterios básicos para la formación de un docente, puesto que propenden por una **FORMACIÓN IDÓNEA** del profesional para actuar en el campo de la educación. El primer dominio define la idoneidad del docente, en tanto experto en un saber disciplinar; el segundo la define en tanto sujeto social consciente de la naturaleza de su profesión, de su papel en el contexto socio-político, económico, científico y tecnológico de su sociedad; y, el tercer dominio define la idoneidad del docente en tanto sujeto ético y epistémico.

#### 1.14. EXIGENCIAS DEL DOMINIO DISCIPLINAR Y DE SUS CONDICIONES DE APRENDIZAJE Y DE ENSEÑANZA

Parece ser que los programas de formación de docentes han dedicado mayores esfuerzos al desarrollo de este dominio. De este hecho dan razón las distintas propuestas curriculares de formación por licenciaturas. Sin embargo, en una mirada de tales programas y en una evaluación del impacto de la formación específica de los licenciados, se observa con preocupación que el nivel de desarrollo de un dominio disciplinar en los profesionales de la educación es deficiente, aun en lo relacionado con un dominio disciplinar mínimo. Por ejemplo, para el caso de los licenciados en lengua materna, de los licenciados en educación básica o de los maestros normalistas, que son los profesionales que enseñan a leer y a escribir, se observa, con mucha frecuencia, un desempeño deficiente tanto en la condición per-

sonal de usuario de la lengua materna (como orador, como interlocutor, como lector y como escritor) como en el conocimiento de los principios y las leyes que rigen el desarrollo del sistema lingüístico en los sujetos. Esta situación se ha podido constatar tanto en los procesos de formación de docentes como en desarrollos investigativos al respecto.<sup>15</sup>

La configuración de un dominio disciplinar con el contexto del desarrollo de una competencia pedagógica resulta fundamental y posee exigencias particulares. Desde diversos sectores educativos se plantea la preocupación por este aspecto de la formación del docente; por ejemplo ya en el Congreso Nacional de Maestros. FORMAR, realizado en Octubre de 1996, se planteaba como una de las utopías para el maestro que requiere el país que “el maestro debe saber lo que enseña”.

Las exigencias al desarrollo de un dominio disciplinar con este contexto, son de tipo pedagógico; es decir, que la disciplina lingüística, en el caso del ejemplo aludido, exige un desarrollo desde la perspectiva de las relaciones didácticas profesor- contenido- estudiante; en forma dialéctica

15 Calderón Dora Inés. (1999) Informe de investigación: “Sobre las concepciones de los maestros que enseñan a leer y escribir”. En: Informe final de la primera etapa de la Investigación Hacia una comprensión del sentido de la práctica pedagógica del maestro: escuela, disciplinas y contextos. Santa Fe de Bogotá: Fundación Universitaria Monserrate.

aparece aquí una primera competencia que hace parte de la competencia pedagógica: la competencia didáctica; competencia que da razón de un saber hacer del maestro en el plano de las relaciones establecidas en la triada didáctica y que garantiza una formación disciplinar del docente situada pedagógicamente.

Así, el proceso de formación disciplinar del docente de lengua materna en el caso referido, habrá de considerar en la primera relación: profesor-contenido, el desarrollo de un saber legítimo sobre los modelos teóricos de la lingüística que sustentan esta disciplina, de tal manera que se garantice el status teórico y metodológico del contenido por enseñar. Las exigencias de este nivel de desarrollo se sitúan en el plano de la formación del docente en la disciplina; formación que ha de ser suficiente para que el maestro pueda dar razón de lo que enseña; del sistema lingüístico, de sus componentes, de sus funciones y de sus reglas de uso en los niveles micro y macro textuales y en los distintos contextos de comunicaciones.

También, para que el maestro pueda reconocer tendencias teóricas presentes en las distintas propuestas curriculares y sus implicaciones en los procesos de enseñanza y aprendizaje de la lengua materna, de tal manera que pueda asumir opciones teóricas con autonomía y con conciencia sobre las implicaciones de tales elecciones.

Como resultado de este proceso formativo, el maestro podrá configurar para si mismo una po-

sición frente al objeto de su enseñanza: la lengua materna. Podrá, por lo tanto proyectar su propia búsqueda, sus preguntas, sus propuestas para explicarse el objeto de su proesión y el lugar que ocupa en el desarrollo de una ciencia particular: la lingüística.

Así mismo, en la segunda relación: profesor-estudiante, el docente habrá de desarrollar un saber epistemológico sobre la disciplina lingüística, de tal manera que comprenda la naturaleza e historia de este saber y el papel que juega en la constitución de los sujetos discursivos (condiciones y procesos del aprendizaje y desarrollo ontológico y foligenético del lenguaje). Este proceso de formación garantiza la comprensión, por parte del docente, tanto de la condiciones de configuración histórica y socio-cultural de la disciplina lingüística, como el tipo de conocimiento que la constituye de los procesos de significación propios de este campo de la formas en que ha evolucionado este conocimiento y, de los procesos intelectuales e interactivos que desarrollan los estudiantes que aprenden lengua materna. Como resultado de este proceso formativo el docente configurara *una posición frente al aprendizaje de la lengua materna*. Es decir, que el maestro estará en condiciones de pensar el objeto de enseñanza (la lengua) en función de los sujetos que la aprenden (los estudiante) y en función de si mismo como usuario y como docente de la lengua materna.

Como consecuencia de los procesos anteriores, el docente estará en posibilidad de dimensionar, diseñar y promover el espacio del aula como un espacio para el desarrollo de competencia comunicativa en los estudiantes que tie-

nen a su cargo, a partir de su reflexión sobre a quien enseña lo que enseña, de cuales son sus condiciones de desarrollo cognitivo, comunicativo, familiar y social y por tanto, cómo se puede relacionar mejor con el objeto enseñado, qué nivel de competencia comunicativa ha desarrollado y cómo podrá continuar su desarrollo. O mejor, el profesor habría asumido también *una postura frente a la enseñanza de la lengua materna*:

- Optará por una concepción del lenguaje y una de lengua, situadas teórica y metodológicamente; es decir, el docente construirá una teoría propia que le permita explicarse y reflexionar sobre lo que es el lenguaje y cual es su relación con la lengua. Esa teoría orientará sus decisiones didácticas y metodológicas.

- En concordancia con esta primera opción, el maestro privilegiará el desarrollo de ciertos procesos cognitivos en los estudiantes. Estos procesos serán los que el docente considera inherentes y necesarios cuando un individuo aprende a usar su lengua materna en todos los contextos de la comunicación, por ejemplo: priorizará el desarrollo de conciencia fonética, fonológica, ortográfica, sintáctica, semántica o pragmática según su teoría del lenguaje y de la lengua.

- El maestro enseñará unos propósitos curriculares para el aprendizaje de su "asignatura" y aprenderá y ejecutará un diseño de aula consistente con lo anterior. Diseña este, en el que las teorías del lenguaje, los modelos de aprendizaje, las estrategias metodológicas y las condiciones de interacción en el aula y de recursos estén estructurados en función del diseño y en concordancia con la teoría que el profesor ha construido sobre la lengua y el desarrollo de la competencia comunicativa del estudiante. Ejemplo, el docente estará en condiciones de proponer estrategias para el desarrollo del lenguaje de sus estudiantes: el taller, el proyecto de aula, la clase

magistral, el trabajo en equipo, e interdisciplinario, etc. pero desde una conciencia clara del alcance de tales estrategias y de sus limitaciones y el papel que juegan en el aprendizaje los estudiantes.

Así, toda acción educadora del docente de lengua materna (según el saber específico que suscriba) tendrá un referente en el marco de sus concepciones sobre la lengua y sus relaciones didácticas y aun más en las elaboraciones conscientes y permanentes sobre lo que significa aprender y enseñar lengua materna y sobre el papel que juega el desarrollo de una competencia comunicativa en la formación integral de los estudiantes. Ahí la competencia didáctica del profesor de lengua. Seguramente no se han previsto muchos otros aspectos implicados en esta situación. Si el lector está de acuerdo con la propuesta, quizás pueda aportar elementos para complementarla; incluso, se invita a hacer extensiva esta comprensión de competencia didáctica, a los haberes disciplinarios constitutivos de su formación.

#### **1.14.1. Exigencias del dominio sobre el Contexto de la Educación**

El contexto de la educación es uno de los espacios semióticos de tipo cultural que transmite la ideología de una sociedad. Lo que define como un contexto particular es el objeto de sus construcciones significativas: la educación. Allí, el contexto de la educación estará constituido por múltiples relaciones que se tejen desde diversos sectores sociales para dar razón de cómo se concibe la educación en un grupo social.

Los espacios sociales que construyen redes de significados acerca de la educación son las instituciones educativas en general y las entidades que administra, regulan y apoyan oficialmente los procesos educativos en el país (MEN, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, ICFES, ICETEX, IDEP, etc.) específicamente desde unos sectores surge el discurso normativo, desde otros el discurso teórico y pragmático sobre la educación y los dos tipos de discurso generan un macro discurso que sustenta relaciones, interpretaciones, y acciones que la comunidad educativa hace vigentes y que transfor-

ma permanentemente mediante los procesos de reflexión e investigación.

Este universo discursivo es el que da razón de qué es la educación, cuál es su misión en el desarrollo socio cultural, científico y tecnológicos de la sociedad, quiénes son sus protagonistas y cómo se definen sus roles, cuáles son las metas a corto, mediano y largo plazo de este sector social, qué importancia le da el sistema social a esta actividad cultural y de qué manera se desarrollan los procesos implicados en la educación.

En este sentido, desde la perspectiva del desarrollo de una competencia pedagógica que incluya este dominio, se hace necesario que el docente construya un para qué de la profesión. Este requerimiento exige una formación del docente tanto en un saber de tipo legal sobre el sistema educativo como en un saber de tipo filosófico, político, ideológico y, hasta económico, en torno al problema de la educación formal como actividad socio-cultural

Un docente formado a conciencia en el contexto de su profesión será un maestro que logra construir el universo de su hacer profesional de cara a la estructura social en la que vive y en función de la contribución al desarrollo paulatino de la estructura. Así los saberes que va consolidado el docente en este contexto, que son saberes de tipo interdisciplinario, le permiten desarrollar una competencia contextual, determinada por:

- La estructuración de estilos de análisis de situaciones educativas (comparativo, estudio de casos, inferencias etc.) dentro y fuera de la institución educativa;

- La construcción de criterios de coherencia, de pertinencia y de adecuación curricular y didáctica que le permitan participar e incidir con fuerza y propiedad en la construcción y ejecución de los **Proyectos Educativos Institucionales**, de las propuestas curriculares, proyectos educativos y grupos de estudio entre profesores, etc.,

- La consolidación de redes de saberes que den razón de la profesión, tanto de una perspectiva retrospectiva (la historia de la pedagogía y

las huellas que deja en los campos disciplinarios), como desde una perspectiva proyectiva (futuro de los procesos educativos actuales, obstáculos, soluciones ,etc.) es decir, el docente estará en posibilidad de realizar análisis particulares sobre las generaciones entre la situación social de su comunidad las políticas educativas emanadas de la instancias formales y los propósitos institucionales, curriculares, y disciplinares, en este caso de la lengua como objeto de enseñanza.

Se insiste en la necesidad de que los profesores sean educados en el contexto legal de la profesión. Más, cuando es evidente el analfabetismo del maestro; cuando es frecuente que las normas del sistema educativo sean ajenas al maestro o sean conocidas de manera superficial o por referencia de los colegas que se interesan por las condiciones salariales y actúan por la defensa de la educación y de los maestros; esta situación genera un estado de desventaja en el docente por el desconocimiento de su normatividad en relación con su profesión y el desinterés por comprender las relaciones entre un sistema social y educativo.

Se trata de un saber de tipo legal y filosófico que exige el desarrollo de una competencia interpretativa fuerte y de una ínter textual consolidada que le permita al docente pensar la profesión, consolidarse como sujeto profesional y proyectarse en ese espacio socio cultural, hasta aquí, tendremos un docente situado en la disciplina de su especialidad y contextualizado profesionalmente.

Veamos el tercer dominio que completa el desarrollo de una competencia pedagógica en el docente.

#### 1.14.2. Exigencia del dominio Ético y Epistémico

El dominio ético y epistémico hace alusión al estatus individual del profesor como sujeto socio-profesional y como sujeto que aprende desde di-

---

*Un docente formado a conciencia en el contexto de su profesión será un maestro que logra construir el universo de su hacer profesional de cara a la estructura social en la que vive.*

---

versos sectores educativos (institucional, normativo, investigativo,) se ha considerado como problema fundamental la formación de docentes, del concepto de sí mismo que tiene el docente. Por ejemplo, la Fundación Universitaria Monserrate ha desarrollado un proyecto de investigación que indaga por el sentido de sí mismo del maestro colombiano. Esta investigación ha permitido comprender que la imagen que el maestro tiene de él como sujeto social incide fuertemente en su hacer profesional; además, la configuración de esa imagen influye de manera definitiva en el contexto de formación profesional del maestro: su nivel social, su proveniencia regional, la concepción colectiva que se tiene del ser maestro, las condiciones en que el maestro ha llegado a ser maestro: por necesidad, porque en su espacio local no hay otra opción profesional, porque no pudo estudiar otra carrera por falta de un buen resultado del ICFES o porque quiere ser maestro.

Es posible considerar qué configuración le da un sentido de ser docente, qué se estructura en primer lugar desde las elaboraciones internas que el sujeto-docente construye sobre sí mismo: sus creencias sobre lo individual (la imagen que cree proyectar) en relación con lo colectivo; sus motivaciones internas por la vida familiar, social y profesional; sus valores sobre una ética de la comunicación y una ética de la profesión docente, sus expectativas sobre lo deseable en el desarrollo de sí mismo como sujeto profesional (la imagen que quisiera proyectar como persona, como profesional) y las formas para conseguirlo.

Para comprender cómo se configura un sentido de sí mismo del maestro, se pueden tener en cuenta tanto los resultados de la investigación sobre concepciones de maestros que enseñan a leer

y a escribir, citada anteriormente, como la información que arrojan los informes de los docentes que orientaron el proceso de actualización de maestros de lengua materna. Estos documentos permiten concluir que los docentes colombianos particularmente de la provincia y zona rural desarrollan una baja autoestima dado el contexto de desventaja económica (malas condiciones salariales), el conflicto social (guerra, violencia violación de los derechos humanos) en el que vive el maestro, la baja valoración de la profesión docente (status social del maestro es inferior), la pobreza en las propuestas de formación del docente (falta la presencia de las universidades y el poco acceso a la educación superior), entre otras condiciones. No obstante, tales documentos permiten observar que en contra de las anteriores condiciones también se gesta una conciencia social importante en el docente, en tanto que, a pesar de las circunstancias, valora la profesión como una de las posibilidades de contribución de los problemas de la comunidad. En últimas, parecen coexistir dos situaciones en el interno del docente: el ser y el deber ser, situaciones que determinan el desarrollo de una incursiva competencia ética del maestro; es decir, un sentido de orientación en su vida personal y profesional en su hacer y en la valoración de la construcción de la comunidad educativa.

Desde el punto de vista de la formación del docente como sujeto epistémico, se puede situar el problema en la necesidad de desarrollar en el profesor una estructura mental que aprenda

conciente y permanentemente; que se pregunte por el objeto de su profesión, por el saber qué enseña; por el contexto de su hacer profesional, que realice procesos meta discursivos y meta cognitivos que le permita comprender su contexto socio-profesional y proyectar sus posibilidades de desarrollo intelectual y académico. Visto así este nivel de la profesión del docente, el sujeto que se forma como profesor requiere, de manera fundamental, el desarrollo de unas condiciones y de una actitud de tipo intelectual orientadas a la configuración de una competencia para el tratamiento activo de la información que proviene de su entorno académico y socio-cultural

Se trata de desarrollar en el maestro las condiciones para hacer un sujeto que:

- Actúa concientemente como profesor; esto a propósito de la competencia didáctica y sus relaciones implicadas.

- Realiza con conciencia reflexiva: es decir desarrolla e implementa estrategia de evaluación de su actividad pedagógica, de sus resultados y de los procesos de los estudiantes, en aras de la transformación permanente de su que hacer y, consecuentemente de la cualificación continua de los estudiantes; necesario para el desarrollo de un sentido de la investigación pedagógica y de los posibles modelos, estrategias y formas de evaluación de esta actividad.

- Toma de decisiones con autonomía. Decide cambios en la dirección de su diseño didáctico de acuerdo con el análisis permanente que hace de él; analiza y evalúa las propuesta

curriculares oficiales para la enseñanza de la lengua materna, en relación con los propósitos del aprendizaje que considera prioritarios para el desarrollo de la competencia comunicativa en los estudiantes, propone estrategias de trabajo interdisciplinario y aporta criterios para la conformación de grupos de estudio.

- Incide en la conformación de la comunidad académica. Desarrolla estrategias para la comunicación y confrontación de sus hallazgos y de sus ideas, esto implica fundamentalmente que el profesor revele una alta competencia comunicativa: ser buen lector-escritor, ser buen argumentador en el sentido estricto, ser un buen par para su comunidad y ser un buen estratega de la comunicación académica

Las anteriores condiciones exigen el desarrollo de procesos y actitudes de tipo cognitivo y comunicativo que se pueden denominar: la competencia epistémico del profesor.

Con base en lo expuesto para los tres dominios identificados como constitutivos de la competencia del maestro, se puede concluir que las relaciones que surgen entre los haberes, los procesos, las aptitudes y los valores provenientes de cada dominio, estructuran un campo semántico y semiótico que se constituye en la matriz de desarrollo para la competencia pedagógica en el maestro. Esta matriz se convierte en el referente para la interacción semiótica-discursiva que el docente en formación o en ejercicio realiza con los nuevos saberes provenientes de los tres dominios durante toda su vida.

Así, la competencia pedagógica, como todas las competencias, se desarrolla permanentemente gracias a la interacción continua del sujeto-

docente con saberes propios de cada uno de los tres dominios y con la interacción que se gesta en la matriz de desarrollo de la competencia pedagógica entre los significados propios de cada dominio. Este proceso da cuenta de las necesarias reconceptualizaciones internas que tendrán lugar en el desarrollo intelectual del maestro y en su práctica pedagógica e investigativa. De igual manera y en otra perspectiva, la noción de competencia pedagógica permite reconceptualizaciones teóricas importantes para la elaboración de una concepción que caracterice al docente como intelectual y como profesional.

En la perspectiva de la reflexión anterior, el llamado a los distintos programas de formación de docentes que circulan en el campo de la educación superior, es para tener en cuenta en la propuestas curriculares, investigativas, de actualización y de extensión, la necesidad de estructurar estos programas a la luz de un propósito fundamental **el desarrollo de la competencia pedagógica en el maestro.**

Este criterio convoca una reflexión fuerte para la comunidad educativa sobre la profesión docente y sobre la razón de ser de una práctica pedagógica e investigativa.

## BIBLIOGRAFÍA

ARBOLEDA TORO, Néstor. (1991) *Tecnología educativa y diseño instruccional*. Bogotá: Intercored editores.

ARENDRT, Hanna, (1974) *"la condición humana"* Paidos, Barcelona.

————— (1995) *"De la historia a la acción"*, Paidos. Barcelona.

Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN; UNESCO; (1998), *Memorias: "políticas y estrategias para la transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Hacia una Agenda de la Educación Superior en Colombia"*. Bogota

BAIN, Ken, (2007) *Lo que hacen los mejores profesores universitarios*. Barcelona: Universidad de Valencia.

BAJTIN, Mijail. (1982) *"Ética de la creación verbal"*. Madrid: Siglo XXI

BERNSTEIN; Basil (1993) *"la construcción social del discurso pedagógico"*. Ed Mario Díaz. Bogota: "El Griot".

————— (1998) *"Pedagogía, control simbólico e identidad"*, Madrid, Morata.

————— (1998) *"Educación y conciencia: sociología de la transmisión cultural"* Ed Christian Cox. Santiago de Chile: CIDE

BISQUERRA, Rafael (2002) (coordinador). *La práctica de la orientación y la tutoría*. Salamanca : Amarú Ediciones.

BLANCO GUIJARRO, Rosa y MESSINO RAIMONDI, Graciela (2000) *El estado del arte sobre las innovaciones educativas en América Latina*. Bogotá: Soporte Editorial, (Convenio Andrés Bello).

BOGOYA, Daniel y otros, (2000), *"Competencias y proyecto pedagógico"* Universidad Nacional; Bogotá.

BOURDIEU, Pierre. (1967) *"Campo intelectual y proyecto creador"*, en Jean Pouillon, *Problemas del estructuralismo*, Siglo XXI, México y Jean Claude Passeron, (La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza", Laia, Barcelona. (1979) "La distinción. Critique social du jugement", Minuit, Paris. (1990) "Sociología y cultura" Grijalbo; Mexico y Loic J.D:Wacquant(1995) "Respuestas por una Antropología reflexiva" Grijalbo, Mexico. (1998) "La dominación masculina", Ed. Du Senil, Paris.

BURNS M., Gall G., 2002, Universidad de Berkeley, Baltimore, Denver y Chelsea. Universidad de Texas (2003) *Principles of Advising, Advising Handbook* . Pág 1 Documento en Red: <http://www.utdallas.edu/dept/ugraddean/prinadv.pdf>

CABREO ALMENARA, Julio (Director). (2002) *Las TICs en la universidad*. Sevilla, España: MAD, (Colección Universitaria Ciencias de la Educación).

CARR, Wilfred (1990) *"Hacia una ciencia crítica de la educación"*, Alertes, Barcelona.

————— (1995) *"Una teoría para la educación. Hacia una investigación educativa crítica"*, Morat, Madrid.

CASTORIADIS, Cornelius. (1993) *“La institución imaginada de la sociedad en el imaginario Social”*. Eduardo Colombo Compilador. De Altamira, Montevideo.

CEBIÁN DE LA SERNA, Manuel (Coordinador). *Tecnologías de la información y comunicación para la formación de docentes*. Madrid: Pirámide, 2009. 179 p. (Colección psicología).

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA LASALLISTA. CONSEJO ACADÉMICO. *Reglamento Monitorías Académicas (Acta 341, 6 de mayo de 202)*. Consultado el: 11 de mayo de 2010. Disponible en: [http://www.lasallista.edu.co/fxcu/estud\\_aspirantes/reglamento/monitorias.htm](http://www.lasallista.edu.co/fxcu/estud_aspirantes/reglamento/monitorias.htm).

Declaración Mundial sobre la Educación Superior. Unesco, 1998.

Alexander, Tom. *Quien tiene el conocimiento tiene el poder*. Revista Summa.

Baudrillard, J. *Simulations*. New York: Semiotext. 1983.

Berstein, Basil y Díaz Mario. *Hacia una teoría del discurso pedagógico*.

Calvino, Ítalo. *Seis propuestas para el próximo milenio*.

Delors, J. *La Educación encierra un tesoro. La educación o la utopía necesaria*.

Díaz, Mario. *Pedagogía, discurso y poder*.

Espinosa, S. William. *Prospectiva de desarrollo de la investigación a partir de modelos formativos fundados en estructuras curriculares de tipo investigativo*.

Jameson, F. *Posmodernismo y sociedad de consumo*.

Gómez, V. Manuel. *Equidad social en educación, evaluación y asignación de recursos*.

Kraak, A. *Competing education and training policies: A systematic versus unit standards approach*.

Morin, Edgar. *Sobre la reforma de la Universidad*.

Las reflexiones del presente documento han sido objeto del trabajo permanente de los profesores investigadores que a continuación se relacionan los cuales han sido publicados y reconocidos ampliamente por la comunidad académica y por el Ministerio de Educación Nacional, sustentados entre otros documentos en las reflexiones desarrolladas en el Seminario Permanente sobre la Universidad del Padre Alfonso Borrero Cabal, S.J., del Padre Gerardo Remolina, S.J. entre otros; las reflexiones en torno a la Flexibilidad liderada por el Ministerio de Educación con académicos como Mario Díaz Villa, de los trabajos de Libardo Daza Martínez, entre muchos otros autores aquí referenciados, y de las experiencias en el marco de la gestión académica, académico administrativa y de las experiencias de las IES en el contexto nacional, asumidas como parte de la cotidianidad por gestores del proceso académico, algunos de los referenciados son:

Esperanza Paredes Hernández, Profesora y actual Rectora de la Universidad de Pamplona, Magíster en Literaturas de expresión española de la Universidad Laval, Québec, Canadá, Candidata a doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del CINDE y la Universidad de Manizales. Par Académico del MEN.

Dora Inés Calderón, Candidata a Doctora en Educación de la Universidad del Valle. Universidad de Pamplona, grupo de Investigación Discurso de la Universidad de Pamplona, dirigido por la Doctora Esperanza Paredes.

Claudia Luz Piedrahita Echandía, profesora de la Universidad Distrital, Magíster en Psicología Clínica, Candidata a Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del CINDE y la Universidad de Manizales.

William Espinosa Santamaría, Filósofo de la Universidad de la Salle, Especialista en Docencia Universitaria, Ph D © en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Par Académico del Ministerio de Educación Nacional.

Documentos Publicados por la Editorial Ltda., SIC.2005.

Doctor Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Director Nacional de la ESAP, 10.05.2010.

DE MOURA CASTRO, Claudio (compilador). (1998) *La educación en la era de la informática*. Cartagena, Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo, DE ZUBIRÍA SAMPER, Julián. (2006) *Los modelos pedagógicos. Hacia una pedagogía dialogante*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.

DOHERTY, Martín. (2002) Universidad de Westminster. *Intercambio de Experiencias en tutorías en la Educación Superior*. Universidad del Rosario, Bogotá.

DUART, Josep M. y Albert Sangrà (compiladores). (2005) *Aprender en la virtualidad*. Barcelona: Gedisa, (Biblioteca de Educación – Nuevas Tecnologías).

ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN. HUSEN, Torsten (Dir) y Postlethwaite, Neville. Madrid: Ed.Vicens-Vives. Ministerio de Educación y Ciencia, 1989. *Comunicación y habilidades comunicativas: Vol 2*.

ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN. HUSEN, Torsten (Dir) y Postlethwaite, Neville. Madrid: Ed.Vicens-Vives. Ministerio de Educación y Ciencia, 1989. *Habilidades técnicas para la enseñanza: Vol 4*.

ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN. HUSEN, Torsten (Dir) y Postlethwaite, Neville. Madrid: Ed.Vicens-Vives. Ministerio de Educación y Ciencia, 1989. *La tutoría como método de enseñanza: Vol 9*.

FERNÁNDEZ, Nedgidia y LAVERDE, Argemiro. (1987) *Lineamientos Conceptuales y Programáticos de la Orientación Escolar*. Dirección General de Capacitación - Ministerio de Educación Nacional. Bogotá – Colombia.

FULLAN, Michael. (2002) *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.

GINER, Antoni. *La tutoría y el tutor estrategias para su práctica* Barcelona : Lukambanda, Auroch, 2008. ( Series Cuadernos de formación del profesorado. Educación a secundaria).

GROSS SALVAT, Begoña. (2000) *El ordenador invisible. Hacia la apropiación del ordenador en la enseñanza*. Barcelona: Gedisa, (Biblioteca de educación – Nuevas Tecnologías).

GROSS SALVAT, Begoña. (2008) *Aprendizajes, conexiones y artefactos. La producción colaborativa del conocimiento*. Barcelona: Gedisa. Comunicación Educativa.

GUZMÁN, María Dolores, CORREA, Ramón Ignacio y TIRADO, Ramón (2000) *La escuela del siglo XXI y otras revoluciones pendientes. ¿Una pedagogía de lo imposible?* Huelva, España: Hergué,

LUDERMAN R (Ed) (2001) *The role of student affairs and services in higher education*. IASAS and UNESCO, [http://www.nacada.ksu.edu/Clearinghouse/Research\\_Related/corevalues.htm](http://www.nacada.ksu.edu/Clearinghouse/Research_Related/corevalues.htm)

Mc LAREN. (1997) *Meter, Pedagogía Crítica y de Cultura Depredadora. Políticas de Oposición en la Era Posmoderna*. Paidós, Barcelona,

MILLÁN, José Antonio. (1998) *De redes y saberes. Cultura y educación en nuevas tecnologías*. Madrid: Aula XXI Santillana.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, *Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior*, Bogotá, 21 de agosto de 2007 International Association of student Affairs and Services Professionals.

MUMFORD, Jeni. (2007) *Coaching para dummies*. Bogotá: Norma.

NICE LAZPITA. <http://lamentonoalimenta.blogspot.com/> Publicado el 04.02.2007. Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons.

NOT, Luis. (1994) *Las pedagogías del conocimiento*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Este documento fue elaborado por la profesora Dora Inés Calderón, como ponencia que sustentó su Candidatura a Doctora en Educación de la Universidad del Valle; la Doctora hace parte del grupo de Investigación Discurso de la Universidad de Pamplona, dirigido por la Doctora Esperanza Paredes.

CULTURA POLITICA, IDENTIDADES Y NUEVAS CIUDADANIAS: GRUPO ESTADO Y POLITICA. COLCIENCIAS. EDITORIAL SIC. 2005. Esperanza Paredes Hernández, Profesora y actual Rectora de la Universidad de Pamplona, Magíster en Literaturas de expresión española de la Universidad Laval, Québec, Canadá, Candidata a doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del CINDE y la Universidad de Manizales. Par Académico del MEN, Dora Inés Calderón, Candidata a Doctora en Educación de la Universidad del Valle. Universidad de Pamplona, grupo de Investigación Discurso de la Universidad de Pamplona, dirigido por la Doctora Esperanza Paredes, Claudia Luz Piedrahita Echandía, profesora de la Universidad Distrital, Magíster en Psicología Clínica, Candidata a Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del CINDE y la Universidad de Manizales, William Espinosa Santamaría, Filósofo de la Universidad de la Salle, Especialista en Docencia Universitaria, Ph D © en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Par Académico del Ministerio de Educación Nacional.. Documentos Publicados por la Editorial Ltda., SIC.2005.

PALAMIDESSI, Mariano (compilador). *La escuela en la sociedad de las redes. Una introducción a las tecnologías de la información y comunicación en la educación*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

PRIETO CASTILLO, Daniel y Petr Van De Pol. (2006) *E\_learning comunicación y educación*. Bogotá: Quebecor Wold, (Radio Nederland Training Centre).

RESTREPO J., Mariluz; CAMPO V., Rafael. (2002) *La docencia como práctica, el concepto un estilo y un modelo*. Bogotá: Facultad de Educación. Pontificia Universidad Javeriana,

ROGERS, Carl y Jerome Freiberg. (1996) *Libertad y creatividad en la educación*. Barcelona: Paidós.

ROMERO IBÁÑEZ, Pablo. *Desde susurro de la creatividad*. Serie Innovaciones Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico. Ed. Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá. 2000.

PERSPECTIVAS DE DESARROLLO Y SISTEMA DE INVESTIGACIONES VOLUMEN I. EDITORIAL SIC LTDA. (2005) Esperanza Paredes Hernández, Profesora y actual Rectora de la Universidad de Pamplona, Magíster en Literaturas de expresión española de la Universidad Laval, Québec, Canadá, Candidata a doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del CINDE y la Universidad de Manizales. Par Académico del MEN, Dora Inés Calderón, Candidata a Doctora en Educación de la Universidad del Valle. Universidad de Pamplona, grupo de Investigación Discurso de la Universidad de Pamplona, dirigido por la Doctora Esperanza Paredes, Claudia Luz Piedrahita Echandía, profesora de la Universidad Distrital, Magíster en Psicología Clínica, Candidata a Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del CINDE y la Universidad de Manizales, William Espinosa Santamaría, Filósofo de la Universidad de la Salle, Especialista en Docencia Universitaria, Ph D © en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Par Académico del Ministerio de Educación Nacional.. Documentos Publicados por la Editorial Ltda., SIC.2005.

PROSPECTIVA DE DESARROLLO DE LA INVESTIGACION A PARTIR DE MODELOS FORMATIVOS FUNDADOS EN ESTRUCTURAS DE TIPO INVESTIGATIVO. VOLUMEN I. EDITORIAL SIC EDITORIAL LTDA. 2005.

SÁNCHEZ MATAMOROS, María Rosalba. (2005) *La tutoría Académica. Aspectos generales*. Cuadernos de Psicopedagogía. UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA, STONE WISKE, Martha. (2006) *en la comprensión con nuevas tecnologías*. Buenos Aires: Paidós VARGAS DE AVELLA, Mauricio. PÉREZ Abril y CANALES, Luis Miguel (2001) *Materiales Educativos: Conceptos en construcción*. Bogotá: Guadalupe.

VILAGINÉS TRAVESET, Mercè. (2008) *La pedagogía sistémica Fundamentos y práctica*. Barcelona: Graó.

VIVANCOS, Jordi. (2008) *Tratamiento de la información y competencia digital*. Madrid: Alianza. ESPINOSA SANTAMARÍA, William. (1998) *Historia e introducción a la epistemología de la physis i: de los Caldeos a Einstein*. Universidad Nacional abierta y a distancia UNAD. Filósofo de la Universidad de la Salle, Especialista en Docencia Universitaria, Ph D © en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Par Académico del Ministerio de Educación Nacional

————— (1998) *Historia e introducción a la epistemología de la physis ii: de Einstein a la Física moderna*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Filósofo de la Universidad de la Salle, Especialista en Docencia Universitaria, Ph D © en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Par Académico del Ministerio de Educación Nacional

————— (1998) *Historia de la Epistemología de las ciencias de la salud: Impacto ambiental y desarrollo sostenible*. Universidad Nacional abierta y a distancia. Filósofo de la Universidad de la Salle, Especialista en Docencia Universitaria, Ph D © en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Par Académico del Ministerio de Educación Nacional

————— (2005) *Prospectiva de Desarrollo de la Investigación a partir de Modelos Formativos Fundados en Estructuras Curriculares de Tipo Investigativo*. Editorial SIC Ltda.

————— (2005) *La Autonomía Universitaria*, Doctorado en Derecho UNIEXTERNADO., 2005.

————— *La Autonomía Universitaria. Paper Uni Externado*. Doctorado en Derecho.

CALDERÓN Dora Inés. (1999) *Informe de investigación: "Sobre las concepciones de los maestros que enseñan a leer y escribir"*. En: Informe final de la primera etapa de la Investigación Hacia una comprensión del sentido de la práctica pedagógica del maestro: escuela, disciplinas y contextos. Santa Fe de Bogotá: Fundación Universitaria Monserrate.

DIAZ VILLA, Mario (s. f) *La Formación Académica y la Práctica Pedagógica* , ICFES.

PAREDES HERNANDEZ, Esperanza PIEDRAHITA, Claudia Luz y ESPINOSA SANTAMARIA, William, *Prospectiva de Desarrollo de la Investigación a partir de Modelos Formativos Fundados en Estructuras Curriculares de Tipo Investigativo*. Editorial SIC Ltda. 2005.

CNA (1998) *Lineamientos para la Acreditación*, Bogotá, Consejo Nacional de Acreditación, CNA.

MEJIA, Marco Raúl, "La Globalización Capitalista busca otra Universidad", Conferencia soporte del Proyecto CID de Colciencias; conferencia que, según el autor, debe leerse como continuidad de su texto (2002) "No hay universidad para el desarrollo humano integral –Saliendo del pensamiento único", publicado en *Universidad y Verdad*, Barcelona, Anthropos.

DIAZ, Mario, PAREDES, Esperanza, ALVARADO, Sara V, PÉREZ, María Dolores, MIRANDA, Ana Cristina, POLO VERANO, Pedro, ASMAR, María Patricia, REYES, María Teresa: (2001) *Estándares*

mínimos de calidad para la creación y funcionamiento de programas universitarios de pregrado. Referentes básicos para su formulación. Bogotá. ICFES,

ABRAHAM NAZIF, Martha. (1996) *Modernidad y Currículo*. Santiago de Chile: PIIE.

ANGULO G, Carlos y TORO, José Rafael. (2001) *La Universidad "Académicamente abierta" para la actual sociedad del conocimiento*-Congreso de Educación Superior, Desarrollo Global y Respuesta Nacional. Bogotá: Universidad de los Andes.

APPLE, M.W. (1986): "Ideología y currículum". Madrid, Akal.

APPLE, M.W. (1996): "Política cultural y educación", Madrid, Morata.

BACTOCK, G.H. (1980) *Dilemmas of the Curriculum*, London, Martin Robertson.

BOBBIT, F. (1918) *The curriculum*. Boston: Riberside Press.

CARR, S. y KEMMIS, S. (1986): "Teoría crítica de la enseñanza". Barcelona, Martínez Roca.  
COLL, C. (1987): "Psicología y currículum". Barcelona, Paidós.

EISNER, E. y VALLANCE, E. (1974) *Conflicting conceptions of curriculum*. Berkeley California: McCutchan publishing Corporation.

GIMENO SACRISTAN, J. (1981): "Teoría de la enseñanza y desarrollo del currículum", Madrid, Anaya.

GIMENO SACRISTÁN, J. (1988): "El currículum: una reflexión sobre la práctica". Madrid, Morata.

GIMENO SACRISTÁN, J. (1983): "La enseñanza: su teoría y su práctica", Madrid, Akal.

GIMENO SACRISTAN, J. y PÉREZ GÓMEZ, A. I. (1994): "Comprender y transformar la enseñanza". Madrid, Morata.

GÓMEZ BUENDÍA, H. (Dir.) (1998): "Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia, Santafé de Bogotá.

GRUNDY, S. (1991): "Producto o praxis del currículum". Madrid, Morata.

HIRST, H. (1969) "The Logic of the Curriculum". *Journal of Curriculum Studies*.

HIRST, H. (1982) *La educación liberal y la naturaleza del conocimiento en Educación y desarrollo de la razón*. Formación del sentido crítico, R.F. Dearden, P.H. Hirst, R.S. Peters (Editores). Edit. Narcea, Ediciones Madrid

KEMMIS, S. (1988): "El currículum más allá de la teoría de la reproducción". Madrid, Morata.

LAWTON, D. (1983) *Curriculum studies and educational planning*. London: Hodder and Stoughton.

LEMKE, Donald A. (1978) *Pasos hacia un currículo flexible*. Santiago de Chile: UNESCO-ORELALC.

MAGENDZO, Abraham. (1991) *Currículo y Cultura en América Latina*. Santiago de Chile: PIIE.

MAGENDZO, A. (1981) "Relación entre las concepciones curriculares y la definición de curriculum". En: *Revista de educación*, Ministerio de Educación, Santiago de Chile, N° 91, junio 1981.

MAGENDZO, A., (1985) Denis Lawton's Cultural Analysis Model, a proposal for application in the process of planning curriculum in Latin America, mimeo, PIIE,

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACION. *Autoevaluación con Fines de Acreditación de Programas de Pregrado*. Guía de Procedimiento CNA 02. 2ª Ed. Santafé de Bogotá, D.C: CNA, 1998.

POSNER, George. (1998) *Análisis de Currículo*. Bogotá: Edit. Mc Graw Hill,

SCHIEFELBEIN. E. (1981) *"Tendencias en la planificación educativas"*. En Patricio Cariola (Ed) *La educación en América Latina*, México: Lima S.A.,

SCHIRO. (1978) *M. Curriculum for better schools, The Great ideological debate*. Educational Technology Publication.

SCHWAB, J. (1962) *The Concept of the Structure of a Discipline*, The Educational Record 43, Julio 1962.

STENHOUSE, Lawrence. (1984) *Investigación y Desarrollo del Currículum*. Madrid: Ediciones Morata S.A.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Vicerrectoría Académica. Comité de Programas Curriculares. *Cursos de Contexto*. Santafé de Bogotá: 1995.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Vicerrectoría Académica. Comité de Programas Curriculares. *Programas de Pregrado. Reestructuración Académica*. Santafé de Bogotá.

MÚNERA RUÍZ, Leopoldo, et al. Documento de trabajo. Comisión para el estudio de la reforma de la Educación Superior. Universidad Nacional de Colombia. Consejo Académico. Santafé de Bogotá: 1999.

ALVAREZ de Z. Carlos. (), *Pedagogía universitaria, una experiencia cubana*. Cuba. Soporte digital.

DIAZ V. Mario. (2002), *Flexibilidad y educación superior en Colombia*. Bogotá. ICFES.

Díaz, V. Mario. (2000). *La formación de profesores en la educación superior colombiana*. Ed. Icfes. Bogotá. Pág. 150.

GRANES, José. (2000). *Principios básicos de la docencia universitaria*. Universidad Nacional. Junio 23.

RODRIGO, M. O. y ARNAY J. (1977). *La construcción del conocimiento escolar*. Ed. Raidos. Barcelona. Introducción.

TAMAYO, Alfonso. (2000). *CNA Educación y Pedagogía*. Bogotá.

ZULUAGA, Olga L. (1987). *Pedagogía e historia*. Editorial Foro. Bogotá.

———. *El florecimiento de la investigación pedagógica*. En: *Pedagogía, discurso y poder*. Editorial Coprodic. Bogotá.

———. *Revista Educación y Cultura No. 14 "Educación y Pedagogía una diferencia necesaria"*.

———. *"Educación y Pedagogía, una diferencia necesaria."* En *Rev. Educación y Cultura. N° 14*. Bogotá. Fecode-Ceid.-

MEJÍA, J. Marco Raúl. (2006) "Educación(es) en la(s) Globalización(es)". Editorial Desde Abajo. Bogotá.

GANTIVA S. Jorge. "Orígenes del Movimiento Pedagógico" en Revista Educación y Cultura-Nº 1.-Fecode-Ceid-Bogotá-1984-pág 13.

TAMAYO V. Alfonso. "Tendencias de la Pedagogía en Colombia" en Acción Pedagógica. UPTC. Tunja. 2003. Nº 30-31.

GANTIVA, S.Jorge. Op.Cit. Pág. 15.

RODRIGUEZ, Abel y otros. "Veinte años del Movimiento pedagógico" Edit. Magisterio. Bogotá. Pág 34.

FECODE. Conclusiones del XII Congreso de Fecode. En Rev. Educación Y Cultura. Nº 1. Bogotá. 1984- Pág. 43.

"Fundamentos y Propósitos del Movimiento pedagógico" en Rev. Educación y Cultura. Nº 1- Pág. 36.

FECODE- XIII Congreso Nacional- Conclusiones. Ed. Fecode-Bogotá-1985  
MARTINEZ, B. Alberto y ROJAS Felipe. "Otra Escuela otros Maestros" en Rev. Educación y Cultura. Nº 1.-Bogotá-1984 Pág. 4.

TAMAYO V, Alfonso.- Op. Cit. Nºs 30-31.

ZULUAGA, Olga Lucía. "Pedagogía e Historia" ed. Foro. Bogotá. 1987  
Dossier de la edición Nº 66 editada en 2004. Fabio Jurado está en la pág 32.  
Martinez Alberto y otros. "El Itinerario del Maestro" en "Veinte años del Movimiento Pedagógico" Ed. Magisterio.-Bogotá- pág 77.

OCAMPO, José Fernando."Contradicciones en la Historia de la revista" en Dossier Nº 66 Educación y Cultura. Fecode-Ceid-Bogotá. Pág 30.

Rodriguez Abel y otros. Op.Cit. pág 58.

Unda Pilar y otros. "Huellas y Registros" Expedición Pedagógica Nacional. Nº 3.Bogotá. Ed. UPN. 2001. Citada por Marcos Raúl Mejía.

MEJÍA, marco Raúl. Op.Cit. pág 300.

Tamayo V. Alfonso. "Cómo Trabajar con Maestros Innovadores" Colciencias-UPTC. Tunja. 2000. Ediciones.y "Cómo identificar formas de enseñanza" Ed. Magisterio. Bogotá. 2000. Nº 77.

TAMAYO, V. Alfonso."Nuevos Paradigmas, nuevos Retos en la Formación de Docentes". Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Educación, Investigación y Formación Docente". Universidad de Antioquia Medellín-Septiembre 5. 2006.

AGUERRONDO, I. 1994. Planificación de la educación hoy en América Latina: ¿crisis o redefinición? Ponencia presentada en la VI Reunión Técnica de REPLAD-OEA (mayo 1994). Documento Técnico No. 1. Brasil: Universidad de Campinas.

BRUNNER, J.J. 2000. Educación y escenarios del futuro. Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información Documento No. 16 Santiago de Chile: PREAL.

(PUE), Proyecto Universitario de la Escuela Superior de Administración Pública.

Estudio de Egresados de la ESAP, 2009, Subdirección de Proyección Institucional ESAP.

Normatividad de la ESAP, relacionada con la temática de egresados desde el año 2004-2009, (Acuerdos y Resoluciones).

Régimen Académico ESAP.  
APONTE GONZALEZ, Claudia. Guía para la internacionalización de las instituciones de educación superior de Colombia. Editorial ICFES. Bogotá D.C. 2002.

AUPETIT, Didou Sylvie. La internacionalización de la educación superior en América Latina: oportunidades y desafíos. 2006.

CARDOSO ARANGO, Ximena. RODRIGEZ PINTO, Carolina, Informe final estudio estado del arte de la internacionalización de la educación superior en Colombia elaborado por: asociación colombiana de universidades - ASCUN red colombiana para la internacionalización de la educación superior - RCI, Bogotá Diciembre 12 de 2007.

Congreso nacional de educación superior de Colombia. Financiamiento, elementos de política e internacionalización de la educación superior. Universidad del Quindío. Armenia. 2001.

FERNÀN A. OSORNO H, Padecen las universidades para lograr la internacionalización, México, febrero 11 de 2010.

Jaramillo Acosta, Evelin. Internacionalización de la educación superior en Venezuela. IESALC-UNESCO, Caracas. 2005.

JARAMILLO, Isabel Cristina, La internacionalización de la educación superior en Colombia: una realidad por Construir, VI Encuentro Nacional RCI, Bucaramanga, mayo 13 de 2004.

NARVAEZ Castillo, Sandra del Pilar. Internacionalización: ¿estrategia de sostenibilidad?. Editorial Uniandes. Bogotá D.C. 2005.

PUYANA VALDIVIESO, José Ricardo, Ministerio de Educación Nacional República de Colombia, Proyecto de Internacionalización de la Educación Superior, Bucaramanga 16 de Octubre de 2008. Proyecto Universitario de la ESAP. Bogotá 2002.

SUÁREZ, Leonor, Educación Superior y Sociedad: la internacionalización como alternativa, Bogota, marzo 14 de 2009.

ZARUR MIRANDA, Xiomara. Internacionalización de la educación superior. Editorial: Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe: Asociación Colombiana de Universidades. Bogotá D.C. 2005.

Internacionalización de la educación superior: los nuevos proveedores externos de educación superior en Colombia. Unesco - Ascun, Bogotá. 2004.

## WEBGRAFÍA

- [http://www.colombiaplantic.org.co/medios/docs/PLAN\\_TIC\\_COLOMBIA.pdf](http://www.colombiaplantic.org.co/medios/docs/PLAN_TIC_COLOMBIA.pdf). Plan Nacional de TIC Colombia 2008 – 2019. Ministerio de Comunicaciones
- [www.teletrabajo.cl](http://www.teletrabajo.cl). [http://www.teletrabajo.cl/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=72&Itemid=31](http://www.teletrabajo.cl/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=72&Itemid=31). Tic´s y su importancia en la vida profesional.
- <http://www.scribd.com/doc/6721052/PDAs-ales>. Universidad Privada Antenor Orrego. Escuela Profesional de Ingeniería de Computación y Sistemas.
- <http://www.idg.es/pcworld/relacionadas/Windows>. PC WORLD digital.
- <http://www.slideshare.net/cpralmunia/la-pizarra-digital-interactiva-3507920>. La pizarra Digital Interactiva y su aplicación en la educación.
- [http://www.infocoma.es/php/index.php?option=com\\_content&view=article&id=59&Itemid=106](http://www.infocoma.es/php/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=106). Pizarra Digital interactiva y Accesorios. Informática y Comunicaciones F. Aguilar.
- [http://www.lopezfuente.com.ar/wiki\\_es.php?title=Pizarra\\_Interactiva](http://www.lopezfuente.com.ar/wiki_es.php?title=Pizarra_Interactiva). Pizarra Interactiva. López Fuente.
- <http://www.ganardineroconinternet.net/teletrabajo.html>. El teletrabajo.
- [http://www.economicas.uach.cl/tema\\_administracion019.htm](http://www.economicas.uach.cl/tema_administracion019.htm). Teletrabajo y Empresa Moderna
- [https://ctp.uniandes.edu.co/Empresas/Servicios/Articulos/el\\_teletrabajo:\\_ventajas\\_y.php](https://ctp.uniandes.edu.co/Empresas/Servicios/Articulos/el_teletrabajo:_ventajas_y.php). El Teletrabajo: ventajas y desventajas. Universidad de los Andes.
- <http://h20000.www2.hp.com/bizsupport/TechSupport/ProductList.jsp?lang=es&cc=mx&taskId=135&prodTypeId=215348&prodSeriesId=44064>. HP Jornada 520 Pocket PC series. HP.
- [http://www.grupoeducare.com/blog/template\\_permalink.asp?id=16](http://www.grupoeducare.com/blog/template_permalink.asp?id=16). Centro de Investigación Grupo Educare.
- [www.teletrabajo.cl](http://www.teletrabajo.cl). El portal de contenidos de Teletrabajo de Chile
- [http://www.microsoft.com/latam/educacion/roadmap/k12/la/4\\_Devices.aspx](http://www.microsoft.com/latam/educacion/roadmap/k12/la/4_Devices.aspx). Marco Educativo para la Educación Escolar en América Latina. Microsoft.
- <http://curriculo2002.blogspot.com/>. Enfoques Curriculares. Gerson Ignacio Eraso Arciniegas. Pasto, Nariño, Colombia.
- [http://ponce.inter.edu/cai/reserva/lvera/prot6024/El\\_curriculo.pdf](http://ponce.inter.edu/cai/reserva/lvera/prot6024/El_curriculo.pdf). Conceptualización de Currículo y el Proceso de Evaluación. Dr. Lamberto Vera Vélez, UIPR, Ponce.
- [http://www.udenar.edu.co/viceacademica/acre\\_files/MARCO%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20DE%20LA%20EDUCACION%20SUPERIOR/FLEXIBILIDAD%20CURRICULAR%20CONCEPTUALIZACION1-I.ppt](http://www.udenar.edu.co/viceacademica/acre_files/MARCO%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20DE%20LA%20EDUCACION%20SUPERIOR/FLEXIBILIDAD%20CURRICULAR%20CONCEPTUALIZACION1-I.ppt). Seminario Taller: Fortalecimiento de la capacidad académica de las Instituciones de Educación Superior. Ministerio de Educación Nacional. Hernán Javier Pulido C.

[http://www.puj.edu.co/vice/academica/documentos/doc%20jir%20xxi/flexibilidad\\_scorrea.doc](http://www.puj.edu.co/vice/academica/documentos/doc%20jir%20xxi/flexibilidad_scorrea.doc). La Flexibilidad Curricular. Santiago Correa Uribe. Universidad de Antioquia.

[http://www.unicundi.edu.co:8080/unicundi/hermesoft/portal/home\\_1/rec/arc\\_8326.pdf](http://www.unicundi.edu.co:8080/unicundi/hermesoft/portal/home_1/rec/arc_8326.pdf). Santiago Correa Uribe.

<http://biblioteca.idict.villaclara.cu/UserFiles/File/revista%20varela/rv1114.pdf>. Currículo y flexibilidad en la educación superior en Colombia: aspectos generales. Lic. Ingrith Y. Álvarez A. Lic. Javier D. Amado A. Lic. Raquel P. Contreras T.

[http://latinoamericana.ucaldas.edu.co/downloads/Latinoamericana3-1\\_5.pdf](http://latinoamericana.ucaldas.edu.co/downloads/Latinoamericana3-1_5.pdf). Tendencias de la Pedagogía en Colombia. Luis Alfonso Tamayo Valencia. Latinoam.estud.educ. Manizales (Colombia).

[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/art09\\_24.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/art09_24.pdf). El Movimiento Pedagógico en Colombia. Alfonso Tamayo Valencia. Escuela de Filosofía y Humanidades. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Revista HISTEDBR On-line.

<http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-88058.html>. Revolución Educativa. Educar para el mundo productivo. Ministerio de Educación Nacional.

[http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/Working\\_Papers/knowledge\\_compet\\_ibewpci\\_8.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/Working_Papers/knowledge_compet_ibewpci_8.pdf). Conocimiento complejo y competencias educativas. Inés Aguerro. UNESCO. Oficina Internacional de Educación.

<http://www.udenar.edu.co/viceacademica/fletec/documentos%20definitivos/competencias/competencias%201.pdf>. Seminario Taller. Fortalecimiento de la Capacidad Académica de las Instituciones de Educación Superior. Ministerio de Educación Nacional. Hernán Javier Pulido C.

<http://www.umng.edu.co/docs/reeducacion/Vol1.No1/RevNo1vol1.Art10.pdf>. Competencias ciudadanas aplicadas a la Educación en Colombia. Andrea Constanza Rodríguez. Sara Patricia Ruiz León. Yolanda M. Guerra, Ph.D. Universidad Militar Nueva Granada.

<http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-93963.html>. CONTEXTO ACTUAL, FORMACIÓN POR COMPETENCIAS: EJE ARTICULADOR DEL PROCESO EDUCATIVO. Dr. Javier Botero Álvarez, Viceministro de Educación Superior.

[https://www.uis.edu.co/portal/doc\\_interes/documentos/Formacion\\_por\\_Competencias\\_Suarez\\_Arroyo.pdf](https://www.uis.edu.co/portal/doc_interes/documentos/Formacion_por_Competencias_Suarez_Arroyo.pdf). La formación en competencias: un desafío para la educación superior del futuro. Dr. Benjamín Suárez Arroyo. Catedrático de Universidad. Universidad Politécnica de Cataluña

<http://www.paginasprodigy.com/peimber/7saberesMorin.pdf>. Edgar Morin. Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. Paidós Studio. Barcelona, 2001.

<http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/Articulos/Los7saberes/index.asp>. Los siete saberes necesarios a la educación del futuro. Edgar Morin. Traducción Mercedes Vallejo-Gomez. Profesora de la UPB –Medellín, Colombia.

[www.cna.gov.co](http://www.cna.gov.co), Consejo Nacional de Acreditación, Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

[www.mineduccion.gov.co](http://www.mineduccion.gov.co), Ministerio de Educación Nacional de Colombia, Educación Superior.

[www.mineduccion.gov.co](http://www.mineduccion.gov.co), Sistema de Información SNIES, Consulta de Instituciones y programas del País, Estadísticas.

[www.mineduacion.gov.co](http://www.mineduacion.gov.co), Sistema de Información Observatorio Laboral, Estadísticas Estudiantes y Graduados, Perfiles Graduados por Institución, Situación laboral de graduados, Instituciones de Educación Superior, Redes Universitarias de Seguimiento a Graduados.

Normograma WEB Página Internet de la ESAP.

Andes ([www.uniandes.edu.co](http://www.uniandes.edu.co)),

Nacional ([www.unal.edu.co](http://www.unal.edu.co)),

Universidad Javeriana ([www.Javerinana.edu.co](http://www.Javerinana.edu.co)),

Universidad del Rosario ([www.urosario.edu.co](http://www.urosario.edu.co)),

Universidad Abierta y a Distancia EAN ([www.ean.edu.co](http://www.ean.edu.co)), Universidad Jorge Tadeo Lozano ([www.utadeo.edu.co](http://www.utadeo.edu.co)),

Universidad Politécnico Grancolombiano ([www.poligran.edu.co](http://www.poligran.edu.co)),

Universidad Militar Nueva Granada ([www.umng.edu.co](http://www.umng.edu.co)),

Escuela Colombiana de Ingeniería ([www.escuelaing.edu.co](http://www.escuelaing.edu.co)),

Universidad del Norte ([www.uninorte.edu.co](http://www.uninorte.edu.co)),

Fundación Universitaria Konrad Lorenz ([www.fukl.edu.co](http://www.fukl.edu.co)),

Universidad Central ([www.ucentral.edu.co](http://www.ucentral.edu.co)),

Colegio Odontológico Colombiano ([www.odontologico.edu.co](http://www.odontologico.edu.co)),

Universidad San Buenaventura ([www.usbbog.edu.co](http://www.usbbog.edu.co)),

Universidad del Valle ([www.univalle.edu.co](http://www.univalle.edu.co)),

ICESI ([www.icesi.edu.co](http://www.icesi.edu.co)),

Universidad Tecnológica de Pereira ([www.utp.edu.co](http://www.utp.edu.co)),

Universidad del Bosque ([www.unbosque.edu.co](http://www.unbosque.edu.co)),

EAFIT ([www.eafit.edu.co](http://www.eafit.edu.co)), Universidad Católica ([www.ucatolica.edu.co](http://www.ucatolica.edu.co)),

<http://www.cibersociedadnet/congreso2004/idx> Matilde Martínez Casanovas

# Desarrollo Social Sostenible

Luis Humberto Hernández\*



Imagen: hermesoft.esap.edu.co

# DESARROLLO SOCIAL SOSTENIBLE

## El Desarrollo Social Sostenible: Un Enfoque de Transición.

Podemos considerar el Desarrollo Social Sostenible como uno de los tres enfoques tipo sobre el desarrollo, junto al enfoque Economicista y el enfoque a Escala Humana. El Desarrollo Social Sostenible es una propuesta de desarrollo de transición entre el Economicista, que es el enfoque vigente del desarrollo y el enfoque utópico a Escala Humana.

Sus diferencias se encuentran en el hecho de que el desarrollo economicista considera que el objeto y/o objetivo del desarrollo consiste en la explotación y apropiación mercantil de las condiciones, medio o entorno, *sine quanon* para el desarrollo humano, haciendo de la variable económica la fundamental por no decir la única. Una variable de por sí medible, cuantificable, modelable y simplificable en términos del denominando: Producto interno Bruto (PIB) valorado en términos de precios, significado en el símbolo dinero. Considera, y es su fundamento, que las necesidades del hombre son infinitas, tanto como insaciables sus deseos de satisfacción, pasa por alto el carácter limitado de las condiciones físicas o de los recursos para el logro de esa insatisfacción, y pretende alcanzarlo confiado en el desarrollo de la capacidad científica y tecnológica. (Carrizosa. 2003). En fin, este enfoque del desarrollo se refiere a tener cosas.

Por su parte, el Desarrollo a Escala Humana considera que el desarrollo “se refiere a las personas y no a los objetos”, siendo un proceso para permitir elevar la calidad de vida de las personas, que depende de las posibilidades que ten-

gan de satisfacer sus necesidades humanas fundamentales. Estas necesidades son: finitas, históricas y universales, en otras palabras, son pocas, identificables, clasificables y válidas para todos los hombres. Las mismas, revisten un carácter cualitativo y se clasifican en dos categorías: 1. Las de Orden Axiológico y, 2. Las de Orden Existencial. Las axiológicas son cuatro: las necesidades de ser, tener, hacer y estar, y las Existenciales son nueve: subsistencia, protección, afecto entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Su satisfacción requiere de los satisfactores y medios o bienes, implica el reconocimiento de la diversidad en su satisfacción, al tener en cuenta que cada sistema socioeconómico y político adopta diferentes estilos para hacerlo, generando diferentes tipos de satisfactores, que es uno de los aspectos que define su cultura; consistiendo en un cambio cultural, en el abandono de satisfactores tradicionales para reemplazarlos por nuevos o diferentes. (Max-Neef. 1985). Alcanzar este tipo de desarrollo implica un profundo cambio en los modelos mentales y comportamiento ético del hombre.

\* Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y de la Universidad Nacional Colombia.

---

*Se comprende la equidad como el derecho que tienen los hombres y las mujeres en sus diversas manifestaciones, a acceder con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de los mismos bienes y servicios de la sociedad.*

---

## II El Desarrollo Social Sostenible: Definición

El Desarrollo Social Sostenible va siendo una emergencia que despunta a finales de los años setenta del siglo pasado. En 1972 el Club de Roma publica el famoso informe acerca de *Los límites del crecimiento* que proyecta para el año 2.100 una drástica reducción de la población a causa de la contaminación, la pérdida de tierras cultivables, el aumento de los conflictos y la escasez de recursos energéticos.

*“Si todas las naciones del mundo adoptaran el modo de vida americano, que consume casi la cuarta parte de los recursos de la tierra contando solo con el 7% de la población mundial, se necesitarían de cinco a seis planetas como la tierra para abastecerse” (Planeta Vivo.2004.*

En 1981 el informe global del Consejo de Calidad Medioambiental de los EE.UU considera que la biodiversidad es un factor crítico para el funcionamiento del planeta, que se debilita por la extinción acelerada que se está haciendo de las especies.

En 1987 el famoso informe Brundtland, elaborado por la Comisión mundial sobre medio ambiente y desarrollo, formaliza el concepto de desarrollo sostenible, cuya definición será asumida y universalizada en el principio 3° de la declaración de Río de Janeiro en 1992, según la cual el desarrollo sostenible consiste en:

“Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”.

## Objeto y/o Objetivos

El objeto y/o objetivo de este enfoque es el conservar la vida con todo lo que ella implica, amenazada por dominio del modelo de desarrollo economicista, cuyo despliegue industrial, entre otros, proclive al consumo creciente de energías fósiles ha disparado las señales de alarma de su sobrevivencia.

*“Si la humanidad desea conservar un planeta parecido a aquel en que la civilización se desarrolló y para el cual está adaptada la vida en la tierra...el CO2 tendrá que ser reducido de sus actuales 385ppm a cuando mucho 350 ppm”. Estando ahora mismo muy por encima de ese punto, por eso se está derritiendo el Ártico. (McKibben.2009)*

La justificación de su implementación se funda en la consideración del carácter limitado de los recursos naturales susceptibles de agotarse, y en la creciente actividad económica sin más criterio que la explotación y acumulación de esos recursos, productores de problemas ambientales irreversibles a nivel local y planetario (Tamames. 1974). Cuyos modelos económicos han constituido la civilización de la copa de champaña en donde el 20% mas rico del mundo concentra el 87% de la riqueza y el 20% mas pobre solo es participe de 0.7%, que es casi nada. (Capalbo. 2008:212)

“Una sociedad humana global basada en la pobreza de muchos y la prosperidad de pocos, caracterizada por islas de riqueza en medio de un mar de pobreza, es INSOSTENIBLE” (Thabo Mbeki. 2002).

### Reglas Básicas

Teniendo en cuenta el carácter limitado de los recursos naturales, considera tres reglas básicas en relación con su ritmo de desarrollo:

1. No utilizar ningún recurso renovable a un ritmo superior a su generación.
2. No producir contaminantes a ritmo superior al que pueda ser reciclado, neutralizado o absorbido por el medio.
3. No aprovechar un recurso no renovable a mayor velocidad de la necesaria para sustituirlo por uno renovable utilizado de manera sostenible.

### Pilares del Desarrollo Social Sostenible

Tres son los pilares básico que conforman este enfoque de desarrollo: El económico, el social y la protección del medio ambiente, los cuales se comprenden de una manera sinérgica y holística, que de una forma interdependiente se refuerzan mutuamente. La diversidad cultural tan necesaria como la diversidad biológica, se considera como su cuarto componente.



El desarrollo sostenible no es un concepto exclusivamente ambiental como se puede suponer, sino que consiste en un triángulo de equilibrios entre lo ambiental, lo económico y lo social, cuyo resultado debe ser la solidaridad, producto de lo viabilidad la equidad y la soportabilidad que emergen del entrecruzamiento de sus pilares constitutivos.

Se comprende la equidad como el derecho que tienen los hombres y las mujeres en sus diversas manifestaciones, a acceder con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de los mismos bienes y servicios de la sociedad, así como a la toma de decisiones en los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

La viabilidad y soportabilidad en el uso del recurso, en el sentido que no se destruya y posibilite su reproducción y mantenimiento; es decir, no se rompa su punto de resiliencia, un punto máximo o de umbral de equilibrio dinámico hasta el cual un sistema es capaz de absorber perturbaciones, sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad, pudiendo regresar a su estado original una vez que la perturbación ha terminado.

### Sustentabilidades y Dimensiones.

De la dinámica de esos pilares depende la sustentabilidad ambiental, la sustentabilidad social y la sustentabilidad política.

La sustentabilidad ambiental tiene como desafío mantener la vida en el planeta, protegiendo los sistemas biofísicos, haciendo uso sustentable de los ecosistemas y satisfaciendo las necesidades de la humanidad y de las demás especies. Su ejercicio implica el uso de instrumentos y regulaciones legales y económicas.

La sustentabilidad social tiene como desafío la equidad, entre clases, generaciones géneros, etnias, tanto a nivel local, regional y nacional, como entre las mismas comunidad internacional. En cuyo efecto debe superar la pobreza, mejorar la distribución de la riqueza y el ingreso y satisfacer las necesidades humanas con base al ejercicio de derechos.

La sustentabilidad Política tiene como desafío la democracia participativa y la profundización democrática. Son fundamentales en ese logro la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática, el ejercicio de los derechos humanos, la descentralización, la participación de los pueblos indígenas, el ejercicio de derechos por parte de las mujeres y los jóvenes, la difusión de reglas e instituciones para su consolidación y mantenimiento.

El desarrollo social sustentable a su vez abarca cuatro dimensiones: 1. Los valores éticos de la sociedad, 2. su capacidad de asociatividad, 3. el grado de confianza entre sus miembros y, 4. la conciencia cívica.

### **Interpretaciones y/o modelos de Desarrollo Social Sustentable.**

Se han dado cientos de interpretaciones y/o discursos acerca del desarrollo social sustentable las cuales se pueden ubicar en tres modelos: 1. El desarrollo liberal y/o neoliberal sustentable. 2. El desarrollo sin crecimiento, ecologista y/o ecosocialista y 3. El desarrollo sustentable multifactorial.

1. El Liberal o neoliberal sustentable, considera la posibilidad de compatibilizar el crecimiento económico con la conservación ambiental, a la vez que medio para aumentar la productividad, consumiendo menos recursos, generando menos residuos, y mejorando la equidad social como índice de las condiciones de vida. Considera que la competencia abierta o mano invisible de los mercados a nivel global, lleva necesariamente al crecimiento sustentable y esa sustentabilidad implica automáticamente el bienestar de las generaciones futuras.

Este modelo de desarrollo sustentable *“coincide estratégicamente con el concepto de sustentabilidad débil, fundamentado en la posibilidad de sustitución del capital humano por otros tipos de capital”* (Carrizosa.2003:141).

2. El desarrollo sin crecimiento, ecologista y/o ecosocialista. Son radicales en su postura de

plantear una opción de crecimiento cero e incluso el decrecimiento económico, y la aplicación estricta del principio de precaución, impidiendo acciones productivas hasta tanto no se demuestren que no son dañinas. Cuestionan el modelo de bienestar del mundo moderno, y le apuestan a vivir mejor con menos. Los ecosocialistas hacen una crítica al modelo capitalista aduciendo su carácter ecológico insostenible; y que el desarrollo económico no es necesariamente sinónimo de crecimiento económico ni de desarrollo humano. (Wikipedia.2009). Le apuestan a propuestas comunitaristas.

3. El desarrollo sustentable multifactorial. Propone identificar el máximo flujo de ingresos que pueda ser generado, manteniendo por lo menos el capital que lo ha producido, con base en la optimización y eficiencia económica aplicada al uso de recursos escasos.

Ecológicamente considera necesario estabilizar los sistemas biológicos y físicos, y los artificiales como las ciudades, haciendo énfasis en preservar la resiliencia y la estabilidad dinámica con que esos ecosistemas se adaptan al cambio.

Socioculturalmente busca mantener la estabilidad social de los sistemas sociales y culturales y la reducción de conflictos destructivos. Son aspectos claves la equidad intergeneracional e intrageneracional, la eliminación de la pobreza, la preservación de la diversidad cultural y el mejor uso del conocimiento; promoviendo el pluralismo y la participación.

*“El desarrollo humano sustentable promovido por PNU es una variación de este propuesta, la cual hace énfasis en el capital social como variable operativa y en las condiciones políticas necesarias para la promoción del pluralismo y la participación”* Carrizosa.2003:143).

## **Lo Regional y/o local: Escenarios ideales del Desarrollo Social Sostenible.**

La implementación de políticas tipo desarrollo social sostenible, son viables a nivel local y regional por el carácter espacial inmediato de los actores sociales e individuales, cuyas acciones son de fácil control, por parte de las comunidades y autoridades respectivas, es decir:

“que las realidades locales en asentamientos humanos de baja densidad de población pueden permitir un aumento sostenible de la calidad de vida de esos pobladores bajo las circunstancias actuales de disgregación social, de globalización económica y de masificación cultural, comunes en la actualidad en nuestro medio” (Ibíd.: 146)

En esos escenarios la sostenibilidad de un lugar, poblado o asentamiento humano, puede considerarse como la posibilidad de sobrevivencia de una población sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriora el medio ambiente; cuyas acciones procuren el Desarrollo a Escala Humana a partir de una perspectiva de sostenibilidad integral potencial, que tiene en cuenta las más diversas variables físicas, bióticas, sociales, económicas, políticas, culturales, cognitivas, éticas y estéticas; que a través de una mirada compleja y multirracional, que valida el diálogo y convergencia de saberes, enriquece la visión de la situación y de las soluciones de origen, medios y fines, humanos.

En términos político-administrativos, y tomando como guía los objetivos de la agenda local 21, de la Cumbre de Johannesburgo (2002), se

considera que los municipios son las entidades apropiadas para asumir de manera integral el despliegue de los alcances del desarrollo sostenible a nivel local y, por tanto, los gobiernos locales deben ser reforzados por vía de políticas de descentralización en sus estructuras democráticas participativas. Políticas que validen una mayor participación ciudadana y una mayor transparencia gubernativa, que los dote de mayores fuentes de ingreso, así como de una atribución de los mecanismos de poder necesarios para alcanzar su efectiva consecución. (Villegas Moreno. 2008).

## BIBLIOGRAFÍA

CAPALBO, Lucio. (2008) *En el resignificado del desarrollo*. En: *Decrecer con equidad*. CICUS. Buenos Aires.

CARRIZOSA UMAÑA, Julio. (2003) *Colombia: de lo imaginario a lo complejo*. Ideas 3. Universidad Nacional. Bogotá.

Desarrollo Social Sostenible. Es.Wikipedia.org/wiki/Desarrollo\_sostenible. Consultado el 20 de agosto de 2010.

Informe Planeta Vivo.2004. WWWF/Adena.

MANFRED, Max Neef. (1985) *Desarrollo a Escala Humana*. CEPAUR.

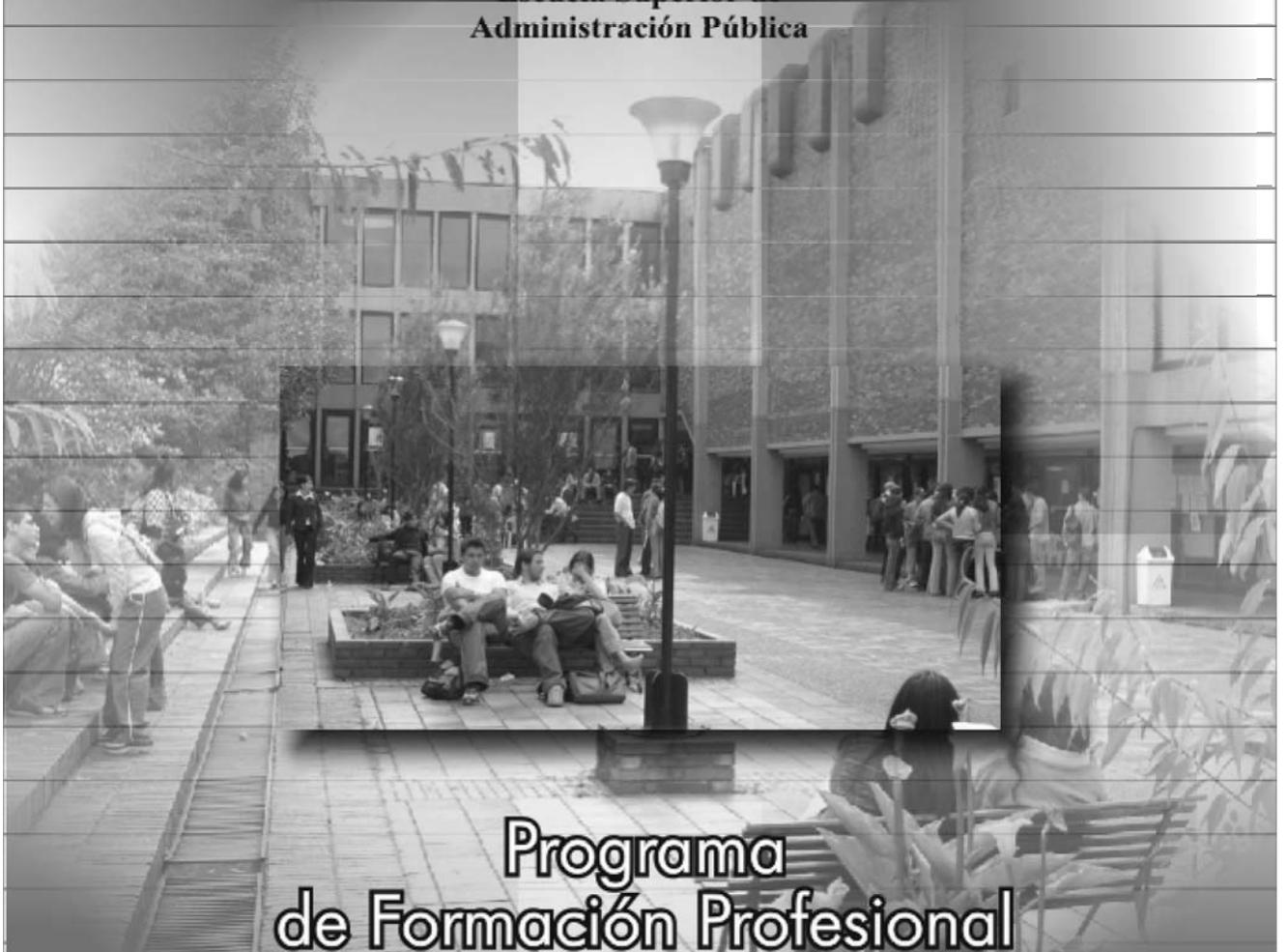
McKIBBEN, Bill. (2009). *Nuestro desafío energético*. En *National Geographic*. En español. Edición especial. Junio. México.

TAMAMES, Ramón. (1974) *La polémica sobre los límites del crecimiento*. Alianza Editorial. Madrid.

VILLEGAS MORENO, José Luis. (2008) *El desarrollo social sostenible*. En: [www.monografias.com](http://www.monografias.com). Consultado el 20 de agosto de 2010.



Escuela Superior de  
Administración Pública



# Programa de Formación Profesional EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

REGISTRO SNIES: 210443500001100111100 Registro Calificado

METODOLOGÍA: Presencial

Duración: Diurno 10 semestres - 180 créditos académicos

Nocturno 12 semestres - 180 créditos académicos

TÍTULO: Administrador Público

# Lo público: una mirada desde las dinámicas sociales

Giovanny Gilberto Leal Roncancio<sup>1</sup>



Imagen: reflexionesdeunescudero.blogspot.com

# LO PÚBLICO: UNA MIRADA DESDE LAS DINÁMICAS SOCIALES

## Introducción

El mundo contemporáneo ha venido estableciendo un régimen de libre mercado globalizado como único modelo de coordinación de lo social y lo político en el planeta, caracterizado por importantes avances tecnológicos en comunicaciones e informática; situación que ha constituido lo que Castells denomina una sociedad red; entendida como un sistema y una propuesta de sociedad que afecta a todas las instancias de la vida y la construcción de subjetividades, así como el concepto de Estado, lo político y lo público<sup>2</sup>

El libre mercado globalizado supone un énfasis importante en la capacidad de producción, el intercambio de bienes, servicios y productos entre los grandes emporios capitalistas que dinamizan la economía mundial, este proceso globaliza los mercados y todo aquel agente comercial productivo para dicho sistema, lo que supone un ejercicio de exclusión en tanto que no conecta en esta trama relacional comercial, aquellos que su rendimiento económico y capacidad tecnológica no es suficiente para entrar a dinamizar los intercambios financieros y monetarios globalizados.

En este orden de ideas, estamos frente a un sistema global cerrado y excluyente, toda vez que el mercado - centrismo desintegra las economías nacionales y hace invisibles a miles de seres humanos y expresiones sociales contrarias a sus lógicas comerciales e individualistas, fortaleciendo de esta manera solo a los grandes grupos económicos. Frente a este panorama, lo que se globaliza además, es la miseria y se concentra la riqueza. La lógica de este sistema es mantener

un control social a través de las leyes del mercado, donde la eficiencia, la competitividad y el consumo son las lógicas que sostiene en el tiempo este orden económico establecido.

En un sistema como este, el Estado pasa a ser un *nodo*<sup>3</sup> más de esta gran red económica y financiera, cuya única función es garantizar y proteger al individuo y su libertad como agente económico y consumidor activo, así como el libre comercio y pleno movimiento de la economía. Frente a lo político y la construcción de lo público como escenario de aparición y encuentro con los otros, pierden sus fundamentos, ya que es reemplazado por una racionalidad que rinde culto al "Yo" y a su capacidad económica. El mercado adquiere un carácter público y sus criterios de competitividad, producción y eficiencia, establecen la medida para las relaciones interpersonales y sociales.

En medio de este sistema económico global y de su expansión en el mundo, las sociedades contemporáneas están viviendo un profundo proceso de diferenciación social y funcional<sup>4</sup> en la estructura social, evidente en los cientos de grupos au-

1 Magíster en Estudios Políticos. Docente-investigador. Miembro del Colectivo de Estudios e Investigación Social. CEIS.

2 CASTELS, Manuel. (1999) "*La era de la información, economía, sociedad y cultura*". Volumen No 1. La sociedad red. Buenos Aires. Siglo XXI, editores.

3 CASTELS, Manuel. (1999) "*La era de la información, economía, sociedad y cultura*". Volumen No 1. La sociedad red. Buenos Aires. Siglo XXI, editores.

4 LECHNER, Norbert. (1995) "*La Política ya no es lo que fue*". Nueva sociedad 144. México.

tónomos con racionalidades y necesidades específicas que han surgido durante las últimas décadas; dinámica mundial que hace más complejo el panorama social y cultural del planeta, ya que cada actor nuevo trae consigo un mundo de significaciones, emociones, lógicas que entran a competir en términos simbólicos en la esfera social demandando reconocimiento e inclusión en la actividad humana.

Este fenómeno social y cultural es lo que denomina Castells nuevas identidades<sup>5</sup>, que profundizan aún más las mutaciones que ha sufrido la coordinación social desde el Estado y sus instituciones, así como las formas de entender y ejercer lo político y construir lo público en medio de estos cambios estructurales.

En medio de este panorama, el Estado y sus instituciones deben tener en cuenta el medio circundante para acoplarse a los ritmos y demandas de estos nuevos actores, en tanto que son expresiones de poder que se crean y se movilizan desde ámbitos locales y comunitarios; de allí la necesidad de entender lo político y lo público desde una visión más amplia y compleja. Esta proliferación de grupos, organizaciones sociales o nuevas identidades traen consigo otras estéticas, símbolos, cosmovisiones, discursos, acciones y propuestas de vida y surgen como respuesta y barrera a un sistema económico global imperante mediado por lógicas individualista, excluyentes e inhumanas. Es así, que desde lo local y comunitario se empiezan a generar otras formas de relación, representación, identidad y participación social en cuyo centro se encuentra la protección del ser humano como fin en sí mismo y agente de cambio.

En términos generales, estas nuevas identidades se han convertido en dispositivos que desde sus discursos y acciones cotidianas inscriben en la sociedad una propuesta alternativa de existencia, donde la diferencia y la pluralidad no son elementos de la fragmentación del tejido social, como ocurre en el liberalismo económico globalizado, sino que son principios sobre los cuales se pueden construir mundos comunes; es decir, estas nuevas identidades son un realidad

social y política que desde el cotidiano local y comunitario construyen otro tipo de comunidad desde la diferencia y la pluralidad, posibilitando de esta manera, el retorno de lo humano, social, colectivo, político y público en la existencia en sociedad.

A partir de este marco de transformaciones y dinámicas sociales, el presente análisis político se plantea como objetivo revisar la construcción de lo público en medio de las complejidades dinámicas sociales que trae consigo el siglo XXI, partiendo de la idea de que lo público ya no es fagocitado<sup>6</sup> exclusivamente desde el Estado y sus instituciones, sino que ahora empieza hacer percibido desde las prácticas de interacción simbólica, en cuyo centro se encuentra la capacidad de discurso y acción de los nuevos actores sociales organizados que impulsan e instituyen desde sus quehaceres cotidianos, locales y comunitarios lo público, mediante el posicionamiento de nuevas formas de relación y visiones del mundo alternativas o diferentes a la imperante por el sistema económico global.

Para realizar el análisis político de dicha realidad, la presente disertación utiliza como referentes conceptuales los planteamientos de Manuel Castells frente a la sociedad red y el poder de la identidad, con el fin de dar cuenta de las transformaciones tecnológicas, económicas, sociales, culturales y políticas del mundo contemporáneo, de igual manera, se abordan las definiciones de Chantal Mouffe, acerca de la ciudadanía y la necesidad del retorno de lo político en la esfera social y pública.

5 CASTELLS, Manuel. (1999) *El poder de la identidad. Paraísos comunales: La identidad y sentido en la sociedad Red*. Buenos Aires. Siglo XXI, editores.

6 MARTÍN BARBERO, Jesús. (2001) *Reconfiguraciones comunicativas de lo público*. ITESO, Departamento de Estudios Socioculturales. Guadalajara. México.

---

*El Estado y sus instituciones deben tener en cuenta el medio circundante para acoplarse a los ritmos y demandas de estos nuevos actores, en tanto que son expresiones de poder que se crean y se movilizan desde ámbitos locales y comunitarios.*

---

Es importante aclarar que esta reflexión se pretende describir las características sociales, culturales y políticas que intervienen en el mundo globalizado y, como a partir de allí se están configurando nuevas formas de percibir lo público más allá de los límites del Estado y del mercado.

Este artículo busca realizar una lectura política de las complejas dinámicas y transformaciones sociales que han provocado los procesos de liberación económica globalizada, se analizara el rol que desempeñan en lo social y político las diversas manifestaciones de organización y/o movilidad social que emergen desde lo comunitario y local, con el fin de determinar cómo desde estas expresiones y acciones se manifiesta una forma particular de percibir y configurar lo público/político. Para ello, sirve de apoyo la perspectiva teórica de Hannah Arendt y su postulado sobre la pluralidad.

Finalmente es importante aclarar que esta disertación busca problematizar y complejizar el entendimiento y la construcción de lo público, de igual manera, aportar a las reflexiones académicas contemporáneas sobre dicho concepto y sus características políticas.

**Palabras claves:** Globalidad, nuevas identidades, organización y movimientos sociales, acción y discurso, sujeto político, lo público/político.

Transformaciones del Estado Keynesiano en las sociedades globalizadas

La idea del Estado, entendido como instancia privilegiada de coordinación social que representa una estructura de dominación legítima, reconoci-

do como la autoridad máxima que tiene el monopolio de la toma de decisiones para toda la población; sobre la base de su posición como centro jerárquico de la sociedad y forma de articular la vida social mediante una coordinación política, a comienzos de la década de los años ochenta entra en crisis debido a la ventaja avasalladora del mercado.

Desde la perspectiva Keynesiana, que según los neoliberales entro en crisis, el Estado es una instancia administrativa centralizada; es decir, se concibe como el único núcleo rector desde el cual se ordena el conjunto de la sociedad. Al mismo tiempo, es un ente coordinador jerárquico, en el que las decisiones son tomadas por las autoridades políticas mediante procedimientos legales establecidos. A su vez, ejerce funciones de carácter público, por cuanto su coordinación política remite a la ciudadanía y su ejercicio en el ámbito público. De esta manera su función se considera deliberada, pues responde a propósitos fijados de antemano<sup>7</sup>.

Lechner identifica tres dimensiones de la coordinación política del Estado, a saber:

7 LECHNER, Norbert.(1995) "La Política ya no es lo que fue". Nueva sociedad 144. México.

- **“Regulación:** Ordena legalmente las relaciones entre diferentes procesos y actores sociales con el fin de resolver conflictos”.

- **“Representación:** El Estado representa las ideas predominantes acerca del orden social mediante una imagen simbólica de unidad de la vida social que hace que los diferentes actores se sienten perteneciente a la misma”.

- **“Conducción:** Encauza las diferencias sociales”<sup>8</sup>.

En América Latina la coordinación política ha tenido su expresión más íntima en el Estado desarrollista, afirma Lechner, al tiempo que asegura que este tipo de Estado se caracteriza por la articulación de tres ejes fundamentales. (Abril 1997. p. 10)

- *“El Estado como motor de desarrollo económico fomentó un proceso de industrialización sustitutiva de las importaciones”.*

- *“La afirmación del Estado como representante de la nación extendiendo la ciudadanía política y social a los sectores sociales, hasta entonces marginados”, explica Lechner.*

- *“La racionalización de la intervención del Estado en nombre de un proyecto de modernización”<sup>9</sup>.* En este marco, explica Lechner los países latinoamericanos crean numerosos proyectos de desarrollo socioeconómico.

Pronto, todas estas funciones y prácticas de coordinación política por parte del Estado se encontrarían en entredicho en América Latina y Europa, al tiempo que se observa una creciente demanda de intervención estatal que provoca, en palabras de Lechner, una sobrerregulación de la vida social, a la vez que el Estado se sobrecarga de exigencias y demandas. *“La concepción de una coordinación integral o planificación global de la sociedad se desmorona a la vez que surgen dudas acerca de la gobernabilidad democrática”* (p. 9. abril 1997).

Como consecuencia de estos problemas, la coordinación jerárquica del Estado comienza a enfrentar diversos obstáculos. En primer lugar, en la implementación puesto que el Estado no logra ejecutar adecuadamente los programas políticos; segundo, los problemas de motivación, los ciudadanos se rehúsan a obedecer, demandan autonomía o porque hay intereses organizados con importante poder; tercero, los problemas de conocimiento porque se evidencia falta de información acerca de los contextos y las dinámicas sociales y políticas, y por último, problemas de complejidad a raíz de las constantes transformaciones de la realidad social, que hacen que el instrumental político resulte deficiente. (Lechner, abril, 1997. p.10.)

Esta serie de dificultades con el paso del tiempo fueron más frecuentes y difíciles de contro-

8 | LECHNER, Norbert. (1999) *“Tres formas de coordinación social”*. Revista de la CEPAL No 41. Abril 1997. México.

9 | *Ibid.*

lar. Según Lechner, a finales de la década de los setenta y definitivamente con el colapso financiero de 1982, se hace evidente en todo el mundo el agotamiento del modelo estado-céntrico. En este contexto surge la idea del neoliberalismo, que responde a la decepción generalizada de la coordinación política del Estado denunciando los efectos paradójicos de la acción estatal, por provocar un bloqueo del desarrollo social en lugar de fomentarlo. (Lechner, abril, 1997 p. 11)

En consecuencia, el libre mercado globalizado (neoliberalismo) se proclama como único principio de coordinación social, pero con efectos perversos para los ciudadanos más frágiles, para la estructura social y por supuesto, para la política y demás niveles de la vida social. El neoliberalismo trajo consigo desde su advenimiento pobreza, desprotección, abandono y exclusión, consecuencias sociales que hoy en día, siglo XXI perduran con mayor frecuencia. Dichos efectos durante décadas han motivado en diferentes rincones del planeta importantes movilizaciones y protestas contra este nuevo modelo de libre mercado globalizado y sus efectos dañinos para la mayoría de la población mundial.

Estas manifestaciones sociales han posibilitado el surgimiento de nuevos actores cada vez más autónomos, con racionalidades específicas que crean espacios y contextos distintos a los impuestos por el modelo del libre mercado globalizado. Lo que genera un ambiente de complejidad e incertidumbre, imposible de coordinar políticamente bajo una única estructura central de poder. En palabras de Lechner:

*“Simultáneamente al avance de la modernización y la consiguiente diversificación de los actores, potenciadas por la globalización, se incrementan las demandas de coordinación”.* (1997. p. 11)

Esta multiplicidad de nuevos actores con diversidad de intereses y especificidades, han cuestionado los postulados y efectos sociales del libre mercado globalizado y el rol que éste le ha asignado al Estado como dinamizador de las lógicas económicas, *incluyendo (el public choice) y el individualismo radical como única conducta racional*<sup>10</sup>; revelan de esta manera, las limitaciones de la coordinación social a partir de las leyes del mercado. Así mismo, han logrado establecer nuevas reglas de convivencia social, de negociación y concertación en medio de la pluralidad de identidades. En este sentido, dice Lechner:

*“En todos los países del mundo existe con mayor o menor intensidad, una sociedad civil fortalecida y altamente diversificada. La situación se caracteriza por una creciente complejidad social que obliga a lentos y complicados procesos de negociación y concertación”* (1997. p. 12)

Implícitamente, lo que demuestran estas nuevas manifestaciones sociales disidentes y que han resistido los efectos perversos del libre mercado globalizado, es la necesidad de volver a esos espacios políticos de formulación de consensos y acuerdos sectoriales que se habían perdido a causa de las lógicas impuestas por el mercado, para mitigar los complejos procesos de negociación que trae consigo una sociedad policéntrica, plural y diversa. Para Lechner:

*“América Latina, en poco más de una década pasó del descubrimiento del mercado al redescubrimiento del Estado”* (1997. p. 15).

De tal manera, se advierte en este sentido la necesidad de lo estatal e institucional, pero ahora bajo un carácter de complejidad, no sólo por el alto número de nuevos actores que intervienen en asuntos sociales y políticos, sino por la capacidad que poseen estos de reflexión, crítica, movili-

10 | LECHNER, Norbert. *“Tres formas de coordinación social”*. Revista de la CEPAL No 41. Abril 1997. México.

zación y resistencia frente a las medidas impuestas por las leyes del mercado y la ausencia de una coordinación política.

La anterior situación supone la necesidad de establecer canales de deliberación y concertación, en primer lugar, con el Estado, de cara a fortalecer su funcionalidad como ente de control político y en segundo término, con la diversidad de redes de comercio y de mercados, con el fin de humanizar el desbordante auge del proyecto individualista, materialista, utilitarista y de competencia económica en el planeta. En términos generales, se trata de establecer un proceso dialéctico entre el poder social, representado en los nuevos actores organizados y los movimientos sociales disidentes; el poder estatal y su diversidad de representantes y los entes económicos. Esto configuraría una nueva forma de percibir y configurar lo público / político desde la perspectiva de la pluralidad.

En consecuencia, el aparato estatal e institucional y los procesos políticos e incluso económicos que surjan en medio de estas dinámicas, deben establecer un proceso dialógico con las demandas de estos nuevos actores sociales, espacios, realidades y contextos socioculturales. En términos generales, se requiere de una profunda transformación de lo estatal, institucional, lo político y lo público para abordar la complejidad social del siglo XXI.

En las sociedades postindustriales, tipificadas por un alto nivel de división de trabajo y diferenciación funcional, la complejidad social se manifiesta como la variedad y discontinuidad semántica de los lenguajes, entendimientos, técnicas y valores que se utilizan dentro de cada subsistema y sus diferenciaciones ulteriores. Todo subsistema tiende a buscar una especialización y a operar sobre la base de códigos funcionales distintos y autónomos. Junto con la tendencia a la autonomía de los códigos funcionales existen fenómenos de interdependencia creciente entre los diversos sistemas. La interdependencia entre los diversos sistemas revela una actividad difusa y policéntrica con una tendencia característica ha-

cía la ruptura de las estructuras jerárquicas. (Danilo Zolo, 1994. pág. 20-21)<sup>11</sup>

### **Nuevas identidades y su relación con lo político**

Lo político ha estado estrechamente relacionado con el aparato estatal y sus instituciones, dicha visión es una lectura miope frente a lo que significa lo político, por lo menos desde una lectura filosófica. Ofrecer un concepto de lo político distinto al tradicional obliga a explorar en detalle las prácticas humanas que acontecen fuera de los límites del aparato estatal y del mercado. Por lo tanto, se trata de entender que los nuevos actores que han surgido desde el ámbito de lo comunitario y local posicionando en lo público: protestas, críticas, demandas y propuestas frente a diversos temas de interés colectivo, son un poder social, lo que refiere un nuevo concepto de político.

El poder social que se representa en las diversas formas de organización y movilización determinan de alguna manera, en palabras de Castells, el principio de configuración de nuevas identidades<sup>12</sup> en medio de un mundo que intenta homogenizar la vida humana bajo las lógicas del libre mercado. Estas dinámicas obedecen estrictamente al proceso de diferenciación social y funcional propuesto por Lechner, que ha acontecido en las últimas décadas en el mundo evidenciado la ruptura de la estructura social a escala planetaria.

El surgimiento de estas energías y expresiones sociales que implícitamente refieren un nuevo

11 ZOLO, Danilo. (1994) *Democracia y Complejidad. Un enfoque realista*. Nueva Visión. Buenos Aires.

12 CASTELLS, Manuel. (1999) *El poder de la identidad. Paraísos comunales: La identidad y sentido en la sociedad Red*. Buenos Aires. Siglo XXI, editores.

---

*El poder social que se representa en las diversas formas de organización y movilización determinan de alguna manera, en palabras de Castells, el principio de configuración de nuevas identidades*

---

concepto de poder (no estatal, ni del mercado) supone otra idea de la noción de lo político y por ende de configuración de lo público, al respecto Gamble (citado en Navarro) afirma que:

“Lo político actualmente se define de forma que puede abarcar otras áreas de la vida social tales como género, la etnia, o la clase. La política ya como un aspecto de las relaciones sociales, que como una actividad que tiene lugar en las instituciones de la administración pública. Ya lo político ejercido únicamente desde el espacio del Estado ha perneado a la sociedad civil” (Gamble citado en Navarro.2001. 32- 33)

En este sentido, según Maldonado, estamos ante el enfoque de lo político denominado en la Grecia antigua como *politeia*, “la política vista como una cosmovisión que implica al mismo tiempo aspectos, temas, problemas, dimensiones sociológicas, administrativas, éticas, filosóficas, económicas, educativas, religiosas, científicas, estéticas y otras. Se trata de la política que gira no en torno al Estado, sino a la construcción de un mundo común para todos”. (2003. p. 2)

Esta noción de lo político (*politeia*) en las sociedades contemporáneas se ha manifestado por la creciente proliferación de nuevos actores sociales que se congregan en grupos diferenciales cada uno con sus lenguajes, códigos, valores, necesidades y racionalidades específicas que deambulan por la sociedad, con un importante poder de influencia, movilización y respuesta frente a todo aquello que genera exclusión o atenta contra la dignidad y la vida. Dicha situación complejiza la existencia en sociedad y obliga a ver lo político ahora en el centro de las relaciones sociales y en aquellos asuntos, procesos y prácti-

cas que la sociedad determine pertinentes para construir mundos comunes.

En términos generales, lo político reside en el poder de lo social representado en las diversas manifestaciones organizativas o movimientos sociales, los cuales ya no se cohesionan y construyen comunidad desde lo jerárquico; es decir, por cuenta de una racional legal propia del Estado de derecho; ahora, estas nuevas energías son una forma de poder que acontece desde lo social y que establecen una horizontalidad con los diferentes actores políticos y económicos. Son nuevas identidades que se construyen desde lo que Manuel Castells llama: “*identidades de resistencia y de proyecto.*”

**“Identidad de resistencia:** generada por aquellos actores que se encuentran en posiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de la dominación, por lo que construyen trincheras de resistencia y supervivencia basándose en principios diferentes u opuestos a los que impregnan las instituciones de la sociedad.<sup>13</sup>”

**“Identidad proyecto:** Cuando los actores sociales basándose en los materiales culturales de que disponen, construyen una nueva identidad que

13 CASTELLS, Manuel. (1996) El poder de la identidad. Paraísos comunales: identidad y sentido en la sociedad red.

redefine su posición en la sociedad y, al hacerlo, buscan la transformación de toda la estructura social.<sup>14</sup>”

La presencia de estas nuevas formas de construcción de identidad que denotan un ejercicio de poder desde lo social, demandan del Estado y del mercado un cambio radical en sus formas tradicionales de proceder en medio de la globalidad. Más aún, cuando estos sujetos se concentran en grupos y establecen estructuras de acción para influir directamente en la esfera de lo público.

“Toda estructura de acción colectiva se erige como sistema de poder. Esta estructura es fenómeno, efecto y hecho de poder. En tanto construido humano, la acción colectiva regula y crea poder para permitir a los hombres cooperar en las empresas colectivas”. Michel Crozier. (Citado en Navarro.2001. p. 27)

Para Foucault, estudiar el poder es establecer cómo se determinan los procesos de “*subjetivación*” en la sociedad, a partir de los modos de “*objetivación*” que transforman al individuo como sujeto. De tal forma, referirse al poder es preguntarse: ¿cómo se ejerce? ¿De unas personas sobre otras?, es decir, que el poder es ejercido de hombre a hombre en una relación que existe como acto. El poder es una fuerza que se ejerce en la acción entre los cuerpos, de un cuerpo a otro y del cuerpo en sí. De tal manera que la acción es una condición humana determinante de un sujeto, en tanto configura relaciones de poder que se erigen en la esfera social. En otras pala-

bras, el sujeto en la estructura social ejerce una acción política que configura relaciones de poder en torno a una agregación que legitima o repele toda acción de poder que atente contra sus intereses<sup>15</sup>.

Es importante aclarar, que el concepto de lo político que interesa resaltar se refiere exclusivamente al proceso de construcción de poder mediante la cohesión social y la reproducción colectiva, es decir, lo que importa en este aspecto, es la capacidad de movilización y agrupación de los individuos por medio del agenciamiento discursivo revelador, accionario transformador y simbólico. Lo político se entiende como la capacidad asociativa que se genera bajo necesidades e intereses comunes construidos y no impuestos por el poder del Estado o creados por las lógicas del mercado.

La capacidad de crear un discurso revelador y motivar una acción transformadora son virtudes humanas que, parafraseando a Hannah Arendt, aunque no desde el plano de lo natural, son condiciones humanas que permiten relacionar al humano con el otro humano. Por su parte, la virtud humana de “*la acción*”, es una actividad “*privativa*” de los seres humanos, porque es la condición de la actividad política que parte de la igualdad de todos. Igualdad que paradójicamente, consiste en que cada uno es diferente. Es decir, la igual-

14 | *Ibíd.*

15 | FOUCAULT, Michel. (1991) *El Sujeto y el Poder*. Carpe Diem Ediciones.

dad del ser humano es la pluralidad, en ella la acción comunicativa del ser humano se manifiesta y se concreta, el carácter “procesal” de la acción se hace patente.

“La acción es a la vez la *conditio sine quanon* y la *conditio per quam* de la vida política”, es decir, la acción es la condición sin la cual no es posible la vida política, ella posibilita la vida de los seres humanos en la comunidad, que desborda el encerramiento del sujeto sobre sí mismo y por esto es política; pero a la vez es “la condición por la cual”, o mediante la cual, la vida política se materializa entre los hombres y esto lleva a ver la “acción” como la auto creadora de la vida política”.<sup>16</sup>

Mediante la acción que realiza el sujeto se revela como humano, y en esta revelación se manifiesta su cualidad de ser único, distinto. Pero a la vez, se revela la igualdad de la condición de ser humano. De ahí, que, en el examen que realiza Arendt de la condición humana, según su consideración los hombres pueden vivir sin laborar, así como pueden vivir sin aportar un vértice a la naturaleza, ya que pueden obligar a que otros hagan las cosas por ellos. Pero no pueden vivir sin acción, nadie puede realizar la acción por otro. Esta es la condición que hace humano al humano, que hace aparecer el humano ante los demás, y sin ella, sencillamente no se es humano.

Considera Arendt que uno de los aportes del mundo griego es que la política se origina en el actuar de manera grupal de los seres humanos, y este actuar no sólo está en relación con lo público sino que lo constituye, es su matriz generativa que hace posible el “espacio de aparición”, el cual es previo y condición constituyente de cualquier forma de gobierno. Así como en general de lo público en donde se manifiesta el poder; y el poder surge en donde la palabra se utiliza para develar realidades y los actos no se prestan para destruir y violentar sino para construir, hacer nuevas realidades más humanas.

En términos de Habermas, la palabra o el lenguaje es lo que permite comprender los procesos de acción que los individuos realizan al efectuar un acto de habla.<sup>17</sup> Éste es un punto esencial a resaltar, la importancia de la acción política y el discurso como condición humana, ya que se podría afirmar, que sin lo público y sin el discurso el humano no sería humano, es más, el espacio político, discursivo público es el verdadero espacio de humanización y de recreación de la humanidad misma. Habermas concibe un sujeto que reconoce sus potencialidades y que sabe que además de sus necesidades materiales tiene una vida interna, al mismo tiempo que es capaz de reconocer la existencia de otros sujetos y de entrar en un proceso de entendimiento con ellos, y que este entendimiento que entable echa las bases de la existencia en sociedad.

El sujeto de Habermas, no es un sujeto que se queda pensando para sí mismo, sino que es un individuo que entra en contacto con otros y que mediante la práctica comunicativa tiene en sus manos la posibilidad de cambiar por consenso las bases de la sociedad en la que vive. Es un sujeto dinámico que está comprometido con su entorno, que actúa siempre por la búsqueda de la verdad, que actúan con libertad, y sobre todo que asume una postura crítica de su realidad. En este sentido, el poder del sujeto radica en la capacidad de entrar en diálogo con los otros, construir consensos en espacios políticos /públicos y transformar las dinámicas circundantes de su existencia en sociedad.

Esta capacidad discursiva que denota poder se asemeja al pensamiento humanizante de Arendt, ya que la humanización se da en, por y con el poder.

16 ARENDT, Hannah. (2001) *La Condición Humana*. p 22.

17 HABERMAS, Jurgen. (1988) *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus, Tomo I.

*“Éste es el que posibilita y mantiene la esfera pública, surge de la integración, del actuar grupal de los seres humanos y desaparece al disgregarse. De ahí que el poder es algo que jamás se realiza plenamente, en él siempre hay una potencialidad independiente de los factores y los medios materiales, aun cuando el único factor material para su existencia es el vivir unido del pueblo. Lo que mantiene al pueblo unido después de que haya pasado el fugaz momento de la acción (lo que hoy día llamamos organización) y lo que, al mismo tiempo, el pueblo mantiene vivo al permanecer unido es el poder”.*

El poder es un asunto humano basado en la capacidad de acción y el discurso, por ello ilimitado como ésta. Arendt establece una diferencia entre poder, violencia y piensa que la violencia está en capacidad de destruir el poder pero no de sustituirlo. Así mismo, diferencia la fuerza del poder, encontrando en la primera un don de la naturaleza que el individuo no puede compartir con otros. De ahí, que la calamidad de la acción y del discurso se produce cuando la pluralidad propia de la condición humana se intenta suprimir, lo que equivale a suprimir lo público situación que se presenta en el totalitarismo.

En la acción y en la capacidad de discurso el hombre se posibilita cada vez más y se humaniza, porque dichas virtudes son condiciones para que éste actúe políticamente, y a la vez mediante la acción misma se recrea y se regenera la acción llevando a la condición humana a más y mejores niveles de humanidad individual y social.

Entonces la condición humana de la acción junto con la racionalidad dialogante, constituyen las virtudes humanas que configuran al individuo en un sujeto político, al tiempo que posibilita e instituye lo público; es decir, la vida política de los seres humanos en comunidad. Se es sujeto político y se instituye lo público por estas condiciones cuando el sujeto tiene la capacidad de interactuar con otros y la naturaleza. Cuando se reconocen las potencialidades y la capacidad de rechazar lo que somos y se promueven nuevas formas de existencia por medio de procesos de entendimiento y de consenso.

Lo público se configura cuando los sujetos se apropian de los espacios democráticos y cuando se sabe que además de sus necesidades materiales y particulares existen otros con quienes puede construir un bien y horizonte común.

Robert Dahl expresa que: *“Quien meramente persigue su propio interés no puede ser un buen ciudadano: Un buen ciudadano es el que en las cuestiones públicas apunta siempre al bien común”.* En este sentido un buen ciudadano esta para lograr el bien de la polis. (Citado en Navarro. 2001 p. 22).

El sujeto político al que se hace referencia, que se apropia de los espacios públicos por el discurso revelador y la acción transformadora, se entiende como una nueva de identidad; es decir, *“es una construcción de sentido atendiendo a un atributo cultural, o a un conjunto relacionado de atributos culturales, al que se le da prioridad sobre el resto de las fuentes de sentido.”* En este orden de ideas, en el mundo contemporáneo acontecen diversas fuentes de sentido, de construcción de identidad, como por ejemplo, el Estado y sus instituciones que desde la perspectiva de Castells, configura una *“identidad legitimadora, introducida por las instituciones dominantes de la sociedad para extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales. Se acude a varias teorías del nacionalismo”*<sup>18</sup>.

Por otro lado, tenemos como fuente de sentido, de construcción de identidad, el libre mercado globalizado, el cual inscribe al interior de la sociedad una serie de discursos, patrones de com-

18 Castells, Manuel. (1996) *El poder de la identidad. Paraísos comunales: identidad y sentido en la sociedad red.*

---

*En la acción y en la capacidad de discurso el hombre se posibilita cada vez más y se humaniza, porque dichas virtudes son condiciones para que éste actúe políticamente.*

---

portamiento y estéticas impuestas por los hábitos de la oferta, la demanda y el consumo, acogidas por los individuos como formas racionales de existencia y convivencia en sociedad.

Frente a estas fuentes de identidad (Estado y libre mercado globalizado), las nuevos actores, organizaciones y movilizaciones sociales que surgen de lo comunitario y lo local corresponden a los procesos de construcción de identidad de *“resistencia o proyecto”*, tal y como lo expone Castells. De allí la necesidad de entender estos nuevos actores como otras formas de identidad que surgen de procesos más humanizados, sensibles, críticos y propositivos frente a sus realidades, lo que se ha denomina sujetos políticos.

Hacia una reconfiguración de lo público/político desde la dinámicas sociales en las sociedades globalizadas

La condición humana de la acción y el discurso que permiten que el hombre interactúe y pueda entrar en entendimiento con otros sujetos con quienes se pueden construir consensos y bienestar colectivo, entra en crisis en las sociedades contemporáneas por la racionalidad del libre mercado (neoliberalismo) que en el siglo XXI se proclama como único principio de coordinación social, con consecuencias perversas para los ciudadanos más frágiles, para la estructura social y, por supuesto para lo público / político y demás ámbitos de la vida social.

Este orden específico que asumieron las sociedades contemporáneas, además de las dislocaciones en la estructura social que se traducen en la ruptura de los espacios comunes, inscribió en los sujetos una racionalidad instrumental,

individualista, egoísta que hace que el individuo actúe de forma coherente con sus propias aspiraciones e intereses; es decir, los individuos tienen claras sus necesidades y la importancia de éstas, por lo que ordenan sus prioridades de acuerdo con ellas y actúan en consecuencia.

Para Habermas, la existencia de este sujeto *“monológico”* imposibilita la acción comunicativa, ya que no permite reconocer a otros y mucho menos emprender un proceso dialógico. En este orden de ideas, este individuo es estático. Esto significa para Habermas que al no reconocer a los otros y al actuar solamente en busca de la consecución de sus fines, cancela las posibilidades de crear y recrear en la interacción dentro de un contexto comunicativo la sociedad de la que forma parte. (2001. p. 99)

Adicionalmente, la lógica del libre mercado globalizado ha deconstruido la idea y el valor de lo público desde una perspectiva política y humana, en tanto que dichas prácticas instituyen en el conjunto de la sociedad criterios individualistas. En consecuencia, esta nueva racionalidad ha configurado individuos universales y totalizados que sólo adquiere su identidad como ciudadanos por las leyes o normas que condicionan sus comportamientos en la sociedad.

La pérdida de referentes sociales y políticos claros que apunten hacia la construcción de un futuro común y no disperso, es otra de las consecuencias de la lógica del libre mercado globalizado, de tal manera que se hace apre-

miente, lo que en palabras de Chantal Mouffe<sup>19</sup>, podríamos denominar la construcción de un “Nosotros” como expresión de lo político.

“Lo político requiere que el individuo sea un ser social que participe y se involucre en asuntos públicos, un ser que no se determine y se interese solo de sus necesidades particulares, sino que se constituya como sujeto a través de una conciencia de lo colectivo y el bien común”. “. (Chantal Mouffe. P. 181. Barcelona. 1999)

La construcción de una conciencia e identidad común en medio de una racionalidad antropocéntrica y un sistema de relaciones configurado por las lógicas del consumo, requiere de sujetos que no se configuren solamente por una ley, sino que se mantengan en constante acción y relación con su medio circundante.

*“El sujeto ya no está centralizado ni totalizado, sino que se encuentra en una intersección de múltiples posiciones subjetivas. En consecuencia nunca hay una identidad definitivamente establecida, sino siempre un cierto grado de apertura y de ambigüedad en la manera de articularse las diferentes posiciones subjetivas. Lo que surge son perspectivas completamente nuevas para acción política, que ni el liberalismo, con su idea de que individuo solo persigue su interés propio, ni el marxismo, con su reducción de todas las posiciones subjetivas a la de clase no solo pueden aprobar, sino ni siquiera imaginar”. Chantal (1999.p. 32.)*

Ser sujeto significa en estas condiciones, la lucidez crítica del auto reconocimiento y valoración de estas realidades. Una orientación armada de herramientas de comprensión y transformación en esta cartografía diversa y contradictoria. Una capacidad de organización y movilización de los deseos colectivos. Poner en juego la potencia de la autonomía social. Se es sujeto siendo autónomos; es decir, reapropiando los comunes expropiados por la lógica individualista de las políticas públicas que han dominado la esfera capitalista en las últimas décadas, responsables de la destrucción de los valores de la comunidad y del deterioro progresivo de la vida pública, por la ruptura del vínculo social y la promoción del individuo que solo sabe cuidar su interés propio.

No se es sujeto político, cuando se es visto por parte de los poderes dominantes contemporáneos (Estado de derecho liberal y el mercado) como un medio, más que como un fin en sí mismo o cuando es considerado como un simple estatus legal y receptor pasivo de derechos y deberes y consumista que goza de protección de ley como el caso colombiano.

Las leyes o reglas no determinan comportamientos sino condiciones para hacer aceptado en la elección de comportamientos. Al respecto Oakeshott (citado en Chantal) asegura que los participantes en una asociación civil o “societas” (Asociación civil que designa una relación formal

19 CHANTAL, Mouffe, (1999) *El retorno de lo político: Comunidad, ciudadanía, pluralismo democracia radical*. Paidós. Barcelona.

en términos de reglas), “están ligados por la autoridad de las condiciones que especifican su preocupación común. Estas condiciones consisten en una serie de reglas o de prescripciones al modo de reglas que no especifican comportamientos, sino condiciones para hacer aceptado en la elección de comportamientos”. (Chantal. 1999. p. 140.)

Se es un sujeto político que aporta a la construcción de lo público desde una perspectiva política cuando se reivindican y valoran las capacidades colectivas, se construye bienestar social y se realiza los deseos colectivos. Cuando el discurso social se refiere a la acción humana y tiene una intensión de crear formas específicas de unidad e identidad colectiva entre intereses y objetivos distintos.

De esta forma se crean relaciones más humanas, pues la forma de cohesionar las diferencias y particularidades se realiza con el compromiso de cada individuo con intereses o ideales comunes y no en términos técnicos, legales en donde la relación entre sí consisten en el reconocimiento de una autoridad y unas reglas que condicionan la acción, como suele presentarse en las sociedades que se organizan y construyen ciudadanía bajo la lógica del Estado de derecho y el liberalismo económico.

La vida política concierne a la acción colectiva pública, es la creación continua de unidad de un público, en términos humanos y fuera de la racionalidad que enaltece el “yo” y sus particularidades. Es la posibilidad de crear un “nosotros” y una identidad colectiva en un contexto de pluralidad de aspiraciones variadas y de intereses en conflicto. Al respecto, Chantal afirma que:

*“La ausencia de aspiraciones rivales y de intereses en conflicto, es un tema que nunca entra en el dominio político, porque no hace falta adoptar una posición política”.* Mouffe (1999.p. 77. Paidós. Barcelona).

Desde la perspectiva de la pluralidad de interés que entran en conflicto en un escenario de aparición, característica predominante de lo público / político desde Arendt, podemos entender, que lo público acontece a partir de un ordenamiento simbólico de las relaciones sociales, cuando su esencia se enmarca dentro del conjunto de interacciones humanas que construyen significancias y realidades específicas comunes a partir de la pluralidad. En otras palabras, la interacción simbólica se refiere a la capacidad que tiene los individuos de crear un mundo de aparición común (lo público) por la identificación de necesidades e intereses colectivos (lo simbólico) <sup>20</sup> y que se manifiestan e intervienen en los asuntos humanos por sus formas de acción específicas, con el fin de transformar o develar nuevas realidades o necesidades utilizando el poder del discurso, la deliberación, la negociación y los acuerdos (lo político).

Las interacciones producen realidades sociales las cuales se dotan de significado cuando se crean alrededor de intereses, necesidades, problemas, iniciativas, propuestas, proyectos y realidades comunes, constituyendo así el mundo simbólico. Cuando esto sucede y se motiva una acción reveladora y transformadora que entra en contacto con agentes del Estado, el mercado, movimientos y organizaciones sociales y políticas que se cohesionan alrededor de diversos temas como por ejemplo, lo medio ambiental, derechos humanos, contra la violencia, el desempleo, la pobreza, la exclusión social y económica, acontece el mundo de aparición o sea lo público, y lo político surge en medio de las tensiones que se generan al interior de esta pluralidad, pero sobre la cual se es capaz de construir un mundo común.

La autonomía social y la ciudadanía de la política se pueden definir como la conquista de los espacios públicos y de participación so-

**20** Se entiende por lo simbólico el tejido de significancias que las personas aplican a sus experiencias colectivas y cuando éstas se construyen alrededor de sentires, interés, necesidades, proyectos, propuestas, iniciativas o problemas comunes. Significancias que se desarrollan a través de lo discursivo, patrones definidos de comportamiento y acción colectiva.

cial. Como la presencia constante de movimientos de resistencia civil que demandan el diálogo entre los diferentes actores del Estado, el mercado y grupos sociales, esta es la vía para que se construya un verdadero sistema democrático. (Griselda, citada en Navarro. 1999. p. 115).

Es el rechazo a la brutalidad del mercado y ejercicio institucional de la fuerza sobre los cuerpos vivientes, a la obligación de someterse a un orden específico que perjudica a los más débiles, a la discriminación social y exclusión. En términos generales, la interacción simbólica que se manifiesta en las dinámicas sociales, organizaciones y movimientos son una acción política concreta que motiva lo público / político, porque es la puesta en marcha de una multiplicidad de fuerzas constituyentes colectivas o nuevas identidades de “resistencia o de proyecto”, cooperativas y sociales que se alejan de las fuentes de sentido del Estado y del mercado, asumiendo una posición disidente frente a lo dominante y colocando en el universo de lo común nuevas realidades, exigiendo de esta manera, un ejercicio dialéctico entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos.

*“Mi acción (y no mi ser) es aquello por lo que me presento como sujeto político, ciudadano, aquello por lo que puedo parecer tal, tanto a mis ojos como a los ojos de otros. La subjetivación política experimentada en el espacio público, fuera de toda filiación y pertenencia, me hace reconocerse como el agente de mis actos en el seno de las relaciones antagónicas. Un sujeto político es el actor revelando en la acción y la palabra públicas su singularidad a los otros, sobre una escena de aparición.”* (Tassin. 1996. p. 57)

## Conclusiones

La globalización de un sistema de libre mercado caracterizado por un proceso de exclusión / destrucción, que afecta tanto a los seres humanos como a la naturaleza y que somete toda realidad a su lógica, ha generado importantes transformaciones en la estructura social, en primer lugar, encontramos la ruptura de todas aquellas prácticas de organización de lo social desde lo

jerárquico y en segundo término, evidenciamos el posicionamiento del “Yo” económico sobre lo colectivo social; estas mutaciones han provocado el rompimiento del vínculo social, por ende la ausencia de lo público como escenario de encuentro, de interacciones, tensiones, disensos y consensos, así como el declive del sujeto político y el surgimiento del individuo racional legal.

En términos generales, se ha establecido un régimen egoísta, materialistas, utilitaristas y de competencia que no da cabida a lo político y lo humano, lo cual ha redefinido las formas clásicas de entender el Estado, lo político y lo público.

A partir de los años ochenta entra en crisis el Estado Keynesiano; es decir, el Estado interventor, según los defensores del libre mercado, quienes finalizando los años setenta utilizaron como estrategia el desprestigio del Estado como única instancia de coordinación de lo social e instalan los procesos del libre mercado (neoliberalismo) hoy globalizado. Como consecuencia de este proceso el Estado clásico pasa a ser un nodo más dentro de la gran red de flujos económicos, financieros y comerciales<sup>21</sup>, facilitando por cuenta de la racionalidad legal la movilidad del mercado, la libre competencia y las dinámicas del comercio mundial.

“Los casos exitosos de liberación económica no descansan sobre un desmantelamiento estatal, sino, muy por el

21 CASTELLAS, Manuel. (1999, mayo- agosto), “Globalización, sociedad y política en la era de la información”, en Análisis Político. No 37, pp. 3-16.

---

*En términos generales, se ha establecido un régimen egoísta, materialistas, utilitaristas y de competencia que no da cabida a lo político y lo humano.*

---

contrario, presuponen una fuerte intervención del Estado. Pero ya no se trata del anterior modelo estatal; en mayor o menor medida tiene lugar una reforma del Estado sobre la base de reducir las empresas públicas, reorientar las políticas sociales, descentralizar y desburocratizar al aparato estatal, racionalizar la gestión pública y una reglamentación frondosa, en fin incrementar la eficacia económica de la acción estatal.”<sup>22</sup>

Respecto a lo político, éste ha desaparecido por lo menos desde el criterio de lo colectivo, porque se ha posicionado lo privado, lo particular, lo íntimo. En el mundo de hoy, lo público como lo común se puede entender como la virtud de poseer libertades, derechos y deberes. Desde la perspectiva del mercado, lo público como la capacidad de consumo y de competencia.

Sin embargo, a la par de estas transformaciones la misma complejidad social demanda otras funcionalidades al Estado, otras redefiniciones de lo político y nuevas formas de configurar lo público. Referente a lo social, han surgido nuevos actores o fuentes de sentido, entendido como identidades desde los ámbitos de lo comunitario y lo local, que han asumida una posición disidente y crítica frente al aparato estatal y las lógicas del libre mercado, logrando construir por fuera de estos sistemas de dominación, otras formas de vida que rebasan el imperio de la ley propio del Estado de derecho y el sistema plutocrático impuesto por lo económico.

Estas nuevas energías se han logran organizar desde lo local y traen consigo nuevas formas de interacción, discursos, lenguajes, significancias acerca de la vida y del mundo, acciones y propuestas, pero también otras realidades y problemas. Muchas de estas nuevas identidades han asumido un papel activo frente a la sociedad que les toco vivir. Es allí, desde donde se está proponiendo otras formas de existencia a partir del acercamiento y la reflexión de sus realidades cotidianas, problemas sociales y mundiales.

Con relación al Estado y sus instituciones se demanda por parte de estos nuevos actores que se acerquen más a las realidades cotidianas que acontecen en su alrededor, a las problemáticas sociales, en términos generales, que abran espacios de encuentro, deliberación social, diálogo y negociación entre la sociedad y los servidores públicos que dinamizan el Estado.

Estas demandas que surgen de lo social han dado pie a una nueva forma del quehacer político, toda vez que ahora lo

22 LECHNER, Norbert. (1995) *“La Política ya no es lo que fue”*. Nueva sociedad 144. México.

político ya no solamente se refiere a los asuntos propios de las políticas públicas, lo administrativo y lo legal, sino que ahora lo político es entendido como un asunto integral donde la diversidad, la pluralidad, el conflicto, el disenso, el consenso, el sentido colectivo, la organización, movilización y manifestación social, la capacidad crítica propositiva de los sujetos, la relación directa con los asuntos humanos y medio ambientales, son criterios instituyentes de un nuevo concepto de lo político que enaltece la vida y todas aquellas decisiones públicas que la protejan y la recrean.

Respecto a lo público, las nuevas identidades que han aparecido en lo social sugieren la necesidad de estructurar una visión multidimensional de su forma de configuración. Dicha visión desborda la idea clásica de entender que lo público solo acontece en los asuntos propios y características del Estado, el reto que nos plantea las complejas dinámicas sociales del siglo XXI, es entender lo público desde una perspectiva integral que está en constante construcción, que se instituye a través de las diversas formas de interacción simbólica entre los individuos alrededor de sentires, deseos, necesidades e intereses colectivos, así como también las relaciones que se tejen entre el poder social, estatal y económico, es decir lo público se configura hoy en día por el ordenamiento simbólico de las rela-

ciones sociales que denotan un significado para el conjunto de la sociedad.

La coordinación del Estado suele generar ordenamiento y cohesión social mediante las leyes y normas, por su parte la sociedad del libre mercado moviliza a los individuos de acuerdo con los intereses y necesidades de consumo particular; mientras que la interacción simbólica se refiere a un ordenamiento de los individuos alrededor de interés y necesidades comunes que surgen de procesos sociales específicos cotidianos y de la relación que tienen los individuos en sus contextos y problemáticas cercanas locales.

Esta nueva forma de ordenamiento social redefine el concepto de lo público/político, porque está permitiendo la creación de nuevas estrategias de configuración de identidad, como por ejemplo de “proyecto o de resistencia”, que inciden en los asuntos humanos con el posicionamiento de discursos reveladores y acciones transformadores que se materializan en organizaciones o movimientos sociales; de allí su carácter de sujetos políticos que motivan y crean nuevos escenarios de encuentro, diálogo y consenso entre los diversos actores sociales, agentes del Estado y del sistema económico dominante, definiendo de esta manera, la noción de la pluralidad como característica constitutiva de lo público/político; oportunidad que surge de las complejas dinámicas sociales para aprender a construir un mundo común, un **NOSOTROS**.

## BIBLIOGRAFÍA

ARENDDT, Hannah. *La Condición Humana*. 2001.

BEDOYA URIBE, Alejandro. *La teoría de la acción colectiva y el análisis sociológico de los movimientos sociales en América Latina. Diferencias en tres teóricos contemporáneos (Elster, Gidens y Croizer)*. Revista Ciencias humanas. Universidad tecnológica de Pereira. Año 3, No 10, Noviembre de 1996.

BOBBIO, Norberto. (1986) *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. FCE. México.

CASTELLS, Manuel. (1999, mayo- agosto), "Globalización, sociedad y política en la era de la información", en *Análisis Político*. No 37, pp. 3-16.

——— (1999) "La era de la información, economía, sociedad y cultura". Volumen No 1. La sociedad red. Buenos Aires. Siglo XXI, editores.

——— (1999) *La era de la información, economía, sociedad y cultura*". Volumen No 2. El poder de la identidad. Buenos Aires. Siglo XXI editores.

CASTORIADIS, Cornelius. (1998) *El Ascenso de la insignificancia*. Ediciones Frónesis – Cátedra Universitat de Valencia. 1998.

FOUCOULT, Michel. (1991) *El Sujeto y el Poder*. Carpe Diem Ediciones. 1991.

LECHNER, Norbert. (1995) *La política yo no es lo que fue*. Revista Nueva sociedad. No 144,

MOUFFE, Chantal. (1999) *El retorno de lo político: Comunidad, ciudadanía, pluralismo democracia radical*. Paidós. Barcelona.

ZIBECHI, Raúl. *Dispersar el poder. Los movimientos sociales como poderes anti estatales*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá D.C. Colombia.

# “Estado, democracia, poder y administración pública ¿Conquistas exclusivas de la cultura occidental?”.

Pablo Guadarrama González\*



Imagen: definicionabc.com

# “ESTADO, DEMOCRACIA, PODER Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ¿CONQUISTAS EXCLUSIVAS DE LA CULTURA OCCIDENTAL?”.

Los pueblos originarios de América, en particular los andinos –al igual que numerosas culturas anteriores o al margen de la occidental, como en el Antiguo Oriente, es decir, China, India, Egipto, Babilonia, etc., mucho antes que floreciera la cultura grecolatina - desarrollaron diferentes formas de Estado, del mismo modo que practicaban, y aun practican, numerosas formas de vida democrática, de participación ciudadana y de administración pública, como expresiones de diversas formas de poder, realmente envidiables.

Nadie duda que tanto en aquellas civilizaciones antiguas, del mismo modo que en los imperios aztecas, mayas e incas se constituyeron, a partir de su extraordinario poder militar y político, formas de Estado teocráticos con un control impresionante en cuanto a la obtención de tributos, fuerza de trabajo, esclavos, reclutas para sus ejércitos, etc., además del mejor aprovechamiento de sus vías de comunicación, recursos energéticos y naturales, fuentes de alimentación, viviendas, administración urbana, construcción y control de monumentales edificaciones, algunas de las cuales hoy se mantienen como incuestionables testimonios de su poder, y que obligaban a organizar un detallado control administrativo, ya que de lo contrario aquel extraordinario poder militar, económico y social, pero en especial ideológico, podría verse en peligro.

Algunos podrían objetar que aquello no era propiamente administración pública, a partir del controvertible criterio de que para que exista lo público este tiene que diferenciarse de la propiedad privada. En primer lugar, por supuesto, todo dependerá de lo que se entienda por poder pú-

blico. Pues si se atiende a la etimología latina de *publicus*, como lo que tiene que ver con todo lo común al pueblo, independientemente de que exista o no la propiedad privada sobre determinados bienes los propios poseedores de los mismos de una forma u otra también se ven implicados de algún modo con la esfera de lo público. En segundo lugar, es un hecho reconocido que tanto en aquellas antiguas civilizaciones orientales como en las precolombinas, con independencia del carácter teocrático de los monarcas que encarnaba el poder del Estado y la forma de esclavitud generalizada, diferente a la del mundo grecolatino, que condujo a Marx a denominar a esta forma como *modo de producción asiático*, existieron también diversas formas de propiedad privada. Por tanto no resulta sostenible tampoco, si nos tuviésemos exclusivamente a ese criterio excluyente de admitir lo público solo diferenciado para el mundo occidental, que deba excluirse la existencia de administración pública en las civilizaciones al margen de la cultura occidental.

Si se entiende la administración pública como la actividad encaminada a la organización de las diferentes actividades económicas, políticas, so-

\* De nacionalidad Cubana realizó estudios de Postdoctorado en la Universidad Autónoma de Madrid (1997), Doctorado Universitat Leipzig, Doctor en Filosofía “La concepción ético política de Enrique José Varona” (1978 – 1980), Doctorado Universidad Central de Las Villas, Doctor en Ciencias “Humanismo y Autenticidad en el Pensamiento Filosófico Latinoamericano” (1990 - 1995).

Actualmente se desempeña como profesor universitario de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja (Colombia), del diseño del Programa de Maestría en Derechos Humanos y Políticas Públicas en la Escuela Superior de Administración Pública E.S.A.P (Colombia).

---

*Se llegó a destacar las formas organizativas de administración pública de los gobiernos de aztecas y mayas, que posibilitaban estructuras organizativas muy bien controladas.*

---

ciales, culturales, militares, etc., en un Estado no puede dudarse que la misma existió en todas aquellas civilizaciones florecientes del Oriente antiguo anteriores (Fernández, 2008) o al margen de la cultura occidental.

En las culturas originarias de América se desarrollaron elaboradas concepciones humanistas (Guadarrama, 2002) sobre la justicia, la honradez, el respeto a la vida, a los bienes ajenos, así como instituciones públicas y de gobierno que llegaron a impresionar profundamente a los conquistadores europeos y coadyuvaron al nacimiento de la leyenda sobre el carácter utópico de aquellos pueblos.

No fue simple contingencia que el “Nuevo Mundo” inspirara a Tomás Moro, a Miguel de Montaigne y a tantos otros pensadores europeos de aquella época. Según Alfonso Reyes esta América, antes de ser descubierta, fue soñada, de la misma forma que hoy en día estimula los sueños de muchos hombres de buena voluntad que continúan la empresa de dignificación del hombre latinoamericano.

América fue cuna de utopía (Cerutti, 1989), porque era la utopía misma para aquellos emprendedores hombres (Ainsa, 1990), que se enrolaban en la invasión de prometedoras tierras y abandonaban sus respectivos países saturados por la recién engendrada violencia que traía aparejada la acumulación originaria del codicioso capitalismo (Mayer, 1991).

Acaso no indica el grado de participación ciudadana y de administración pública la significativa anécdota narrada por el dominico Bartolomé de las Casas, “defensor de los derechos de los aborígenes, pero no igualmente de los esclavos africanos” cuando presentó a un cacique indígena ante las cortes reales en Madrid con el objetivo de que en la metrópoli comprobaran que eran seres racionales y gentiles. Al concluir la presentación, el cacique le preguntó a Las Casas de qué forma los españoles elegían al sustituto del monarca cuando este fallecía.

Algo perplejo y sin entender tal vez bien en lengua *náhuatl* el verbo elegir, el fraile le respondió que por ley natural y divina, el rey fallecido debía ser reemplazado por su primogénito varón. El cacique entonces le comentó cómo ellos procedían en ese caso. Según su relato, ellos reunían a todos los miembros de su pueblo, y por aprobación colectiva seleccionaban al más fuerte, capaz, inteligente, honrado, etc., y ese debía ser el nuevo jefe, sin importar su grado de parentesco con el anterior.

Sin embargo, algunos todavía se cuestionan si eran o no democráticas y siguen siendo las formas de Estado, gobierno, poder y administración pública de estos pueblos originarios de América, como las de otros continentes, pues objetan que no parten de las ideas de Platón, Aristóteles y mucho menos de Locke, Montesquieu, Rousseau o Rollins.

Algunos cronistas más objetivos reconocieron la grandeza y el poder de aquellos Estados y culturas, su sentido de trascendencia, y elogiaron sus formas de organización política y social como el caso de jesuita José de Acosta cuando llegó a

considerar que las formas de gobiernos a las que denominó república de los incas, superaba en muchos aspectos de las formas de gobierno a los de los europeos.

Se llegó a destacar las formas organizativas de administración pública de los gobiernos de aztecas y mayas que posibilitaban estructuras organizativas muy bien controladas que impedían la corrupción, tan común entre los europeos, ya desde entonces.

Los cronistas más objetivos y honestos elogiaron los métodos de selección de los sucesores de los reyes con métodos mucho más democráticos que los estipulados por las monarquías europeas. Un número significativo de estos pueblos no seleccionaban automáticamente al primogénito varón como sucesor del rey, sino que entre el conjunto de hermanos, como hacían aztecas e incas, seleccionaban al que tenía más méritos y fuese considerado el más apropiado. Incluso podía llegarse a seleccionar hasta a un sobrino u otro pariente con las debidas condiciones para suceder al monarca.

Diego Durán, en su *Historia de las Indias de Nueva España e islas de Tierra Firme*, cuenta cómo se produjo la sucesión del rey de Texcoco, Nezahualpilli, en la que Moctezhuma sugirió a uno entre los cinco hijos de aquel, pero tuvo en consideración el consenso de los demás que participaban en aquel consejo de nominación de candidatos, diríamos hoy: "Visto su buen comedimiento, les rogó que eligiesen al príncipe Quetzalacoyatl, a quien él era muy aficionado, proponiéndoles sus muchas virtudes y noblezas. Ellos se lo prometieron así de elegir, porque ellos tenían también su determinación y voluntad. Con esta determinación se fueron a Tezcucó y en su consejo junta propusieron a todo el consejo la voluntad de Moctecuhzoma y, viniendo todos en ello, enviaron a llamar a todos los señores de su señorío, sujetos a la corona real de Tezcucó, para

que se hallasen a la nueva elección (Baudot, 1983: 327).

Llama poderosamente la atención que este cronista denominase como república, en su traducción de aquellos códices y leyendas mexicanas, aquel acto de sucesión en el acto de coronación del nuevo rey: "Donde un mexicano de los más principales señores él hizo una larga y retórica plática, conmendándole las cosas del gobierno y el cuidado de su república había de tener y a que siguiese las pisadas de su padre, el amor y la hermandad que con sus principales había de tener, para ser amado y obedecido de ellos; la vigilancia en todas las cosas necesarias a la república, el cuidado de los vasallos y de los pobres, huérfanos y viudas, viejos y viejas, encomendándole sobre todo el culto divino, la reverencia y honor que había de tener a los sacerdotes, encargándoles las sementeras y labradores, los montes, los valles, las fuentes, los ríos, los caminos... Finalmente, el encomendándole todo lo que un buen republicano debe tener, en que no se le pase nada por alto, que no lo tenga todo presente y proveído" (Ibíd).

No es una simple cuestión de denominación sino de criterios de este cronista en cuanto a que aquella forma de Estado y gobierno, aunque no dejase de ser una monarquía, poseía métodos republicanos de elección y de gobernación, como puede apreciarse en este mismo relato en que se hace referencia a tres elecciones posteriores que se efectuaron para sustituir a hermanos muertos en el trono, según se narra: "porque en aquel tiempo heredábanse los hermanos hijos del rey, unos a otros, -aunque de lo que de esta historia he notado, ni había referencia, ni sucesión, sino que sólo aquellos que los electores escogían, como fuese hijo o hermano del que moría, o sobrino o primo en segundo grado, y este orden me parece que llevan en todas sus elecciones- y así creo que muchos de los que claman y piden venirles por herencia los señores, porque en su infidelidad sus padres fueron reyes y señores. Entiendo no piden justicia, porque en su ley antigua más eran elecciones, en todo género de señores, que no herencias ni sucesiones (Baudot, 1983 :328-329).

Algo similar sucedía entre los incas, lo cual indica que sus concepciones de diferenciación social no radicaban tanto en procedimientos de descendencia o ascendencia como de inteligencia y virtudes, así como de valentía y fortaleza física que también para las elecciones de los jefes militares de sus tropas eran tomados en consideración. Nadie puede dudar que los métodos de selección de funcionarios, militares e, incluso, de los sucesores de los propios emperadores entre aztecas e incas eran mucho más democráticos que los empleados en la Europa de aquella época.

*Tlamaltines* y *amautas*, en el caso de aztecas e incas, pero también sabios y sacerdotes de otras de aquellas culturas dominadas, eran seleccionados por su sabiduría. Sin duda, ellos contribuían con sus reflexiones teológicas y políticas a fundamentar las bases éticas y jurídicas -que incluso algunos investigadores llegan a considerar como filosóficas y otros como prefilosóficas de aquellos poderosos imperios que estaban conformados por pueblos de diferentes niveles de desarrollo socioeconómico, tecnológico y cultural, con distintas concepciones religiosas, etc. Este factor les obligaba a una elaboración conceptual de cierta envergadura, que les sirviese para justificar sus propias guerras de conquistas y sus procesos colonizadores, del mismo modo que españoles y europeos en general se construían los suyos.

Es significativo que a pesar de ser la sociedad incaica profundamente jerarquizada desde una élite militar gobernante hasta los distintos tipos de esclavitud, como el caso de los *yanacunas*, algo la distinguía: era la posibilidad de ascensión en la escala social, que permitía ocupar altos cargos de dirección administrativa a algunos que no pertenecían por nacimiento a la élite burocrático-militar. Esto constituye una nueva evidencia: estos pueblos poseían procedimientos más justos y democráticos que los imperantes en la mayor parte de la Europa colonizadora.

Ha sido nota común que los pueblos conquistadores consideren como superior y civilizado a lo propio en detrimento de los demás, a quienes

consideran incapaces de sobrevivir sin su "colaboración civilizatoria". La condición de bárbaro, por lo regular, ha sido utilizada para justificar empresas mucho más bárbaras que las desarrolladas por las culturas dominadas.

Resulta muy lógico que se efectúen juicios comparativos sobre los grados de civilización a partir de criterios preestablecidos en torno a lo que debe ser considerado superior e inferior. Nadie puede dudar que existen criterios objetivos y subjetivos para la medición de determinados parámetros de desarrollo en toda época, como el nivel tecnológico, condiciones sociales de vida, alimentación, salud, vivienda, comunicación, educación, etc. Por esta razón, en el caso de los incas puede resultar algo contradictoria la reflexión siguiente: "Muy atrasados en algunos aspectos, muy avanzados en otros, los peruanos escapan a toda clasificación; tienen a la vez procedimientos técnicos muy primitivos y otros muy perfeccionados, tratan a los hombres como un rebaño, pero saben recuperar el mérito; hacen tambores con la piel de los revoltosos, pero dejan en funciones a los enemigos vencidos después de haberlos colmado de presentes; ignoran la rueda pero representan bien piezas de teatro, no saben escribir pero levantan impecables estadísticas" (Baudin, 1978: 149).

Esta aparente paradoja solo reflejaba que no se pueden medir los grados de progreso y de desarrollo cultural simplemente utilizando los índices acostumbrados hoy en día en las encuestas de Naciones Unidas o de otras instituciones dedicadas a esos estudios sobre el desarrollo, sin tomar en consideración otros aspectos no menos importantes.

Existen muchos parámetros que pueden resultar algo imprecisos y dificultan las clasificaciones para medir los niveles de desarrollo sociocultural. Los análisis comparativos entre los imperios azteca, maya e inca con los de otras partes del orbe son de utilidad, aunque no son nunca suficientes

porque ante todo se debe tomar en consideración el grado de dominio que cada pueblo posee sobre sus condiciones de existencia en la relación hombre-naturaleza, el grado de perfeccionamiento de sus relaciones sociales, de sus formas de Estado y gobierno, así como sus formas de poder y de administración pública especialmente concebida para salvaguardar el medio ambiente y lo que hoy denominamos un desarrollo sostenible.

Las culturas amerindias poseían un pensamiento político elaborado -aunque no se plasmase en tratados especializados sobre el tema- que les permitía estructurar normas de actuación estatal y gubernamental que llamaron la atención a los cronistas de Indias por su carácter avanzado incluso con elementos mucho más democráticos que algunos de los invasores europeos. Sin embargo, la visión eurocéntrica del pensamiento político no ha permitido que se tomen en consideración algunos de estos elementos creados por estos pueblos y valiosos para la cultura universal. Tampoco ha sido lo común en el tratamiento de valores extraídos de las culturas africanas o asiáticas, también colonizadas.

Las concepciones antropológicas, éticas, políticas y jurídicas de los mayas, aztecas, incas, chibchas, mapuches, guaraníes, aymaras, etc., aun cuando en algunas ocasiones tuviesen expresiones en formas de mitos (Feijó, 1983), relacionadas con la democracia y los derechos humanos, tampoco deben ser ni subestimadas ni sobreestimadas, sino simplemente justipreciadas en su real dimensión y valores.

Así, al analizar el orden jurídico de los chibchas, Armando Suescún considera: "Era un

derecho no escrito, constituido por las instituciones y normas de carácter consuetudinario, emanadas de una larga tradición de costumbres y comportamientos sociales autóctonos, que hacían parte integral de la ética y de la religión, y que habían demostrado ser eficaces para mantener la convivencia de la sociedad y resolver sus conflictos. Tales normas eran de obligatorio cumplimiento para todos" (Suescún, 1998:103).

El hecho de que estuvieran o no recogidos en códigos escritos no le atribuye mayor valor a tales instituciones y normas, pues no hay que olvidar que en los pueblos originarios de América, como en otras partes del mundo, la oralidad desempeña un papel vital en la conservación de todos sus valores culturales, y los acuerdos orales poseen significado y son dignos de respeto como los escritos.

Esta condición de oralidad no posibilita en modo alguno que sean fácilmente violadas tales normas, como puede apreciarse aún hoy en día en las comunidades indígenas. Sin embargo, parece que, por el contrario, la cultura occidental fundamenta todo su derecho en el culto a la escritura. Es común considerar en el mundo occidental que si algún acuerdo o norma no está debidamente escrito, no posee valor legal ni reconocimiento, o lo que es lo mismo, prácticamente no existe.

Sin embargo, resulta común que se violen tales normas y leyes por parte de los defensores del derecho escrito, que los de los pueblos origina-

---

*Las concepciones, prácticas e instituciones de contenido humanista y democrático alcanzaron indudablemente un desarrollo especial a partir del Renacimiento.*

---

rios, los cuales por lo general respetan profundamente el valor de la tradición oral, que de algún modo permeó también a la cultura occidental y aún en algunas partes y épocas recientes mantiene su valor. Al respecto resulta muy ilustrativa la anécdota de García Márquez en su autobiografía, cuando hace referencia a la ocasión en que acompañó a su madre a reclamar la herencia de una finca ante un amigo de su abuelo. Fue suficiente que aquel reconociese que efectivamente se trataba de la hija de su amigo fallecido, y sin necesidad de ningún documento legal se la entregó.

Suescún sostiene también, que “en algunos sistemas de provisión de altos funcionarios, como el Suamox, jefe supremo del Estado de Iraca, o de los *tibas* o capitanes de los *tybines*, se encuentran mecanismos de elección democrática en los cuales participaban con su voto, en el primer caso, determinados caciques de tribus importantes, y en el segundo, toda la población adulta, incluyendo a las mujeres. La presencia de estos mecanismos de elección en el Estado chibcha permite señalar en su interior algunos elementos de carácter democrático” (Suescún, 1998:211).

Estas formas de búsqueda de consenso entre todos los miembros de la comunidad para tomar una decisión, se mantienen en la mayor parte de los pueblos indígenas y otros pueblos originarios del mundo. Sin embargo, algunos, a partir del culto a la individualidad, la personalidad y la ciudadanía desplegado por la modernidad, consi-

deran que tal dependencia de las decisiones colectivas frena el desarrollo de la sociedad.

Por supuesto, muchos de los valores y significados de estos pueblos chocaban abiertamente con los de la cultura occidental conquistadora y dominante, hasta el punto que las expresiones autóctonas fueron aplastadas, pero aun así han subsistido a través de los siglos y se mantienen vivas y florecientes en innumerables expresiones intelectuales que revelan el lugar del ser humano en el mundo y sus deberes y derechos en relación con la sociedad.

Al analizar la situación actual sobre formas de gobierno, de vida democrática y administración pública en los pueblos aborígenes de México, no aprendidas precisamente de los colonizadores españoles, sino que existían con anterioridad a la conquista europea, Gerardo Pérez Viramontes plantea: “En las comunidades indias, la participación de todos los habitantes del pueblo en trabajos de beneficio colectivo —el *tequio*— es una tradición que va pasando de generación en generación desde hace varios cientos de años. Así mismo, a lo largo de su vida el joven, el señor o el anciano mixe, zapoteco o chinanteco, tiene que asumir alguno de los cargos necesarios para el desarrollo de la vida comunitaria —*topil*, policía, mayordomo, miembro del consejo de ancianos, etc.—. Las decisiones trascendentales para la vida del pueblo son tomadas sobre la base del consenso comunitario, no sólo por mayoría de votos. Las autoridades siguen siendo elegidas según las tradiciones de sus ancestros, con una fuerte connotación de índole religiosa” (Pérez, 1998).

En relación con el posible aporte de civilizaciones al margen de la cultura occidental al

tema de la democracia y los derechos humanos, se debe observar el hecho de que independientemente que los distintos pueblos del mundo han elaborado concepciones y criterios éticos, políticos, jurídicos, religiosos, etc., particulares y específicos, es evidente la existencia de componentes comunes al acervo universal de la cultura y la humanidad, por lo que es posible encontrar más puntos de confluencia que de separación en cuanto a la aceptación de valores y derechos humanos que deben ser respetados y cultivados comúnmente.

#### **A manera de conclusiones:**

Un renovado análisis, como lo exige siempre la actividad investigativa y académica, está en la obligación, a la hora de justipreciar los orígenes y diversas expresiones de poder, Estado, democracia, participación ciudadana, derechos humanos y administración pública en la actualidad, para dejar atrás enfoques eurocéntricos y cualquier manifestación de etnocentrismo, lo mismo occidental que indigenista u oriental o de cualquier otra índole.

Las concepciones, prácticas e instituciones de contenido humanista y democrático alcanzaron indudablemente un desarrollo especial a partir del Renacimiento y la construcción de la modernidad.

La cultura occidental se ha constituido en un privilegiado reservorio de sus manifestaciones, aunque hayan tenido múltiples expresiones, tanto anteriores a su irrupción como simultáneas, pero al margen de ella en el Oriente Antiguo, como en el mundo precolombino americano y en otras latitudes.

Un justo análisis de la situación actual del desarrollo de los Estados modernos, de las diferentes formas de poder, de los derechos humanos, la participación ciudadana, la administración pública y la democracia exige la valoración de algunos de sus antecedentes, expresados en las prácticas éticas y jurídicas en las primeras etapas de la evolución de las sociedades humanas —por lo general, fundamentados en presupuestos religiosos—, incluso antes de la aparición del Estado, especialmente durante el tránsito de la comunidad primitiva hacia el esclavismo, proceso este que no es simultáneo en el proceso civilizatorio universal.

El diferenciado ritmo de desarrollo entre las diferentes civilizaciones desde la Antigüedad e incrementado en la modernidad —condicionado por contactos de diferentes tipos entre los pueblos, con predominio de los nexos comerciales y los conflictos bélicos—, propició los procesos de transculturación en todas las esferas de la dinámica social, y en particular, en cuanto a las formas de poder, de Estado, vida democrática y de administración pública.

A su vez, el estudio del origen y evolución del Estado, los derechos humanos, (Oestreich, 1990) la participación ciudadana, la administración pública y la democracia obliga a profundizar en el conocimiento de las primeras expresiones del pensamiento filosófico, político y jurídico desde la Antigüedad hasta nuestros días, así como de las principales luchas sociales de los sectores que en distintas épocas históricas han reclamado sus derechos y mejores formas de vida política y social.

Una correcta valoración, tanto de los aportes de pensadores y documentos, declaraciones y legislaciones que se fueron elaborando en el nacimiento de la modernidad en el mundo occidental, como del proceso de transculturación con concepciones filosóficas, normas éticas, prácticas

políticas, jurídicas, etc., de pueblos al margen de la cultura occidental, posibilita una mejor comprensión del significado histórico trascendental de la conformación jurídica y la defensa de los derechos humanos, así como de la institucionalización de diferentes formas de Estado, de la participación ciudadana y de democracia a nivel auténticamente universal y no limitada a la cultura occidental.

Aunque los diferentes pueblos en distintas etapas de la historia universal han elaborado concepciones y criterios éticos, políticos, jurídicos, religiosos, etc., propios y específicos, es apreciable la existencia de componentes comunes al acervo universal de la humanidad, y mayores elementos de confluencia que de diferencia en cuanto al cultivo de diferentes expresiones de Estado, poder, participación ciudadana, democracia, y administración pública, así como la aceptación de valores y derechos humanos respetados y cultivados en común que deben tomados en especial consideración en los actuales procesos integracionistas latinoamericanos.

Las premisas teóricas y sociales sobre el origen del Estado, de la democracia, la participación ciudadana, la administración pública y los derechos humanos se fueron gestando embrionariamente en las sociedades premodernas, aunque lograron su consolidación de madurez en el pensamiento y la praxis jurídico-política de la modernidad, proceso en el cual participó significativamente el movimiento independentista americano en su lucha también por la justicia social.

El carácter histórico y circunstancial de las formas de democracia no debe hiperbolizarse hasta el punto de considerarla como una construcción política contingente e incierta, pues esta tesis puede resultar contraproducente al poderse entender que en la democracia vale todo o puede producirse cualquier fenómeno no de-

seado, y este hecho podría incluso convertirse en un boomerang y atentar contra la propia democracia.

El creciente proceso de transculturación favorecido por los procesos integracionistas en tiempos de globalización y presunta posmodernidad (Guadarrama, 2006), posibilita la recíproca incorporación de experiencias de construcción de diferentes formas de Estado, de vida democráticas y de administración pública que se experimentan en diferentes países del orbe, sin necesidad de hiperbolizaciones occidentalistas. Del mismo modo, el respeto por los derechos humanos se ha convertido en una cuestión que atañe por igual a países y pueblos enmarcados dentro de esa nebulosa civilización occidental, como a los que se presupone están al margen de ella.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ainsa,, F. (1990) *Necesidad de la utopía*, Ediciones TUPAC, Buenos Aires, 1990.
- Baudin, L. (1978), *El imperio socialista de los incas*, Editorial Zig-Zag, Chile.
- Baudot, G y T, Tzvetan, (1983), *Relatos aztecas de la conquista*, Grijalbo, México.
- Cerutti H. (1989) *Ensayos de Utopía*, I y II, UAEM, México.
- Feijó, S, (1983), *Mitología americana*, Editorial Arte y literatura, La Habana.
- Fernández Bulté. J. (2008). *Siete milenios de Estado y de Derecho*. Editorial Ciencias Sociales. La Habana. Tomo I y II.
- Guadarrama, P, (2002) *Humanismo en el pensamiento latinoamericano*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja.
- Guadarrama, P. (2006) *Cultura y educación en tiempos de globalización posmoderna*. Magisterio. Bogota.
- Mayer, A. et. Al. (1991) *La utopía en América*, UNAM, México, 1991.
- Oestreich, G y Sommermann, K. (1990) *Pasado y presente de los derechos humanos*. Madrid. Edit. Tecnos.
- Pérez Viramontes, G. (1998). "Derechos humanos y democracia. Programa Universitario de Derechos Humanos y Educación para la Paz". [iteso.mx/~gerardpv/dh/dh-democracia.html](http://iteso.mx/~gerardpv/dh/dh-democracia.html) - 19k
- Suescún., A (1998) *Derecho y sociedad en la historia de Colombia. Tl. El derecho Chibcha. Siglo IX-XVI*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja.

# Las Relaciones Internacionales de las regiones en un Estado Centralista: El caso Colombiano

Maria Helena Botero Ospina <sup>1</sup>



Imagen: definicion.de

# LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LAS REGIONES EN UN ESTADO CENTRALISTA: EL CASO COLOMBIANO

## Resumen

La ponencia presenta una crítica, a la luz de las teorías del Realismo y Neorrealismo, de la situación que enfrentan las entidades territoriales en Colombia a partir de las modificaciones introducidas por la Constitución de 1991. Dicha situación evidencia contradicciones entre las exigencias de internacionalización y las posibilidades legales y de competencia administrativa de los territorios para acometer tales tareas. De esta forma, se plantea la necesidad de reorganizar el Estado colombiano en lo que hace a autoridad, derechos y definiciones territoriales, con el fin de reconfigurar sus capacidades de acción, en el entendido de que hay espacios del Estado –nación que se globalizaron y que por tanto requieren nuevos ensamblajes para una inserción efectiva de las regiones colombianas en el sistema internacional.

## Palabras clave

Regiones, internacionalización, espacios subnacionales, ensamblajes, Estado-nación, territorio, neorrealismo.

## Introducción

Colombia, como el conjunto de países que se rigen por economías de mercado, enfrenta los nuevos requerimientos de orden comercial, económico, cultural, político e institucional que el contexto de la globalización ha impuesto a la forma de estructuración y funcionamiento del Estado –

nación tal como lo hemos conocido históricamente. Estos requerimientos tienen profundas implicaciones territoriales, toda vez que son las regiones y los territorios subnacionales<sup>2</sup> los que contienen y sostienen los procesos productivos y sociales que facilitan o frenan la inserción internacional del país.

Como resultado de ello, asistimos a una fuerte presión sobre las entidades territoriales del orden subnacional para que “se inserten” dentro del sistema internacional por la vía de una participación activa, dinámica y competitiva de sus agregados económicos a la economía mundial. Exigimos contar con entidades territoriales “modernas” que agreguen o complementen factores de competitividad a la economía nacional, que atraigan inversión, que dinamicen el empleo y que cubran las necesidades básicas de sus pobladores.

1 Administradora Pública de la ESAP, con estudios de especialización en Planeación Urbana y Regional en la misma institución, y Maestría en Gestión y Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Ginebra, Suiza. Actualmente es la Directora de la Escuela de Gobierno y docente de carrera de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno en la Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia. mhbotero@urosario.edu.co

2 Entendemos por territorios subnacionales espacios contenidos dentro del Estado –nación que gozan de unidad jurídica, política, económica y social propia y diferente del Estado central, pero que hacen con éste una nación unificada alrededor de la soberanía, la población y los recursos.

Para ayudar a las regiones en el cumplimiento de estos cometidos, el Estado – nación utiliza toda una serie de competencias y acciones de política pública con el fin de procurar la modernización de la estructura productiva: el mejoramiento de la infraestructura de transporte y logística para el comercio exterior; el fortalecimiento de la capacidad institucional de las administraciones territoriales; el fomento a la actividad empresarial y microempresarial; la provisión de servicios públicos y sociales básicos; y, el manejo de una estrategia propia de los territorios para convertirse en origen y destino de inversiones tanto internas como externas.

Por su parte, las regiones se encuentran en medio de una paradoja: Un sistema que promulga la multiplicidad de actores y la diversidad de formas de articulación dentro del sistema internacional, donde ellas encuentran gran cantidad de oportunidades y estímulos para entrar a participar de manera directa en el contexto internacional como tal; y, unas unidades subnacionales del Estado – nación que carecen de capacidad jurídica y de competencias legales que les permitan hacer efectivas esas oportunidades de manera autónoma, toda vez que su acción internacional pasa por la aquiescencia del Estado central, por las autorizaciones y derechos que éste le otorgue en términos de acción exterior propia y por la acreditación y autorización de sus acciones por parte del mismo ante otros Estados y/o ante los organismos internacionales pertinentes.

La paradoja no sería difícil de resolver, si el Estado central integrara las lógicas que subyacen a las nuevas exigencias del proceso de mundialización. Nadie exige que el Estado – nación se fragilice o se fragmente dentro de su autoridad, territorio o derechos como efecto de la globalización. Lo que se espera, es una transformación de la forma de operar del Estado en tanto institución integradora y reguladora del orden social, para hacerlo capaz de acompañar a sus territorios en procesos que implican la globalización de ámbitos que antes correspondían única y exclusivamente a la esfera de lo nacional.

Asistimos a la emergencia de nuevos ensamblajes especializados de territorios que para hacerse funcionales al proceso de globalización requieren una acción estatal renovada, flexible, con órdenes normativos diversos, que permitan a las entidades subnacionales insertarse en el sistema internacional desde su diversidad y su diferencia, aún haciendo parte de la unidad del Estado – nación.

La suerte de estos nuevos ensamblajes de territorios dependerá de la formulación y puesta en marcha de políticas de desarrollo territorial que entiendan las lógicas del territorio y su función de articulador horizontal de la sociedad, la identidad, la economía y la cultura, dejando de verlo como un conjunto de sectores económicos que juegan y compiten por porciones y participaciones dentro de los mercados nacionales e internacionales.

Si tales políticas públicas no aparecen o resultan de una formulación inadecuada, el panorama regional y subnacional colombiano contará con múltiples amenazas de carácter económico, comercial y social frente a variables tan importantes como la productividad, el empleo, el crecimiento económico de los territorios subnacionales, y con ello un detrimento en la calidad de vida y de las oportunidades de desarrollo de las poblaciones que los habitan.

Ante esta situación, no les quedará otro camino a las regiones colombianas que desafiar la autoridad del Estado – central e iniciar un camino propio, lleno de peripecias jurídicas, en tanto no existe ley de ordenamiento territorial; fiscales, en tanto las entidades territoriales gozan de una autonomía delegada en materia de impuestos; políticas, en tanto tendrán que disputar presencia en escenarios internacionales hasta ahora exclusivos del Estado central como la OMC, la OIT, y la OMPI entre otros; y, de garantía de la unidad nacional, puesto que iniciado el proceso se trata-

---

*Las regiones se encuentran en medio de una paradoja: Un sistema que promulga la multiplicidad de actores y la diversidad de formas de articulación dentro del sistema internacional.*

---

rá de tildar a las regiones de “autonomistas” y “separatistas”, cuando ellas solo tratan de abrir una brecha frente al cierre efectivo de sus posibilidades de acción internacional.

Es por eso que la ponencia busca explorar, desde las teorías del realismo y el neorrealismo, los procesos de ajuste que deben hacerse al Estado – nación en sus componentes subnacionales para cumplir con el proceso de inserción internacional de sus territorios, examinando las lógicas que se dibujan en el contexto estatal y territorial y las tareas que debemos acometer para cumplir con procesos que aunque para muchos no sean deseables son innegables: el mundo se globalizó y los territorios ya no son ni serán los mismos, y por tanto sus formas de acción e interacción con otras entidades territoriales han cambiado y seguirán evolucionando.

### **1. La Autonomía Territorial en el Régimen Político, para la Acción Exterior de los Entes Subnacionales.**

La forma y estructura del régimen político es un factor determinante en el proceso de internacionalización de las regiones y de los espacios subnacionales. La razón principal de esto es que las regiones, en tanto entidades territoriales del orden subnacional, están sujetas de *jure* y de *facto* a la autoridad del Estado - nación al que pertenecen y carecen de soberanía propia para el establecimiento de relaciones internacionales autónomas, a no ser que se encuentren dentro de un sistema político de características federales, donde la Constitución les reconozca a los Estados constitutivos de la federación la capacidad de desplegar acciones internacionales propias aunque sea de forma parcial.

Tal es el caso de Argentina, donde el artículo 125 de la Reforma constitucional de 1994 establece que “las provincias no ejercen el poder delegado de la Nación (...) no pueden celebrar tratados parciales de carácter político” pero sí pueden “celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso Federal” (Cabeza, pp. 10).

Sin importar el tipo de régimen político al que nos refiramos, es claro que la capacidad legal y real de establecer relaciones con el exterior por parte de las regiones, pasa por la existencia de una autonomía territorial que reconozca la competencia de estas entidades como sujetos y actores (Latouche, 1988, pp. 30 y sgts). Aun así, es necesario reconocer que las regiones no gozan de las características esenciales de los sujetos de relaciones internacionales, a saber, la soberanía territorial.

En el caso de Colombia, nos definimos como una “República Unitaria”<sup>3</sup>. Por tanto, es necesario incluir elementos de derecho y ciencia política en el estudio de la internacionalización de las relaciones de las regiones que nos permitan avanzar

**3** Constitución Política de Colombia. Título I, Capítulo 1.

en un marco explicativo de las lógicas y nuevas dinámicas que estamos presenciando con la emergencia de los espacios subnacionales como actores dentro del sistema internacional.

Los estudios existentes afirman que el proceso de internacionalización de las regiones emerge con la globalización. La razón se fundamenta en el aumento de los intercambios económicos, políticos y sociales internacionales entre actores, que han afectado tanto a los Estados como a las regiones al alterar significativamente los flujos de los que dependen y los han obligado a responder frente a esta situación (Comp. Keohane y Nye, 1994, pp. 39-62).

Su perspectiva de acción internacional se enmarca en la teoría realista en tanto el Estado central se ve a sí mismo como el actor y sujeto principal de las relaciones internacionales, no reconoce otros actores dentro del territorio nacional como actores o agentes sujetos de relaciones internacionales, y entiende su poder como poder nacional que no se encuentra dispuesto a compartir con ningún espacio subnacional en el marco del sistema internacional.

Es decir, el Estado central entiende la acción internacional de las regiones como una acción derivada de lineamientos de la política económica y la política exterior dados desde la nación para que sean puestos en marcha por las demás entidades territoriales. Su finalidad es contribuir y consolidar la participación del país en el sistema económico y político internacional, pero se guar-

da para sí la potestad de ser el *único* agente internacional del país, con un poder que no se encuentra dispuesto a compartir con otros actores u otros territorios constitutivos de su Estado – nación. En este sentido, desautorizará ante el sistema internacional y ante los demás Estados cualquier iniciativa o acción que puede ser acometida de manera autónoma e independiente por las entidades del orden subnacional.

Un ejemplo de ello es la firma del TLC entre Colombia y los Estados Unidos, en tanto varias entidades territoriales han manifestado a lo largo del proceso de discusión, negociación y aprobación del mismo, reservas sobre los efectos territoriales en la seguridad alimentaria de muchos departamentos y regiones, así como en las dinámicas económicas internas dado el peligro que representa para la actividad agrícola la suscripción de un tratado de este tipo en condiciones de asimetría entre los países como las que se observan. Sin embargo el gobierno nacional no ha generado espacios para la participación de los representantes regionales en las negociaciones<sup>4</sup>, y se han rechazado las iniciativas de varias entidades territoriales en el sentido de dar a conocer a organizaciones internacionales los efectos del tratado sobre las economías territoriales.

4 En la sala de al lado han estado representantes de los gremios y las principales industrias de los sectores productivos más importantes del país, pero no representantes de las ciudades y de las entidades territoriales como tales.

Frente a este nuevo contexto, algunas regiones han iniciado actividades propias para relacionarse con el exterior con el objeto de captar capacidades y recursos políticos y económicos necesarios para hacer frente a las nuevas condiciones, en ausencia de una política de desarrollo territorial que acompañe a las entidades territoriales en el proceso de la nueva inserción internacional.

Estas iniciativas regionales evidencian hasta qué punto el Estado central ha fallado en enfrentar y resolver los problemas de carácter internacional que afectan de manera directa a las regiones, en tanto su política exterior se refiere a sectores y no a procesos sociales y económicos con lógicas territoriales. En consecuencia, la actividad internacional de las regiones ocurre desde un ámbito complementario a la acción del Estado nacional o ante la ausencia de éste en los temas de interés regional.

Pierre Muller (Muller, 2004, pp. 8-12) hace una excelente explicación acerca de este fenómeno al afirmar que los territorios poseen un lógica de integración social de carácter horizontal según la cual el territorio resuelve de manera propia las necesidades de sus habitantes en cuanto identidad, producción y reproducción, mientras los sectores económicos poseen un lógica de integración social vertical, basada en tipo o línea de producción a la que se pertenece y/o la profesión o trabajo que se ejerce.

Efectivamente, al territorio se le asigna de manera tradicional la función de suplir las necesidades de sus habitantes en condiciones de "integralidad" es decir, el territorio debe producir los bienes, riquezas y servicios necesarios para suplir las necesidades de sus habitantes y producir mecanismos de articulación social y cultural que permitan que las mismas redes sociales suplan los desajustes que puedan generarse al interior de él en razón de las fluctuaciones de la

producción, del impacto de la naturaleza y/o de la economía territorial en general.

En contraste, en sociedades de carácter sectorial, los sectores compiten por los recursos escasos que existen en la sociedad, acumulan poder y resuelven básicamente las necesidades del conjunto de personas que lo integran alrededor de las profesiones o actividades productivas que desempeñan. Por tanto, las sociedades sectoriales son sociedades permanentemente desequilibradas que requieren de las políticas públicas formuladas e implementadas desde y a través del Estado para reequilibrar el frágil equilibrio intersectorial que caracteriza las sociedades modernas sectoriales.

La expresión territorial que asumen los sectores se da con la creación de cámaras, agremiaciones, comités de productores, etc; que reproducen en el territorio los funcionamientos y roles sectoriales para hacerlos funcionales y operativos dentro del mismo. Por su parte el Estado genera política sectorial para el territorio a partir de las políticas de desarrollo territorial y ordenamiento del territorio que pretenden impulsar las entidades territoriales como si fuesen uno de los múltiples sectores dentro del conjunto de la sociedad y no la base de funcionamiento de toda la sociedad sectorializada.

El actual esquema de competencias regionales, muestra que el Estado central considera que las acciones internacionales de las entidades subnacionales no deben ir más allá de las acciones de inserción económica internacional, para lo cual no requieren de marcos decisionales de política exterior, sino simplemente de estímulos y factores de apoyo al comercio exterior derivados de sus políticas sectoriales internas, como si las acciones económicas fuesen separables de procesos políticos, jurídicos y sociales.

En este sentido, la Constitución establece en su título XI las competencias y funciones de las entidades territoriales, dentro de las cuales no se contempla ninguna competencia que permita a los territorios subnacionales ejercer acciones de carácter exterior de forma autónoma o

autogestionada. De hecho la misma Constitución establece en el Capítulo VIII, “De las Relaciones Internacionales”, funciones y competencias que en todos los casos le corresponden al Estado central y en particular como lo establece el artículo 188, como una competencia del Presidente de la República “Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

La centralización del manejo de las relaciones exteriores y de la determinación de la agenda de la política exterior del país se evidencia en la Ley 715 de 2001, donde no aparece mención alguna a competencias de carácter internacional ni para los departamentos, ni para los municipios. Podríamos decir que algunas de las políticas sectoriales de inserción económica de las entidades territoriales se subsumen dentro de las competencias de promoción del desarrollo económico local y departamental, pero en ningún artículo de la mencionada Ley aparece ni siquiera esbozado el contexto internacional dentro de la acción de las entidades territoriales colombianas. Por ello es posible afirmar que se ha tratado de dotar a las regiones de instrumentos económicos más que políticos para favorecer su acción internacional (Cooper, 1986, pp. 1-22).

En el caso colombiano las inversiones no se hacen en grandes agregados por entidades territoriales, sino por sectores económicos en los cuales se invierte para apoyar el desarrollo económico territorial. Tal como se muestra en el cuadro 1, hay una serie de anuncios por parte del Estado central en cuanto a su determinación de apoyar a las entidades territoriales en su proceso de inserción económica internacional, pero en la praxis los montos destinados a inversión en sectores particulares del desarrollo territorial muestran una caída general desde el año 2002 en adelante, con especial énfasis en el ordenamiento

del territorio y el uso del suelo, que como ya sabemos son determinantes en el proceso de conformación de espacios mesoeconómicos que permitan a las entidades subnacionales integrar y lograr economías de aglomeración y escala que hagan competitivas sus producciones.

CUADRO 1

INVERSIONES EN LOS SECTORES POTENCIALES DE APOYO AL DET  
(Millones US\$ 04)

ITEM	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fomento Productivo Empresarial (FPE) US\$ 04	265,9	536,8	412,7	294,9	267,7	267,2	409,2	248,4	273,2
Infraestructura Económica Básica (IEB) US\$ 04	1 273,3	1 331,6	1 141,0	821,2	648,5	730,7	751,0	396,1	596,6
Ordenamiento del Territorio y Uso del Suelo (OTUS) US\$ 04	56,3	16,6	12,7	9,2	5,2	3,6	2,8	1,7	2,5
Total Sectores DET (TOTSECT) US\$ 04	1 595,6	1 886,9	1 566,4	1 125,3	941,4	1 214,4	1 163,0	648,1	872,2
Presupuesto General de la Nación (PNG) US\$ 04	17 097	18 526	18 606	21 055	20 795	25 064	24 378	25 476	26 594
PIB US\$ 04	85 236	88 160	88 664	84 939	87 427	88 712	90 421	93 804	97 369
TOTSECT/PGN	9,3	10,2	8,4	5,3	4,5	4,1	4,8	2,5	3,3
TOTSECT/PIB	1,9	2,1	1,8	1,3	1,1	1,2	1,3	0,7	0,9
FPE/TOTSECT	16,7	28,6	26,3	26,2	30,6	28,1	35,2	38,3	31,3
IEB/TOTSECT	79,8	70,6	72,8	73,0	68,9	71,5	64,6	61,4	68,4
OTUS/TOTSECT	3,5	0,9	0,8	0,8	0,5	0,4	0,2	0,3	0,3

Fuente: Construido con Base en Estadísticas de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP, y de la Contraloría General de la República.

Las cifras reafirman las inversiones de la nación en el financiamiento del desarrollo territorial por la vía de las transferencias a las entidades territoriales y por la inversión directa en sectores estratégicos de infraestructura de comunicaciones y servicios públicos, pero sigue siendo una prioridad postergada si vemos la relación entre el total de la asignación de inversiones hechas a sectores de desarrollo económico territorial sobre el conjunto del presupuesto de inversión de la nación, pasando de un índice del 9,3 en 1996 a un 3,3 en el 2004.

Así, sin un Estado central que les otorgue competencias para la acción exterior y con un contexto económico nacional e internacional que les exige su inserción dentro de las economías mundializadas, quedan entonces las regiones de los Estados unitarios en un *status indeterminado e híbrido* (Hocking, 1994, pp. 410 y sgts.). Es decir, en tanto territorios constitutivos del Estado – nación se encuentran sometidas a la autoridad del Estado nacional y a la asignación de derechos y competencias que éste les reconozca, pero en tanto

---

*En el caso colombiano las inversiones no se hacen en grandes agregados por entidades territoriales, sino por sectores económicos en los cuales se invierte para apoyar el desarrollo económico territorial.*

---

que actores económicos, son agentes de comercio exterior para lo cual el Estado – nacional las reconoce como motores del crecimiento económico nacional y exige de ellas una acción internacional asertiva y eficiente.

## **2. La Acción Exterior de las Regiones desde las Teorías Realista y Neorrealista.**

El estudio de la función internacional de las regiones tiene sus mayores explicaciones en alguna vertiente del neorealismo, con autores como Waltz y Nasi, que entienden a las entidades subnacionales como “estados” del nivel territorial, manteniendo los demás supuestos de la teoría realista, en particular, el de la anarquía del sistema internacional.

Según este principio, cualquier Estado, en cualquier momento puede recurrir a la fuerza para la obtención de sus metas, por lo que cada nación debe estar dispuesta sea a responder por la fuerza, o a sufrir las consecuencias de su debilidad (Waltz, 1988, pp. 241). Partiendo de ello Waltz explica que “Un sistema está compuesto por una estructura y unas unidades interactuantes. La estructura es el componente sistémico que hace posible pensar el sistema como un todo” (Waltz, 1988, pp. 241). Siguiendo este planteamiento, las regiones al comportarse como “estados del nivel territorial”, se convierten en unidades interactuantes del sistema internacional y compiten en la mayoría de los casos con el Estado – central en el cumplimiento de sus intereses cuando estos no resultan concurrentes con los del Estado – nación que las contiene.

En tanto que el sistema internacional es anárquico y que en él prevalece la fuerza de los actores del sistema, el Estado – central usará medios

coercitivos para impedir que las regiones actúen de manera independiente a sus intereses nacionales o subsumen los intereses de las mismas dentro de su declaración del interés nacional. Es decir, el Estado fija el escenario en el que se desenvuelve la vida internacional, determina los principales elementos de las relaciones internacionales y condiciona, a través de su conducta y poder, el comportamiento de los demás actores del sistema internacional: al interior, por la vía del impedimento a las regiones de ejecutar acciones de política exterior por fuera del marco de los lineamientos de la política exterior del Estado – central; y, al exterior, por medio de la desautorización ante los demás Estados o ante los Organismos Internacionales de las acciones acometidas por las regiones por fuera del marco de los lineamientos de la política exterior del Estado – central.

Como vemos, para el neorealismo la estructura del sistema internacional es de suma importancia para que todos los Estados tengan atributos y conductas semejantes a nivel internacional. Para explicarlo, hacen una distinción entre autoridad y poder, dado que la anarquía en términos de autoridad no es incompatible con una jerarquía de poder, donde los Estados de mayores recursos imponen las reglas de juego a nivel internacional (Nasi, 1988, pp. 23).

Para el ejercicio del realismo en las relaciones internacionales, el Estado debe contar con un sistema político resultante de un poder superior localizado en el Estado - central, y en virtud de este

poder superior, el Estado - central puede garantizar a los otros miembros del mismo una medida de igualdad en la esfera de lo no político (Morgenthau, 1988, pp. 968).

Si aceptamos estos planteamientos, podríamos decir que las regiones desarrollan sus actividades en virtud de sus necesidades e intereses, de cuya combinación resulta una mayor o menor participación en instancias internacionales. Para ello, las regiones pueden usar instrumentos de orden interno tales como la política económica territorial, con el fin de obtener objetivos en el exterior, en tanto los instrumentos de política exterior son de exclusiva competencia del Estado central tanto en lo jurídico como en lo político y por tanto, actúan internamente para obtener impactos en lo externo.

En una República Unitaria, las regiones carecen de instrumentos reales para hacer efectivas sus acciones en el contexto internacional toda vez que sus actividades en el sistema internacional siempre estarán mediadas de *Jure* y de *Facto* a la agenda de política exterior del Estado central. Para resolver su necesidad de internacionalización los territorios impulsan sus sectores e industrias más dinámicas para que sean ellas las que se inserten de manera directa dentro del contexto internacional y a través de los mecanismos de política interna hacen las redistribuciones de los beneficios obtenidos por estos actores económicos por la vía de la imposición de tributos y las regulaciones sobre la propiedad y el patrimonio. Podemos citar entre los instrumentos más frecuentemente usados:

- los Incentivos fiscales y cambiarios para la inversión extranjera directa y de portafolio;
- los Acuerdos Bilaterales de Inversión;
- el financiamiento público para fortalecer sectores económicos con posibilidades de competir en el mercado internacional.;
- la formación de capital humano para hacer funcional la fuerza de trabajo a las producciones de consumo externo; la creación de zonas francas;
- la creación de Zonas Económicas Especiales de Exportación;
- las políticas internas de promoción de la producción regional en el exterior y el posicionamiento de una “imagen de marca” regional, que siguen siendo instrumentos de política doméstica con usos exteriores (Latouche, 1988, pp. 14 y sgts);
- las política de desarrollo territorial de largo plazo;
- la suscripción de acuerdos internacionales donde una o varias regiones sean contrapartes válidas o la creación de instituciones encargadas de atender asuntos exteriores de la región son ya excepcionales dentro del conjunto de entidades subnacionales. Más excepcional aún resulta la existencia de oficinas de representación de alguna región en otro país con fines de promoción económica, negociación de contratos o servicios de interés regional o cabildeo de decisiones que favorezcan opciones de internacionalización de la región (Fry, 1988, pp. 53-67).
- En pocos casos, las regiones con mayor peso económico dentro de la producción de riqueza nacional, logran presionar al Estado central para que utilice sus propios medios de política exterior con el fin de conseguir objetivos de carácter regional.

Es corriente ver todas las estrategias anteriores en funcionamiento cuando los intereses tanto del Estado central como de las regiones resultan concurrentes, sobretodo frente a la globalización eco-

nómica que afecta las competencias de estas dos entidades territoriales.

En términos geográficos podemos decir que las regiones ejecutan tres tipos de acciones exteriores:

- El trabajo fronterizo, que permite atender sectores y problemáticas de carácter conjunto. Para el caso de Colombia este es el ámbito de trabajo de las Zonas de Integración Fronteriza autorizadas por la Constitución y reglamentadas por la Ley 191 de 1995<sup>5</sup>.

- Las relaciones con el Estado vecino más próximo, las cuales tienen ámbitos de acción más amplia en temas de carácter ambiental, cultural y energético, entre otros.

- Relaciones globales en el marco de una actividad internacional de las regiones alrededor de temas de muy variado interés. Aquí hablamos de un plano de política exterior regional con algunos grados de institucionalización (Duchacec, 1988, pp. 26 y sgts).

Así las cosas, la acción internacional de las regiones puede darse dentro de dos lógicas de manejo con el Estado central:

- Como una forma de coordinación intergubernamental dentro de dos o más niveles de gobierno, donde el Estado central busca coordinar y cooperar con las regiones para evitar conflictos de política exterior, para lo cual se crean canales de contacto y negociación con las autoridades regionales. Esta es la lógica predominante para el caso colombiano.

- Como una amenaza de las regiones a la integridad territorial o política del Estado – nación, donde este último usa sus instrumentos de coacción y coerción para reprimir la actividad regional y centralizar la política exterior. En este sentido la teoría realista dirá que la legitimidad del interés nacional debe ser determinada frente a la posible usurpación por lo subnacional u otro-nacional (Comp. Morgenthau, 1986, pp.973).

En suma, el paradigma realista y su versión neorrealista parecen ofrecernos herramientas de análisis que podrían eventualmente explicar una parte de las formas de comportamiento internacional de las regiones.

Sin embargo, para entender las formas en que los territorios subnacionales han reaccionado frente a los límites impuestos por el Estado central en virtud de su interés nacional, es necesario adentrarnos en el análisis de las mutaciones y transformaciones que se están produciendo dentro de la conformación y formas de funcionamiento del Estado – nación tal como lo hemos conocido históricamente. En especial en lo que hace al territorio, la autoridad del Estado sobre sus unidades subnacionales y los derechos de acción internacional que les otorga, con el fin de favorecer y acompañar a las regiones y a los sectores nacionales en el proceso de inserción en el mundo globalizado sin perecer en el intento.

### 3. Nuevos Ensamblajes Especializados de Territorio.

Tanto los factores que condicionan la acción internacional de las regiones como los instrumentos y escenarios a través de los cuales se hace praxis, son de carácter internacional. Sin embargo es evidente que las teorías actuales sobre regionalización de las relaciones internacionales son todavía incipientes, pues no nos permiten entender a cabalidad la acción internacional de los espacios subnacionales, ni su papel en el escenario internacional, aún monopolizado por las relaciones entre los Estados – nación<sup>6</sup>.

Las teorías clásicas de las relaciones internacionales asumen a los Estados como entes de carácter homogéneo, sin entrar a distinguir su com-

5 Las Zonas de Integración Fronteriza merecen un tratamiento especial y diferenciado como proceso de internacionalización de regiones fronterizas, por lo que se le dedicará un análisis especial en otro artículo.

6 Con la emergencia de las multinacionales en el escenario internacional como agentes dominantes, ellas no solo impiden el acceso de los territorios subnacionales al sistema internacional, sino que ponen en precario sus intereses y la reivindicación de sus necesidades, en un intento por maximizar la lógica sectorial ya señalada por Muller.

posición interna y sus dinámicas entre los diferentes niveles de gobierno (Morgenthau, 1986, pp. 4-17). Además, son insuficientes pues expresan las transformaciones, solamente en términos de la formación de sistemas globales, tal como lo denuncia Saskia Sassen (Sassen, 2006, pp. 95).

Sassen presenta una transformación fundamental del sistema político donde proliferan ensamblajes de fragmentos de lo que conocemos como territorio, autoridad y derechos, tanto del Estado – nación como del sistema supranacional institucionalizado. Hablamos de ensamblajes parciales y con frecuencia altamente especializados, centrados en una diversidad de proyectos y lógicas utilitarias. Su existencia y multiplicación traen varias consecuencias, aun cuando lo que se constituye sea parcial. Tienen el potencial de ser profundamente desestabilizadores para los arreglos institucionales usuales – los Estados-nación y el sistema supranacional.

Esta diferenciación cada vez más aguda entre ámbitos nacionales, o supranacionales, y nuevos ensamblajes promueve una multiplicación de estructuras espacial-temporales y órdenes normativos diversos, donde anteriormente la lógica dominante apuntaba a producir estructuras nacionales unitarias en lo espacial, lo temporal y lo normativo. Aun cuando esta multiplicación de órdenes especializados sea un acontecimiento parcial antes que omnímodo, su carácter es estratégico (Comp. Sassen, 2006, pp. 96).

La imagen que se nos ofrece sobre este proceso es la de un movimiento que parte de la articulación centrípeta del Estado – nación, hacia una multiplicación centrífuga de ensamblajes especializados. Es decir, el Estado no pierde ni sus roles, ni su autoridad, sino que se reorganiza al interior de sí mismo para hacer funcional su estructura a los nuevos requerimientos del contexto internacional.

Un proceso como el enunciado comienza a aparecer en nuestro panorama nacional. Los territorios subnacionales inician programas de acción que les permitan articularse con el sistema internacional en la búsqueda de garantizar los

intereses de productividad, crecimiento económico, garantía del empleo y cubrimiento de servicios públicos y sociales, a través de sus sectores más dinámicos. En esta fase, efectúan alianzas y hermanamientos con otras ciudades o territorios para fortalecer sus capacidades internas y mejorar sus posibilidades de entrada en mercados externos.

De la misma manera promueven acciones de orden político cuando intentan reivindicar dentro de su acción, la presencia de nuevos grupos emergentes en el orden social para atraer la atención de otros países y regiones sobre los problemas que aquejan a territorios particulares. Tal es el caso de las acciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes como nuevos actores dentro de los renovados procesos de la acción colectiva que han sido tomados como bandera de varias entidades territoriales (Chocó, Putumayo, Amazonas y San Andrés y Providencia, entre otros) para atraer la atención de otros territorios donde la presencia y reivindicaciones de estos grupos han logrado capturar una parte de la agenda política, para apalancar procesos de cooperación horizontal que contribuyan al mejoramiento de la condición general de vida y desarrollo de los territorios donde estos grupos habitan en Colombia.

En otras versiones estos nuevos ensamblajes asumen la forma de territorios estratégicos para la conservación de la vida y el mejoramiento de la conservación de las especies. En estos casos, los espacios subnacionales aparecen articulados al “todo de la naturaleza y del ambiente”, y son asumidos como territorios que deben ser conservados, protegidos y sobre los que pueden tener acceso a la toma de decisiones sobre sus destinos, el conjunto de las naciones del planeta.

Estas entidades territoriales se articulan entonces al contexto internacional a través de sus activos naturales estratégicos desmarcando sus acciones de la órbita netamente nacional para ob-

---

estos nuevos ensamblajes asumen la forma de territorios estratégicos, para la conservación de la vida y el mejoramiento de la conservación de las especies.

---

tener recursos de cooperación, pagos por el mantenimiento y cuidado de la biodiversidad contenida en su territorio y puesta en marcha de esquemas de pago por servicios ambientales de los cuales el planeta entero es beneficiario. Tal es el caso de los Departamentos que cuentan entre sus activos ambientales selvas húmedas, bosques nublados, santuarios de flora y fauna, reservas estratégicas de agua y minerales, o activos en biodiversidad incomparables<sup>7</sup>.

De esta manera aparecen nuevas formas de interacción política internacional de los territorios subnacionales, tal como la define Torrijos como “*diplomacia centrífuga*”, esto es: “una diplomacia que se aleja del centro estatal y que podría definirse como aquel conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico y cultural, etc., diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales (las regiones) que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia. En efecto, en la actualidad, las regiones más avanzadas están adelantando incluso sus propias estrategias internacionales, una especie de *paradiplomacia* o *política interméstica*, tendiente a asegurar recursos económicos y a forjar alianzas con otras regiones” (Cooke y Morgan, 1988).

Vale la pena aclarar que tanto Torrijos como Moncayo, estudian una región cuyas acciones internacionales no se constituyen necesariamente en un desafío a los núcleos tradicionales de poder (Torrijos, 2000, pp. 19). De hecho, la experiencia de las regiones ganadoras se basa en la “sinergia y la complementariedad entre las políticas regionales, las de sus respectivos estados nacionales y las comunitarias” (Moncayo, 1998, pp. 79).

En el caso colombiano, el 100% de las entidades territoriales del orden subnacional buscan la forma de interactuar con el Estado central para iniciar, desplegar o consolidar estas acciones exteriores en el marco de las políticas generales establecidas para tal fin por el Estado central, usando los instrumentos de política ya establecidos. De hecho, sus planes de desarrollo, donde se encuentran contenidas acciones de internacionalización, tratan de armonizarse con los contenidos del plan nacional de desarrollo.

Lo que las entidades territoriales desean es una región que pueda introducir una agenda internacional dentro de sus competencias, que este acorde con la política nacional Estatal. Desde luego, para que esta complementariedad se genere es necesario abrir “*ventanas de autonomía regional que habiliten a la población para el diseño, manejo y reformulación de acciones exteriores regionales*” (Moncayo, 1998, pp. 22).

La utilidad de este escenario tiene relación con la *flexibilidad* o la *maleabilidad*. Es decir, intentar recoger y administrar las demandas del entorno, ya sean de carácter interno o externo, y adaptarse estructuralmente a los cambios del mismo. En

7 En esta dinámica, estos territorios se desmarcan de la autoridad absoluta del Estado – nación para caer en la órbita de la dominación de las estructuras del mercado.

otras palabras, lo que debe buscar la región es utilizar los recursos disponibles para enfrentar las presiones derivadas de la globalización y aprovechar todos los elementos potencializadores de su imagen en el sistema internacional.

De esta manera, vemos cómo la escala subnacional busca mecanismos para adaptarse a los nuevos contextos sin romper el orden tradicional de competencias, autoridad y derechos del Estado – nación. Las regiones buscan cooperación horizontal mediada por el sector central; incorporan las visiones de política exterior dentro de sus planes de desarrollo; adaptan sus políticas de desarrollo económico departamental y municipal a la política sectorial del Estado – central; promueven formas de interacción y de acción conjunta en temas estratégicos para las regiones; y, con todo lo anterior, tratan de adaptarse al contexto internacional en el marco de las reglas de juego tradicionales establecidas por la Constitución y las Leyes hasta el momento.

Por otra parte, podemos observar la aparición de diversos órdenes dentro del aparato tradicional del Estado. Sassen lo llama “privatización del poder ejecutivo” (Comp. Sassen, 2006, pp. 97), para caracterizar un proceso de expansión del ejecutivo, cada vez más privatizado y alineado con proyectos globales, más allá de discursos nacionalistas. Este ejecutivo que se expande, lo hace a costa del legislativo que pierde funciones reglamentarias y de control político, quedándose confinado a la atención de asuntos internos.

Para el caso colombiano vemos aparecer el Ministerio de Comercio Exterior, Bancoldex y las Oficinas de representación comercial en diversos países como unidades de la administración pública derivadas del ejecutivo, todas ellas con el objeto de servir a los procesos de apertura económica exigida por el marco globalizador y por el proyecto de crecimiento sobre la base del sector externo como modelo económico que se ha impuesto desde inicios de los 90’s.

Para explicar la razón de este proceso, Sassen nos propone explorar las categorías territorio, autoridad y derechos como ruta analítica hacia los ensamblajes diferenciados. La tesis que surge es que las capacidades nacionales específicas pueden ser separadas de los entornos nacionales donde tradicionalmente se les ha visto funcionar, para verlas como elementos constitutivos de la globalización, en lugar de ser destruidas por ella.

En este Estado – nación que se dibuja con los procesos de mundialización del capital y de la economía, el territorio, la autoridad y los derechos avanzan hacia un “*dimensionamiento centrípeto nacional*”, donde la nación acapara los tres componentes, pero no de forma absoluta. Si bien es cierto que la globalización desestabiliza el ensamblaje clásico del Estado – nación en beneficio de instituciones de carácter global como el mercado, también es cierto que lo que se produce en paralelo son los ensamblajes nacionales, subnacionales y globales, dentro de un aparato estatal fuertemente formalizado y burocratizado.

Es decir, los componentes claves de lo global se están estructurando al interior de lo nacional produciendo una suerte de desnacionalización de ciertas estructuras altamente especializadas. De

esta manera tanto el espacio, como la autoridad y los derechos son “re - ensamblados” en nuevas configuraciones globales al interior de los Estados – nación a los que pertenecen. La expresión física que se dibuja es la de un conjunto de elementos diferenciados con distintas capacidades de volverse desnacionalizados.

Esta ruta analítica altera la visión tradicional según la cual la autoridad del Estado nación es territorialmente absoluta y mutuamente excluyente respecto de lo global tanto en sus sistemas como en sus temporalidades. Entendemos al Estado como una institución de naturaleza básicamente burocrática, mientras vemos a los procesos del sistema internacional como flexibles y adaptativos. En sus tiempos, entendemos al Estado como una institución con grandes grados de inmovilismo, mientras vemos a los sistemas internacionales como móviles y ubicuos.

En realidad, los encuentros entre actores e instituciones con una u otra instancia del Estado nacional puede ser vista como un encuentro de dos temporalidades distintas que se intersectan y pueden llegar a construir una nueva condición. Es en estas interacciones político económicas o político – culturales donde se crean nuevas estructuras institucionales o se alteran las antiguas. Este no puede ser calificado como un proceso que reduzca de manera general el papel del gobierno, por el contrario, se requiere más gobierno, pero ejercido de manera diferente y con métodos que permitan y acompañen los procesos de renacionalización de ciertos fragmentos del territorio y la autoridad, para integrarse a lógicas de sistemas globales.

Aquí se encuentra tal vez la mayor distancia entre el ser y el deber ser frente a la estructura estatal colombiana, en tanto nuestra estructura institucional no ha entendido el proceso de reconfiguración que la globalización impone a los Estados nacionales. Ante el reto de acompa-

ñar a los territorios en el proceso de inserción de sus economías en la mundialización, la nación ha respondido con política de carácter sectorial tanto para el crecimiento económico de los territorios como para el favorecimiento del comercio exterior y el manejo de mercados externos, tanto para inversión como para producción.

La gestión del proceso de internacionalización de las regiones colombianas se hace a través de la nación, desconociendo que son los territorios los generadores de riqueza, que son diversos y que requieren formas de intervención diferenciadas de acuerdo con sus características; y por tanto, acompañamiento y fortalecimiento institucional para enfrentar los nuevos retos del mercado mundial, mercado de capitales para la producción con destino al comercio exterior y base de capital humano formado con estas finalidades trabajando en las administraciones públicas territoriales.

La inversión de la nación ha sido hecha de manera tímida y decreciente en algunos sectores que confluyen al desarrollo económico territorial, pero son políticas sectoriales de carácter general que no atienden a particularidades territoriales. Esto trae como consecuencia que sean sólo las entidades territoriales con mayor capacidad institucional y mayores activos de capital, las instituciones capaces de aprovechar, en beneficio de sus empresas y de su territorio, las opciones ofrecidas desde el centro.

Al dejar a la deriva a sus regiones y solo apoyar a sectores económicos particulares, el Estado colombiano desconoce que la economía puede ser global en un espacio específico, aunque este se encuentre contenido dentro de un territorio nacional, donde tiene su propia realidad sociológica que no puede ser subsumida en lo nacional porque tales dinámicas se den al interior del Estado – nación. “La lógica organizadora aloja una proliferación de órdenes que, aún si ocurren dentro del Estado, no pueden suponerse nacionales en el sentido histórico del término” (Sassen, 2006, pp. 104).

Los procesos de producción con destino al mercado externo con beneficios arancelarios y fis-

cales; las zonas francas de producción para la exportación; y, las alianzas estratégicas firmadas por empresas colombianas con empresas multinacionales foráneas, nos muestran ejemplos de órdenes que surgen al interior de nuestro Estado – nacional, sin ser nacionales en sus consideraciones de territorio, autoridad y derechos.

Si estas transformaciones son tan importantes como se ha señalado, esto implica cambios profundos en la arquitectura del Estado – nación tal como lo hemos conocido. La globalización erosiona las capacidades de acción del Estado, pero no es menos cierto que él sigue siendo “el campo donde la complejidad, la formalización y la institucionalización han alcanzado los niveles más altos de desarrollo, aunque raras veces hayan llegado a ser las formas más esclarecidas que podamos imaginar” (Sassen, 2006, pp. 105).

Debemos aceptar que ciertas capacidades institucionales del Estado nacional pasan a ser elementos constitutivos de la globalización, sin que ésta llegue a destruirlos. Las transformaciones trascendentes están ocurriendo dentro de lo nacional, a partir del reemplazo de capacidades institucionales por parte de los procesos globalizadores, en aspectos que antes eran de soberanía absoluta del Estado – nación. “El Estado territorial soberano, con su carácter de territorio fijo y exclusivo, representa un conjunto de capacidades que eventualmente permiten la formación o evolución de sistemas globales que no precisan de territorialidad, ni de exclusividad” (Sassen, 2006, pp. 105).

Como resultado de este proceso aparecen las privatizaciones; las desregulaciones y la comercialización de las funciones públicas a través de diversas figuras tales como la concesión de obras y funciones antes del orden estatal; la participación en condiciones de competencia de la empresa privada en la prestación de servicios antes monopólicos del Estado; las concesiones para el cobro de impuestos y tasas; y, la desregulación de los mercados para dejar paso a la libre competencia entre actores económicos nacionales e internacionales.

Paralelamente se multiplica el número y el poder de los organismos de carácter regulador dentro de la administración pública, que ocupan las funciones de control que normalmente pertenecen al legislativo. Tal como la globalización multiplica a los actores y genera desigualdades de poder en las ramas del poder público, de la misma manera se producen desequilibrios por su acción favoreciendo el crecimiento del poder y de la acción del ejecutivo, agudizando el presidencialismo que de tiempo atrás se dibuja en el régimen político. Nada distinto ocurre en la política exterior. Tal como lo afirman Ardila, Cardona y Tickner, en términos de política exterior podemos constatar “un predominio de procesos cerrados y excluyentes de toma de decisiones, en los que no tienen participación algunos estamentos del sector público, entre ellos el Congreso de la República, ni actores de la sociedad civil” (Ardila, Cardona y Tickner, 2000, pp. 18).

En este panorama, la región como actor en el sistema internacional ve limitada todas sus posibilidades, inclusive como miembro activo en la formulación de la política exterior bajo el esquema tradicional Estatal. Como anota Torrijos: “la diplomacia introspectiva ha significado el desconocimiento de toda una serie de actores y factores intermedios, o sea, de carácter regional, que ha hecho de la política exterior un ejemplo excluyente e irresponsable de formulación”. Y siguiendo su línea de análisis, “en la constitución de 1991, las regiones pueden desarrollar cierto tipo de acción exterior (de índole comercial) encauzada (únicamente) a fortalecer la ya citada inserción del Estado en el nuevo orden global”. Así las cosas, “las regiones sólo pueden participar en la política exterior dirigiendo sus acciones a robustecer la inserción del Estado en el nuevo orden económico global exhibiendo siempre un comportamiento unidireccional (mercantil) y centrípeto (subordinado al centro), acción exterior (de índole comercial) encauzada (únicamente) a fortalecer la ya

---

*Debemos aceptar que ciertas capacidades institucionales del Estado nacional pasan a ser elementos constitutivos de la globalización, sin que ésta llegue a destruirlos.*

---

citada inserción del Estado en el nuevo orden global” (Torrijos, 2000, pp. 39).

Retomando a Torrijos, el Estado ha sido “anacrónico y paralítico”, en tanto no ha sido capaz de percibir, ni asumir su propia estructura territorial; no ha comprendido la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio y no se auto identifica como un ente que labora en dos planos distintos: El Estado Nacional y los Cuasi – Estados Regionales<sup>8</sup>. En pocas palabras, su política exterior aún funciona sobre los parámetros territoriales de *contenedor* y no sobre los de *contenido*.

Según Morelli, esta situación es producto del “temor del Estado a una dispersión de la Unidad Estatal que relega a segundo plano cualquier consideración sobre la autonomía territorial” (Morelli, 1996, pp. 42), y como anota Manjarrés: “El Estado no ha logrado dotarse de las herramientas necesarias para que las regiones participen activamente en la creación y ejecución de sus propias políticas exteriores” (Manjarrés, 1998, pp. 42).

Al menos, deberíamos poder contar con representantes de las entidades territoriales como invitados a las sesiones de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, cuando se estén tratando temas que afectan directamente a los territorios como en los casos de la formulación de política exterior en cuanto a la lucha antidrogas, uso y reglamentación de fronteras o suscripción de acuerdos internacionales que afectan de manera directa la viabilidad económica de sectores fundamentales dentro de las economías territoriales tales como los acuerdos sobre libre importación de alimentos y productos del sector agrícola.

Las dinámicas que emergen son mucho más veloces que los trámites legales y constitucionales necesarios para constituir agendas internacionales de carácter regional. Los efectos de nuestra actual política exterior cerrada profundizan las desigualdades, las insatisfacciones sociales y la incertidumbre de las comunidades locales. Este nuevo mecanismo garantizaría la consolidación de un proceso democrático hacia adentro y hacia fuera del territorio. Hacia adentro (para las regiones), significa la construcción de una política exterior a través de un amplio proceso de consenso y participación ciudadana. Hacia afuera (para el Estado), resulta indispensable no solo para evitar fracturas internas sino para fortalecer su capacidad negociadora.

#### **4. Conclusiones.**

Las regiones colombianas se enfrentan a una paradoja sin elementos de resolución. Por un lado se les exige aumentar su competitividad como territorios, con el fin de hacer una inserción exitosa dentro del sistema internacional, especialmente en la dimensión económica de los procesos globales; por el otro, se les establecen una

**8** De acuerdo con Sergio Boisier las regiones en el marco de la globalización se comportan como actores complementarios al Estado – central en la búsqueda de articular sus economías al sistema internacional. Es en este sentido que Boisier habla de las regiones como Cuasi – Estados del orden subnacional.

serie de limitantes jurídicas, políticas e institucionales que inhiben la posibilidad de que las regiones construyan y desarrollen una agenda exterior propia, en algunos casos, con rasgos de independencia de la agenda exterior del Estado central. De esta manera, las regiones quedan en un híbrido económico – político según el cual son agentes económicos exteriores, pero al mismo tiempo son agentes político – administrativos sin capacidad de acción exterior propia.

La acción internacional de las regiones no implica que el Estado – nación se fragilice o se fragmente dentro de su autoridad, territorio o derechos como efecto de la globalización. Lo que se espera, es una transformación de la forma de operar del mismo en tanto institución integradora y reguladora del orden social, para hacerlo capaz de acompañar a sus territorios en procesos que implican la globalización de ámbitos que antes correspondían única y exclusivamente a la esfera de lo nacional.

Los procesos de globalización generan la emergencia de nuevos ensamblajes especializados de territorios que para hacerse funcionales al proceso de globalización requieren una acción estatal renovada, flexible, con órdenes normativos diversos, que permitan a las entidades subnacionales insertarse en el sistema internacional desde

su diversidad y su diferencia, aún haciendo parte de la unidad del Estado – nación.

Para ello las regiones colombianas requieren de la formulación y puesta en marcha de políticas de desarrollo territorial que entiendan las lógicas del territorio y su función de articulador horizontal de la sociedad, la identidad, la economía y la cultura, dejando de verlo como un conjunto de sectores económicos que juegan y compiten por porciones y participaciones dentro de los mercados nacionales e internacionales. Es decir, necesitamos más política territorial para la internacionalización de las regiones y menos política sectorial para el fortalecimiento internacional de los sectores económicos presentes en los territorios.

Una política de desarrollo territorial para la internacionalización de las regiones implica introducir una agenda internacional dentro de sus competencias, en el marco de la autonomía que les decreta la Constitución Nacional, guardando buen cuidado de armonizarla con la política exterior del Estado central. Esto llevaría a nuevos espacios de la autonomía territorial que habiliten a estas entidades para diseñar, formular y ejecutar acciones exteriores regionales.

## BIBLIOGRAFÍA

Amcham Colombia. Santiago Rojas y Pablo Barraquer de Brigard & Urrutia Abogados. "Colombia: Excelente Destino para el Capital Extranjero." Instituto de Ciencia Política. "[En línea] disponible en" [http://www.icpcolombia.org/archivos/publicaciones/colombia\\_inversion.pdf](http://www.icpcolombia.org/archivos/publicaciones/colombia_inversion.pdf). Recuperado: 28/07/09

Ardila, Martha; Cardona, Diego y Tickner, Arlene. (2002) "El Análisis de la Política Exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios". En *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá, Editorial Friedrich Ebert Stiftung – FESCOL.

Boisier, Sergio. 2005. *La Imperiosa Necesidad de Ser Diferentes en la Globalización: El Mercado Territorial*. "[En línea] disponible en" <http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/1035.pdf>, Recuperado el 28/07/09.

Buelvas Dickson, Andrés. (2009) *Inversión en educación como factor fundamental de desarrollo*. "[En línea] Disponible en" <http://www.oei.es/metas2021/reflexiones2/119.pdf> Recuperado el 28/07/09 Revisado el 14 de julio de 2009.

Cabeza, Marta Graciela. *Las capacidades internacionales de los entes subnacionales en Argentina y en Italia. Un análisis comparado*. "[En línea], disponible en": <http://www.diritto.it/materiali/transnazionale/cabeza.pdf>, recuperado 28/07/09.

Caicedo, Carlos Jorge. (2008) "Políticas e Instituciones para El Desarrollo Económico Territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia." En *Serie Desarrollo Territorial 3*, Santiago de Chile. ILPES.

Constitución Política de Colombia

Cooke, Philip y Morgan, Kevin. (1998) "The associational Economy, Firms, Regions and innovation". En Moncayo Jiménez, Edgar. *Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (sub nacional) en el contexto de la integración económica y la globalización*. Oxford, Oxford University Press.

Cooper, Richard. (1986) "Economic Policy in an Interdependent World." En *Essays in World Economics*. Volúmen 1, Número 1, Cambridge. MIT Press.

Cooper, Richard. (1986) "Economic Policy in an Interdependent World." En *Essays in World Economics*. Volúmen 1, Número 1, Cambridge. MIT Press.

Departamento Nacional de Planeación. (2008) *Caracterización del Desarrollo Territorial Departamental*. Bogotá.

Duchacec Ivo, Latouche Daniel y Stevenson Garth. (1988). *Perforated Sovereignties and International Relations*. New York. Greenwood.

Fry Eart. "Trans-Sovereign Relations of the American States". (1988). En Latouche. Daniel. *State Building and Foreign Policy at the Subnational Level*. En Duchacec Ivo, Latouche Daniel y Stevenson Garth. *Perforated Sovereignties and International Relations*. New York. Greenwood.

Hocking, Brian. (1994) "Les Intérêts Internationaux des Gouvernements Régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe" En *Etudes Internationales*. Vol 25. No 3. Québec, Institut Québécois des Hautes Études Internationales.

Keohane Robert y Joseph Nye. (1994) "Transgovernmental Relations and International Organizations". En *World Politics.*, No 27.No. 1 Octubre, 1974. Páginas 39-62, "[En línea] Disponible En" <http://www.jstor.org/stable/2009925>, Recuperado el 28/07/09

Latouche, Daniel. (1988) "State Building and Foreign Policy at the Subnational Level." En Duchacec Ivo; Latouche, Daniel y Stevenson, Garth. *Perforated Sovereignties and International Relations*. New York. Greenwood.

Manjarrés Ariza. J.A. (1998) *La política exterior de las regiones. El Caso del Caribe Colombiano*. Tesis dirigida por Vicente Torrijos para optar por el título de especialista en Alta Dirección del Estado. Bogotá. ESAP. Referido en Torrijos, "La Diplomacia Centrifuga".

Moncayo Jiménez, Edgar. (1998) *Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (sub nacional) en el contexto de la integración económica y la globalización*. Oxford, Oxford University Press.

Morelli, S. (1996) "La autonomía territorial en Colombia. Balance y perspectivas cuatro años después de su proclamación". Referido en: Torrijos, Vicente. (2000) *La diplomacia centrifuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones*. En Revista Desafíos. Número 2. Universidad del Rosario. Primer semestre de 2000. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Morgentau, Hans y Thompson, Kenneth. (1986) *La política entre las Naciones. La Lucha entre el poder y la Paz*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Morgenthau, Hans. (1988). "Otro "gran debate": El interés nacional de los Estados Unidos." En *The American Political Science Review*. Vol XLVI. Dic de 1952. No 4.

Muller. Pierre. (2004) *Les politiques Publiques*. Paris, Presses Universitaires de France.

Nasi, Carlos. (1988) *Post modernismo y Relaciones Internacionales*. Bogotá. Instituto de Estudios Políticos e Internacionales. Universidad Nacional de Colombia.

Ramírez, Juan Carlos y Osorio, Horacio. (2007) *Escalafón de la Competitividad de los Departamentos en Colombia*. Bogotá, CEPAL. "[En línea] Disponible en" <http://books.google.com/books?id=Tx2E3phe4xC&pg=PA48&lpg=PA48&dq=%22inversi%C3> recuperado el 28/07/09

Revista Cambio. "El segundo país que mayor inversión extranjera envía a Colombia está en lista de paraísos fiscales." "[En línea] Disponible en" [http://www.cambio.com.co/economicambio/826/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_CAMBIO-5098528.html](http://www.cambio.com.co/economicambio/826/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5098528.html) . Recuperado: 28/07/09

Sassen, Saskia. (2006) *Hacia una Proliferación de Ensamblajes Especializados de Territorio, Autoridad y Derechos*. En Cuadernos del CENDES. Año 23, No 62. Tercera Época. Mayo – Agosto de 2006

Servicio Nacional de Aprendizaje. (2007) Presentación electrónica. “[En línea] disponible en” <http://www.slideshare.net/cmontesp/informe-gestion-sena-a-dic-2007>, Recuperado el 28/07/09.

Servicio Nacional de Aprendizaje. (2009) *Boletín de prensa Julio de 2009*. “[En línea] Disponible en” [http://www.sena.edu.co/downloads/2009/boletines/julio probado%20Anteproyecto %20Presupuestal%20SENA%202010.pdf](http://www.sena.edu.co/downloads/2009/boletines/julio%20probado%20Anteproyecto%20Presupuestal%20SENA%202010.pdf) Recuperado el 28/07/09

Torrijos, Vicente. (2000) *La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones*. En Revista Desafíos. Número 2. Universidad del Rosario. Primer semestre de 2000.

Vasco Franco, Andrés y de Lombaerde, Philippe. (2000) *Las empresas multinacionales latinoamericanas: el caso de la inversión colombiana directa en Ecuador, México, Perú y Venezuela*. Bogotá, Unibiblos - U. Nal. Colombia. “[En línea] Disponible en” [http://books.google.com.co/books?id=mMKKHJ4L234C&printsec=frontcover&source=gbs\\_v2\\_summary\\_r&cad=0](http://books.google.com.co/books?id=mMKKHJ4L234C&printsec=frontcover&source=gbs_v2_summary_r&cad=0), recuperado el 28/07/09

Waltz. Kenneth. (1988). *Theory of International Politics*. Boston, McGraw Hill.

# Las Crisis y las Políticas Públicas

Gustavo Ramírez Valderrama\*



Imagen: coyunturapolitica.wordpress.com

# LAS CRISIS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## Abstract

Los mercados financieros mostraron gravísimas debilidades en la reciente crisis financiera mundial originada por el manejo de las hipotecas 'subprime'. Este nuevo producto financiero, generó desconfianza entre los agentes económicos que lo transaban. Un complicado caos en los mercados financieros mundiales se generó y una crisis financiera que obligó al Estado a intervenir con ingentes sumas de dinero, provenientes a su vez de impuestos, para rescatar las instituciones que estaban sufriendo dificultades. El aumento del gasto público se tradujo en abultados déficits fiscales. Este artículo analiza los orígenes de esta crisis así como los principales acontecimientos que la configura, de la que no se libraron importantes y tradicionales inversionistas, como el Banco Lehman Brothers. Se considera igualmente, la historia colombiana en materia de crisis financieras y la forma como Colombia logró salir en menos de cuatro trimestres de la recesión.

## Abstract

Financial markets showed very serious weaknesses in the recent global financial crisis caused by the handling of subprime mortgages in the United States. The Subprime mortgages, an innovative financial product, generated distrust among traders. As a consequence a complicated chaos in world financial markets was created, and this financial crisis forced the government to intervene with huge sums of money, in order to support the institutions in difficulties. American government financed this amount of money both with taxes and public loans. The increase in public expenditure resulted in bulging fiscal deficits. This

article discusses the origins of this crisis and the major events shaping it, which did not escape outstanding and traditional investors such as Lehman Brothers Bank. This article also considers the history of Colombia in terms of financial crisis and how Colombian's policy makers managed this crisis so as to get out of recession in less than four quarters.

## Introducción

La crisis financiera mundial cuyo inicio se remonta al cuarto trimestre del 2007 es la más profunda después de la Gran Depresión, y se gesta en los Estados Unidos de América. Estos sendos hechos, a primera vista inverosímiles, han cuestionado la labor tanto de los formuladores de la política pública como los investigadores de la ciencia económica, al no advertir a tiempo, el colapso que se avecinaba. La crisis se ha convertido en un laboratorio de gestación de nuevo conocimiento, al investigar a profundidad las causas y la dinámica propia de los principales indicadores económicos. La economía se encuentra por lo tanto, en una fase en la cual se revalúan a profundidad los paradigmas sobre los cuales se han construido los principales desarrollos macroeconómicos. Las preguntas básicas de la debacle y objeto de este artículo, conciernen el origen de la crisis, los fallos institucionales en prevenirla, y el papel de

\* Administrador Público de la ESAP. Ex alumno del IIAP – ENA, París y Egresado del Programa PADE del INALDE, Bogotá, D.C. Ha ocupado cargos directivos en el sector financiero y en el sector público colombiano. Profesor universitario de Administración Pública. Desde el año 2004 es el Decano de la Escuela Internacional de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de La Sabana.

---

Respecto a la política monetaria, el incremento anual promedio de la oferta monetaria M1 fue de 3,8% y de la oferta monetaria ampliada M2 fue del 6,22%.

---

terminante del sector público como rescatista de última instancia. El escrito se divide en tres secciones: la primera, Orígenes y Desarrollo de la Crisis, se presenta de manera sucinta el desarrollo de la crisis y los hitos que determinan el colapso de los mercados; en la segunda, El Papel del Sector Público muestra el impacto de la política pública en los mercados, resaltando la importancia de la confianza en los mercados; finalmente, en Colombia frente a la Crisis se realiza un breve análisis sobre el efecto que tuvo la recesión mundial sobre el nivel de actividad económica en el país.

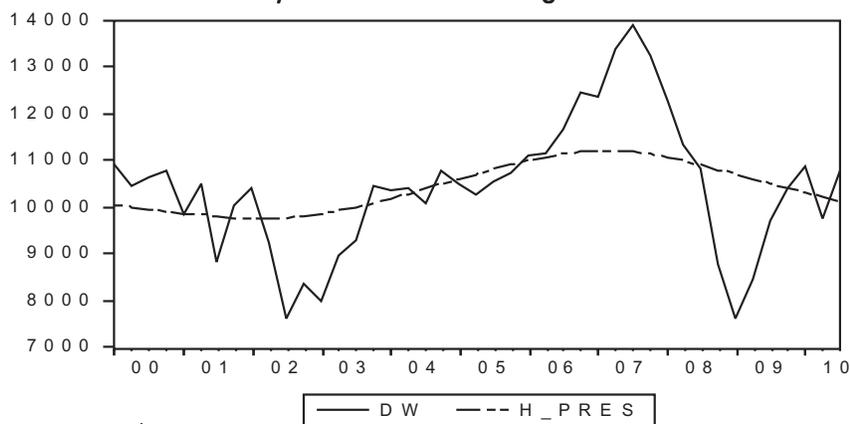
### Orígenes y Desarrollo de la Crisis

La crisis financiera, se resume en dos frentes, en lo que pasó en el PIB y lo que ocurrió en los mercados financieros, de manera especialmente profunda en los años 2007, 2008 y 2009.

El Índice Bursátil Dow Jones (DW), es un índice financiero calculado a partir de la media ponderada por precios de las acciones de las principales 30 empresas norteamericanas. Durante 6 trimestres consecutivos, el índice bursátil Dow Jones sufrió una variación total negativa de 45,24%, pasando de 13.895 puntos en el tercer trimestre del 2007 a 7.608 puntos en el primer trimestre

del 2009. Este comportamiento negativo es resultado de la crisis hipotecaria Norteamericana subprime la cual generó una caída en el mercado bursátil americano.

**Gráfica 1**  
**Evolución del Índice Dow Jones 2000-2010**  
**y Tendencias de Largo Plazo**



Fuente: Bloomberg y cálculos del autor

La gráfica 1 muestra la evolución del DW a partir del primer trimestre del año 2000 hasta el tercer trimestre del año 2010. En ella se observan cuatro tramos importantes. El primero caracterizado por un descenso en el DW de 30,49% pasando de 10.921 puntos a 7.591 durante el primer trimestre del 2000 hasta el tercer trimestre del 2002. El segundo tramo es un periodo de recuperación que alcanza su pico máximo en el tercer trimestre del 2007 llegando a 13.895 puntos. El tercero es un periodo de caída en el índice bursátil llegando a los 7.608 puntos en el primer trimestre del 2009. Finalmente, un periodo de recuperación hasta el tercer trimestre del 2010. El comportamiento de largo plazo estimado a partir del filtro de Hodrick Prescott (H\_PRES en la gráfica

1) muestra la oscilación ascendente y descendente de este índice bursátil.

Aunque el DW presenta volatilidades en el periodo de análisis, el objetivo de este capítulo es documentar el periodo pre-crisis que inicia en el tercer trimestre de 2002 hasta el tercer trimestre de 2007, y el periodo subsiguiente a partir del tercer trimestre de 2007 hasta el primer trimestre de 2009.

### La Etapa de Pre-crisis: Tercer Trimestre de 2002 a Tercer Trimestre de 2007.

En este periodo tanto el sector público como privado generaron las condiciones para iniciar, varios trimestres después, la crisis hipotecaria de la sub-prime. Por un lado, el sector público manejó una política monetaria caracterizada por frecuentes incrementos de liquidez a la economía y bajas tasas de interés. Brunnermeier (2009) explica las bajas tasas de interés por un influjo masivo de capitales de origen asiático, y porque la Reserva Federal adoptó una política laxa al enfrentar un período deflacionario posterior al estallido de la burbuja de internet (Krugman 2009). Los países asiáticos compraron activos financieros americanos para fijar la tasa de cambio a un nivel que posibilitara la competitividad de sus exportaciones. Estos hechos condujeron a que las autoridades económicas norteamericanas no articularan un plan que evitara la formación de una burbuja inmobiliaria.

Respecto a la política monetaria, el incremento anual promedio de la oferta monetaria M1 fue de 3,8% y de la oferta monetaria ampliada M2 fue del 6,22% en el periodo de análisis.

los crecimientos año a año fueron menores, estos continúan siendo positivos excepto en el 2006

para el M1 el cual tuvo un crecimiento de -0,32%. No obstante este último dato, la tabla 1 muestra la inyección de liquidez a la economía por parte del gobierno americano reflejado en los crecimientos positivos sostenidos, tanto de la oferta de dinero M1 como de la oferta monetaria ampliada M2.

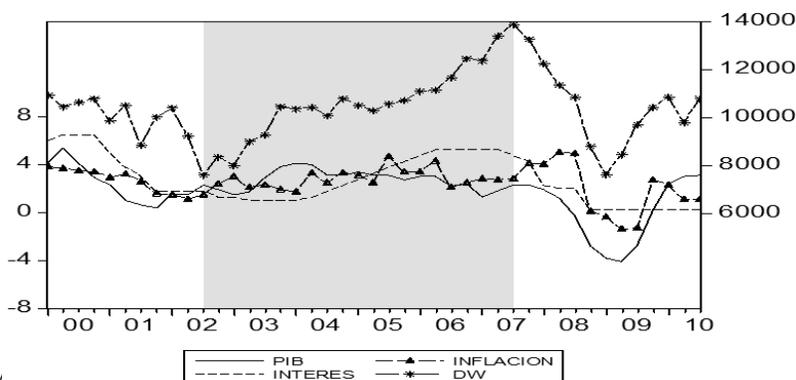
**Cuadro 1**  
**Variaciones Oferta de Dinero de Estados Unidos**

AÑO	M1	M2
2001	5,1	9,275
2002	3,925	7
2003	6,75	6,775
2004	5,6	4,875
2005	1,75	4,125
2006	-0,325	5,3

Fuente: Bloomberg y cálculos del autor

En consecuencia con la dinámica de los agregados monetarios, en este periodo se evidencian bajas tasas de interés que en promedio se ubicaron en 3,3%, fomentadas por bajas tasas de inflación. La gráfica 2 muestra la evolución de la tasa de interés con descensos del 2000 al 2002, seguido de un periodo de estabilización hasta el 2004 con un promedio de 1,25%, e incrementos hasta el año 2007 con un promedio de 4,6%.

**Gráfica 2**  
**Indicadores Macroeconómicos de Estados Unidos 2002-2007**



Fuente: Bloomberg y cálculos del autor

Al mismo tiempo, el sector privado en cabeza de la industria bancaria enfrentó una transformación importante según las investigaciones de Brunnermaier (2009). El modelo tradicional de banca, en el cual las instituciones financieras se quedaban con los préstamos hasta el repago, fue modificado por el modelo de originar y distribuir, en el cual los préstamos son agrupados por tramos, y revendidos vía titularizaciones. La titularización (Titularizadora Colombiana, 2010) es por lo tanto, el agrupamiento o empaquetamiento de activos financieros para ser transformados en títulos valores. Éstos pueden ser vendidos o adquiridos en el mercado financiero por los inversionistas. La creación de nuevos títulos facilitó la entrada masiva de capitales foráneos, deprimiendo aún más la tasa de interés. En conclusión, el sector privado en su afán por alcanzar altos niveles de rentabilidad en sus inversiones, estructuraron innovaciones financieras fundamentadas en la titularización de activos hipotecarios de alto riesgo (sub-prime).

La gráfica 2 también muestra variaciones en el PIB real que en promedio se estiman en 2,6% sin crecimientos negativos en ninguno de los periodos, una tasa de inflación controlada fluctuando alrededor de 2,6% y un fuerte crecimiento del DW, el cual pasó de 7.591 puntos a 13.895 puntos, registrando una variación porcentual de 83,04%. Finalmente, el índice de confianza de los consumidores en la economía americana se ha incrementado a partir del primer trimestre del 2003 pasando de 61,4 puntos a 110 puntos para el último trimestre de 2006. Respecto al mercado inmobiliario, en Estados Unidos los precios de la vivienda registraron crecimientos anuales de 11% en promedio en el periodo 2000 – 2006, mientras que la relación cartera hipotecaria sobre el PIB fluctuaba alrededor de 50%.

En una economía con altos niveles de confianza por parte de los consumidores, variaciones del PIB real positivas, inflación controlada, crecimiento en los índices bursátiles, incremento en el precio de las viviendas, bajas tasas de interés e incremento en liquidez por parte del Estado, se estimula a los agentes a realizar inversiones en activos de largo plazo como la vivienda.

Con una demanda creciente por inversiones de largo plazo, sumado a la existencia de la Ley

Federal de Reinversión Comunitaria de 1977 que pretendía el acceso a financiación para personas con bajos ingresos, escaso capital, y en general alto riesgo de pago, el sector privado incrementó los créditos sub-prime pasando del 5% del total del desembolsos hipotecarios en el año 2000 a 23% en 2006<sup>1</sup>. De esta forma el sector privado estructuró activos financieros basados en la titularización de activos hipotecarios de alto riesgo (sub-prime) con el objetivo de mantener la liquidez en este nuevo negocio.

En general, la forma como el sector privado otorgaba y titularizaba estos créditos sub-prime se desarrollaba de la siguiente manera: los promotores inmobiliarios (mortgage brokers) seleccionaban clientes de alto riesgo de pago (sub-prime) y les ofrecían la posibilidad de adquirir vivienda con una financiación de largo plazo. Los bancos otorgaban créditos por el 100% del valor del inmueble a bajas tasas de interés reajustables al cabo de dos o tres años. Los bancos que originaron la hipoteca crearon las SIV (instituciones independientes a las cuales le transferían la cartera hipotecaria). Estos SIV emitían bonos cuyo respaldo eran las hipotecas sub-prime (titularización). Los SIV contrataban garantías de crédito con compañías aseguradoras, las cuales por una prima de riesgo, se comprometían a cumplir con los flujos de caja originados por los bonos, en caso que el deudor entrara en cesación de pago. Finalmente, estos bonos eran vendidos en el mercado bursátil y comprados por diversos agentes financieros (inversionistas privados, bancos y empresas, entre otros)<sup>2</sup>.

Bajo este esquema en el cual los promotores inmobiliarios generaban sus ganancias por el número de contratos firmados sin importar el riesgo crediticio, la flexibilidad de los bancos en el

1 | Información tomada de ASOBANCARIA, de los informes de la Semana Económica.

2 | Ibid

otorgamiento de créditos, la alta calificación de estos activos financieros por parte de las agencias calificadoras de riesgo y las fallas de regulación y supervisión bancaria, se incrementó el otorgamiento de los créditos sub-prime a tal punto que para el 2006 contabilizaban el 23% del total de los desembolsos hipotecarios.

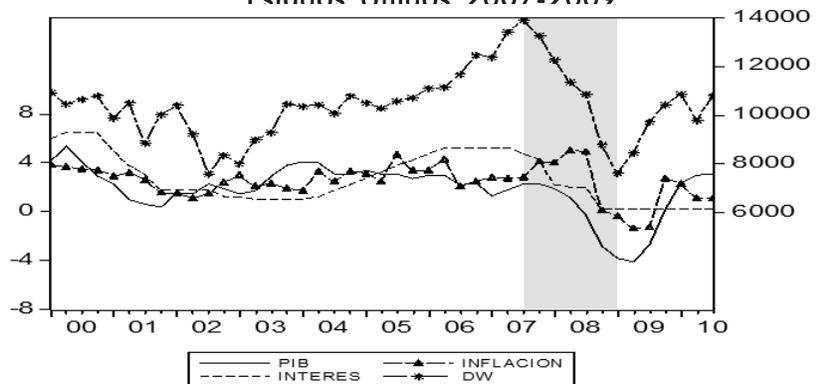
El recurso de la FED fue actuar de nuevo sobre la tasa de interés, pero esta vez en sentido contrario a como lo había hecho en 2001. En un proceso que comienza en mayo de 2004, la tasa fue objeto de incrementos sucesivos que culminan 24 meses después (mayo 2006) con una tasa de interés del 5.25%. El incremento en la tasa de interés inicia un proceso de moras y ejecuciones, repercutiendo sobre el índice de la construcción el cual se contrae 40%, generando así el derrumbe del mercado inmobiliario. Para el año 2006 la crisis inmobiliaria ya se había trasladado a la bolsa.

### La Crisis: Tercer Trimestre de 2007 a Primer Trimestre de 2009

Brunnermeier (2009) identifica la agitación de los mercados financieros durante el 2007 y el 2008, como la mayor crisis financiera desde la Gran Depresión, y amenaza con tener una gran repercusión sobre la economía real. El estallido de la burbuja inmobiliaria forzó a los bancos a enfrentar préstamos malos por cientos de billones de dólares. Al mismo tiempo, la capitalización bursátil de los bancos declinó en más de dos veces.

Durante este periodo, las condiciones de la economía de Estados Unidos comenzaron a cambiar. Duras vivencias derivadas de la aparición de esta crisis condujeron a circunstancias como una caída sin precedentes del 4% en 2009 del PIB de los Estados Unidos. El promedio del crecimiento del PIB real en el período fue -0,41%, se incrementó la tasa de desempleo, se produjo una caída en los precios de la vivienda, hubo un descenso en el índice de Precios al Consumidor, se incrementó la relación cartera hipotecaria sobre PIB alcanzando niveles del 75%, se deterioró la calidad de cartera de vivienda principalmente en el segmento sub-prime, y finalmente descendió la confianza de los consumidores pasando de 90,6 puntos en el cuarto trimestre de 2007 a 26,9 para el primer trimestre de 2009.

**Gráfica 3**  
Principales Indicadores Macroeconómicos de Estados Unidos 2007-2009



Fuente: Bloomberg y cálculos del autor

---

*Las repercusiones de la crisis hipotecaria comenzaron a manifestarse de manera extremadamente grave desde inicios de 2008.*

---

Con estas nuevas condiciones macroeconómicas los clientes del mercado hipotecario especialmente los sub-prime entraron en cesación de pagos incrementando de esta forma la tasa de morosidad y embargos por falta de pago los cuales para el 2007 se duplicaron con respecto al año anterior. Los bonos emitidos por las SIV respaldados por las hipotecas sub-prime quedaron sin respaldo financiero, denominándose "créditos basura". La crisis financiera ha sido resultado de la incapacidad de pago de los préstamos hipotecarios de miles de personas que tenían créditos Sub-Prime. Muchos de ellos contratados con pago de sólo intereses o con opciones de amortización negativa, que al cambiar a préstamos totalmente amortizados (pago de intereses y capital) propició el incremento de los pagos a realizar dejando sin posibilidad de pagar a los deudores, que de por sí tenían un pobre historial crediticio y una nula capacidad de pago.

En febrero de 2007 el *Wall Street Journal* y varios analistas advertían sobre el peligro de las hipotecas subprime, así como el problema generado por los impagos de otros productos hipotecarios. A mediados del 2007, el mercado se da cuenta que una gran cantidad de agentes financieros como bancos, fondos de inversión e inversionistas privados tenían comprometidos sus activos en estas hipotecas de alto riesgo. Como respuesta, los fondos de inversión como Lehman Brothers interrumpen el aporte de dinero a las entidades hipotecarias las cuales comienzan a acusar falta de liquidez en contratos hipotecarios previamente comprometidos. Freddie Mac por ejemplo, anuncia

nuevas reglas para comprar créditos subprime en el mercado secundario. El aumento de la tasa de morosidad, y el nivel de embargos por falta de pago, están a la orden del día como una preocupante realidad. Tan sólo en julio de 2007, los procedimientos de embargo contra personas que no podían pagar sus hipotecas alcanzaron la cantidad de 180,000; dos veces más que el año anterior. Además, dado que los inversionistas habían tomado demasiado riesgo, al ver que se frenaba el mercado, decidieron deshacerse de sus activos más riesgosos, dándole más impulso a la erosión de los mercados. La crisis se profundizó cuando a finales de 2007 dos fondos del banco Bear Stearn entraron en quiebra, y se anuncia la bancarrota de The American Home Mortgage, el décimo banco hipotecario de los Estados Unidos, generando un pánico masivo entre los inversores. Esto impactó en todo el mercado, y particularmente en los fondos de cobertura -*hedge funds*-, instrumentos de inversión privados que al estar desregulados tenían más flexibilidad en el momento de decidir una estrategia. Todo esto encerraba riesgos mayores, ya que en los fondos regulados, el apalancamiento no suele superar la tercera parte de los activos, mientras que en los *hedge funds* este apalancamiento era ilimitado, representando en algunos casos hasta cien veces el capital propio. En suma, esta situación provocó una repentina contracción del crédito y una enorme volatilidad de los valores bursátiles, generándose una espiral de desconfianza y pánico.

En el llamado "lunes negro", las acciones de la Bolsa de Nueva York experimentaron la peor caída en puntos de su historia en apenas una jornada bursátil: el índice Dow Jones cayó 6,98%, es decir 777,68 puntos. EE.UU. registró en diciembre la tasa de desempleo más alta en dos años

mientras que la creación de nuevos puestos fue menor a la prevista, informó el Departamento de Trabajo.

*Durante el 2008 las adquisiciones y liquidación de diversas compañías no se hicieron esperar. En febrero de 2008, el Citigroup anunció una pérdida neta de más de US\$9.800 millones durante el último trimestre de 2007, así como la colocación de más de US\$18.000 millones en la categoría de cuentas incobrables, como consecuencia de haber colocado malos préstamos en el mercado hipotecario estadounidense, en especial las hipotecas de alto riesgo de tipo "subprime". En mayo de 2008 JP Morgan con la asistencia de la FED adquirió a Bear Stearn por un valor de US\$2.200 millones. En julio el IndyMack Bank entró en un proceso de control de gobierno a través de la Corporación Federal de Seguros de Depósito. La catarsis continuaría en septiembre, mes en el cual el cuarto banco de inversión de Estados Unidos, Lehman Brothers, se declara en bancarota abrumado por sus pérdidas en el sector hipotecario; Fannie Mae y Freddie Mack entraron en un proceso de control de Gobierno a través de la Agencia Federal para el Financiamiento de la Vivienda; Bank of America compró a Merrill Lynch por un valor de US\$44.000 millones; American International Group (AIG) entró en un proceso de control del Gobierno Federal por un valor de US\$ 85.000 millones; Barcalys adquirió parcialmente a Lehman Brothers por un valor de US\$1.300 millones; JP Morgan se adueñó de Washington Mutual por valor de US\$ 1.900 millones y de Bear Sterns, lo que provoca una caída del 90% en la cotización bursátil. Finalmente, en octubre de 2008, Wells Fargo realizó una propuesta de adquisición de Wachovia.*

*Las repercusiones de la crisis hipotecaria comenzaron a manifestarse de manera extremadamente grave desde inicios de 2008, contagiándose primero al sistema financiero estadounidense, y después al internacional, teniendo como consecuencia una profunda crisis de liquidez, y*

*causando, indirectamente, otros fenómenos económicos, como los diferentes derrumbes bursátiles y en conjunto, una crisis económica a escala internacional. Tras varios lunes negros, el contagio se extiende de manera inexorable hacia otros países. La segunda hipotecaria alemana Hypo Real Bank es intervenida por el Estado en 2008 para evitar su posible quiebra. Como conclusión, esta situación provocó una repentina contracción del crédito y una enorme volatilidad de los valores bursátiles, generándose un espiral de desconfianza y pánico y una repentina caída de las bolsas de valores de todo el mundo. El DW pasó de 13.895 puntos en el tercer trimestre del 2007 a 7.608 puntos en el primer trimestre del 2009, mientras el Standard&Poors pasó de 1.420 en el primer trimestre de 2007 a 735 puntos en el primer trimestre de 2009.*

Algunos autores atribuyen la crisis a tendencias de largo plazo de la participación del ahorro y de la inversión en la actividad económica (Greenspan, 2010); para otros en cambio todo se debe a la laxitud de las políticas monetarias de la Reserva Federal de los Estados Unidos, que por una política de emisión monetaria fácil, promovió una burbuja especulativa, la pérdida de los estándares de la actividad crediticia y la creación de bancos en la sombra (Krugman, 2009); otros prefieren centrar la atención en el elevado grado de apalancamiento del sector financiero (Reinhart y Rogoff, 2009) y algunos otros miran el asunto desde el cambio de rumbo de los bancos comerciales que se orientaron más hacia una banca de inversión dirigida a la generación y distribución mayorista de productos de alto grado de especulación financiera (Brunnermeier, 2009). Ya desde los años setenta, los legisladores de Estados Unidos habían tomado medidas que condujeron a una insana liberalidad en la estructura organizativa y jurídica del sistema financiero. Este movimiento de desregularización tuvo un punto culminante con la Ley Gramm-Leach-Bliley que generó varias innovaciones financieras para facilitar el que se canalizaran recursos hacia actividades productivas. Dentro de estas innovaciones financieras se encuentran las Titularizaciones de Créditos Hipotecarios "Sub-Prime".

Van apareciendo poco a poco claras tendencias en el sistema financiero en Estados Unidos que contribuirán al boom de crédito y al frenesí de emisión hipotecaria para adquirir vivienda. Tras el estallido de la burbuja de Internet (Mandel, 2001) en el 2001 y los atentados ocurridos el 11 de septiembre, muchos inversionistas se habían inclinado a las propiedades, tradicionalmente vistas como las inversiones más seguras. En el caso estadounidense, además, la compra y venta de vivienda con fines especulativos estuvo acompañada de un elevado apalancamiento, es decir, con cargo a hipotecas que, con la venta, eran canceladas para volver a comprar otra casa con una nueva hipoteca, cuando no se financiaban ambas operaciones mediante una hipoteca puente. La crisis encuentra sus orígenes en los Estados Unidos como resultados del desinflé de la burbuja hipotecaria.

Paul Ormerod (2010) cita las cuatro razones causantes de la crisis, las cuales fueron postuladas inicialmente por Olivier Blanchard (2009), y que ilustran de manera clara las causas principales de la caída en los mercados:

1. “Se crearon activos financieros que parecían mucho menos riesgosos de lo que parecían”. Los grandes cambios en los precios de los activos no son frecuentes, pero sí probables. Este cambio súbito no es previsto por la mayoría de los inversionistas. Brunnermeier (2009) afirma que los balances de los prestatarios causaron dos espirales de liquidez; cuando los precios de los activos financieros se desplomaron, el capital de las instituciones financieras se erosionó, y al mismo tiempo los estándares en el otorgamiento de créditos y los márgenes se incrementaron. Ambos efectos originan caídas en precios, y dificultando el financiamiento. Adicionalmente, las corridas bancarias sobre las instituciones financieras como las ocurridas sobre Bear Stearns, Lehman Brothers, Washington Mutual, erosionan el capital de las instituciones, disminuyendo el margen de manobra.

2. “La titularización hizo más complejo y difícil valorar los activos de los balances de las instituciones financieras”. Los agentes no tenían una

buena aproximación sobre la distribución de probabilidad de los posibles resultados. La incertidumbre era más importante que el riesgo, lo que hizo que las valoraciones de los distintos productos fueran incompletas. Brunnermeier (2009) identifica a las titularizaciones como la causa última de los declives en los estándares de otorgamiento de créditos. La innovación financiera que se suponía hacía el sistema más seguro al facilitar la transmisión de riesgos, permitió la expansión del crédito y la consolidación de la burbuja inmobiliaria.

3. “La titularización y la globalización aumentaron la conectividad entre instituciones financieras, dentro y entre países”. El sistema fue vulnerable a un choque, dado que los bancos operaban con pocos recursos líquidos. Adicionalmente, fruto de los avances en la globalización, la crisis se fue expandiendo alrededor del mundo.

4. “Apalancamiento incrementado”. Las instituciones financieras financiaron sus portafolios con deuda en vez de capital, subestimando el riesgo en que estaban incurriendo.

## El Papel del Sector Público

Una de las principales consecuencias de esta crisis es la desconfianza que se generó entre los bancos a la hora de prestarse dinero entre ellos y a la vez prestar dinero a las familias, empresas, ante la duda de qué entidades estaban contaminadas y cuáles no. En Estados Unidos el gobierno, ante tal situación de inestabilidad financiera y económica, tuvo que tomar la decisión de asumir la propiedad de aquellos activos ‘tóxicos’ para proceder a su depuración y salvar así al sector de la banca a través de ayudas financieras de estímulo económico inyectando liquidez. El Tesoro de Estados Unidos elaboró planes de rescate para tranquilizar el mundo financiero y asegurar el mercado y el préstamo interbancario. Este colapso financiero hizo que el Departamento del Tesoro

ro y la Reserva Federal de los Estados Unidos implementaran mecanismos de ayuda a partir de la política fiscal y monetaria con el objetivo de sostener la demanda, incrementar la confianza de los agentes económicos, estimular el gasto privado y restablecer la calma y el orden en los mercados financieros

*Dado que la crisis ya se había expandido alrededor del planeta, se presenta un plan de salvamento internacional para hacer frente a la crisis. Desde el punto de vista de la política fiscal, el gobierno de los Estados Unidos inyectó liquidez al mercado. En agosto de 2007 la FED inyectó US\$2.000 millones, el Banco Central Europeo desembolsó US\$65.000 millones y el Banco Central de Japón otros US\$5.000 en sus respectivos mercados. En el mes de diciembre del año 2007 los bancos centrales de EE.UU, la Unión Europea, el Reino Unido, el Banco Nacional Suizo y el Banco de Canadá, hicieron público un plan para inyectar US\$100.000 millones en fondos de emergencia; en marzo de 2008 estos mismos bancos inyectan una ayuda de US\$200.000 millones; el senado de los Estados Unidos aprueba el plan de rescate por US\$700.000 millones en octubre del 2008; el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos anuncia un paquete de ayuda de US\$6.000 millones para la empresa General Motors; en diciembre de 2008 se apoya una paquete de ayuda al Bank of América por valor de US\$20.000 millones.*

Respecto a la política monetaria se identifica principalmente el descenso gradual en la tasa de interés. En septiembre de 2007 la FED redujo la tasa de interés interbancaria en medio punto porcentual pasando de 5,25% a 4,74%; en octubre de 2007 vuelve a bajar la tasa de interés que-

dando en 4,5%; en el mes de diciembre del año 2007 la FED reduce la tasa de interés a 4,25%, mientras George Bush anuncia un plan para congelar intereses de algunas hipotecas de alto riesgo; en enero de 2008 se recortan las tasas de interés a 3,5%; en octubre de 2008 se reduce la tasa clave de interés a 1%; La FED reduce la tasa de interés a 0,25% en diciembre de 2008.

Como consecuencia de este paquete de ayuda, el déficit presupuestario en Estados Unidos para el 2008 alcanza la cifra de US\$4500.000 millones, la cual representa el 3,2% del PIB, tres veces más a la que se registró en el 2007. A partir de la información anterior se puede concluir que las medidas de estabilización de los mercados apuntan a generar principalmente alta liquidez, recapitalización de las instituciones financieras y descensos en la tasa de interés.

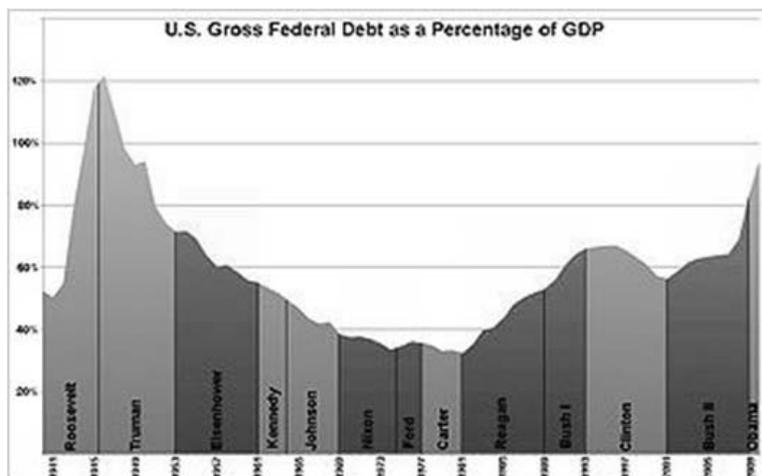
El típico instrumento de política fiscal aplicado fue el aumento del gasto público. Este aumento llevó al país a vender títulos soberanos de deuda especialmente en mercados internacionales. Por su parte la política monetaria consistió en manejar bajas tasas de redescuento por parte de la Reserva Federal (FED, para buscar que los bancos comerciales del sistema consiguieran recursos baratos que a su vez prestarían a distintos agentes económicos en la economía estadounidense.

La Gráfica 3 muestra la evolución del gasto público como porcentaje de participación en el PIB, facilita advertir que desde la Segunda Gue-

La política pública ha logrado evitar la prolongación de la recesión en la actividad económica, y ha devuelto la confianza a los mercados.

rra Mundial, Estados Unidos no había enfrentado una participación tan alta del gasto público sobre el PIB. En los años de la administración de George W. Bush y en lo corrido de la de Barack Obama, esta participación ha ascendido a peligrosos niveles cercanos al 70%. Circunstancia que nos lleva a interpretar una realidad económica norteamericana construida sobre principios 'al debe'. Sea cual sea la aproximación al tema, una cosa es de aplastante crudeza: Los montos de la deuda pública de Estados Unidos ha venido en preocupante ascenso.

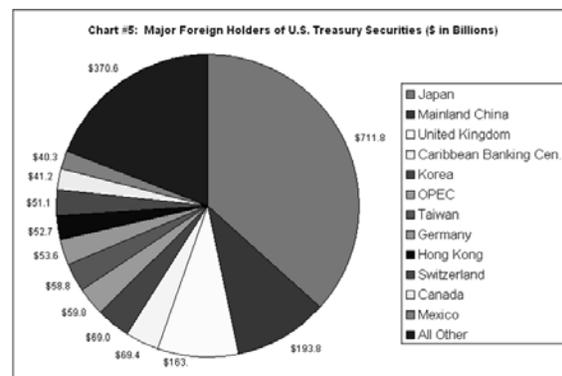
**Gráfica 3**  
Participación de la deuda federal entre 1940 y 2010 como porcentaje del PIB, desglosadas por períodos presidenciales



Fuente: Bureau of Economic Analysis (BEA), U.S. Department of Commerce.

Las implicaciones de este aumento de la deuda pública en Estados Unidos trascienden las fronteras pues casi la mitad de los bonos que respaldan esta deuda está en manos de extranjeros. Las gráfica 4 enseña la posesión en manos de Japón, Corea del Sur y China, lo que demuestra la confianza en la principal economía del mundo.

**Gráfica 4**  
Participación extranjera en la deuda norteamericana por países



Las medidas de política pública tuvieron impacto en los mercados a partir del 2009, instante en el que los indicadores financieros y del sector real empiezan a cambiar gradualmente de tendencia. Este hecho revela la importancia de la intervención pública en instantes de crisis financieras, como prestamista de última instancia. Adicionalmente, se han introducido nuevas regulaciones que buscan crear marcos de referencia que eviten la ocurrencia de los malfuncionamientos mencionados.

## Colombia frente a la Crisis

El país ha enfrentado con relativo éxito el desplome de los mercados financieros internacionales y la consecuente recesión económica generada. A nivel de actividad económica, en el Cuadro 2 se observa una súbita desaceleración a partir del cuarto trimestre del 2008, con una duración aproximada de un año. El crecimiento económico se recupera en el cuarto trimestre de 2009, con una expansión económica cercana al tres por ciento. Los elementos del producto interno bruto que se ven afectados negativamente por la recesión económica son el comercio exterior tanto en importaciones como en exportaciones y la formación bruta de capital. Adicionalmente, el consumo de los hogares permanece constante a lo largo de la crisis, mientras que el gasto público se expande de manera significativa a partir del tercer trimestre del 2009. El incremento en el consumo del Gobierno obedece a una política anticíclica que buscaba contrarrestar la severa contracción de la inversión, y a la política expansionista propia de los gobiernos en época electoral. Como resultado de la política fiscal, se ha generado un déficit público superior a tres puntos porcentuales del producto interno bruto, distorsionando de manera significativa la estabilidad de los principales agregados macroeconómicos.

En los mercados financieros, la evolución del Índice Global de la Bolsa de Valores de Colombia sufre un desplome del veinte por ciento en octubre de 2008, recuperando los niveles ocho meses después, dando inicio a una valoración positiva del mercado bursátil. La respuesta financiera del mercado nacional a la crisis es por lo tanto más volátil que la presentada en el sector real, resolviéndose en un menor lapso de tiempo.

La política pública ha logrado evitar la prolongación de la recesión en la actividad económica, y ha devuelto la confianza a los mercados. Paradójicamente, el único desajuste que permanece en la actualidad es el déficit fiscal, al haber utilizado el gasto público como instrumento para corregir los desequilibrios del sector privado.

**Cuadro 2**  
**Elementos de Oferta**  
**y Demanda Final en**  
**el Territorio Nacional**  
**2007-2010**  
**Precios Constantes de**  
**2005**  
**Serie**  
**Desestacionalizadas**  
**Variaciones Anuales**

Fuente: Departamento Nacional de Estadística

Periodo	Producto Interno Bruto	Importaciones Totales	Consumo Total	Consumo de Hogares	Consumo Final del Gobierno <sup>2</sup>	Formación Bruta de Capital	Formación Bruta de Capital Fijo	Exportaciones Totales
2007	I	7,4	17,3	8,5	10,0	2,4	19,2	21,4
	II	6,5	11,8	6,8	7,2	5,2	12,0	5,6
	III	5,4	13,1	6,8	6,5	8,3	7,0	8,7
	IV	8,3	14,3	6,1	5,5	8,1	14,5	15,8
	Anual	6,9	14,0	7,0	7,3	6,0	13,0	14,4
2008	I	5,1	11,1	4,8	4,2	5,0	14,1	8,0
	II	4,5	7,3	4,1	3,3	6,6	8,1	5,8
	III	3,1	6,7	1,8	2,7	(0,7)	2,4	6,8
	IV	(1,5)	10,1	1,1	1,8	(0,3)	(6,3)	(0,6)
	Anual	2,7	8,8	2,9	3,0	2,6	4,4	4,9
2009	I	(0,4)	(1,2)	0,2	0,1	1,5	(5,0)	(1,0)
	II	(0,2)	(10,7)	1,0	1,1	0,8	(10,8)	3,5
	III	0,9	(11,6)	1,5	0,4	4,6	2,3	2,7
	IV	3,0	(8,1)	2,9	2,7	4,1	3,1	5,6
	Anual	0,8	(7,9)	1,4	1,1	2,8	(2,8)	2,7
2010	I	4,2	4,2	3,4	3,4	6,3	13,1	3,3
	II	4,5	18,8	3,8	3,9	5,9	24,2	3,4

## Conclusiones

Las crisis no siempre las generan los países en desarrollo. La crisis actual ha sido generada por la economía norteamericana, la más importante del mundo. Las "burbujas" no se neutralizan solas, y requieren de la activa intervención de las autoridades económicas mediante una correcta aplicación de políticas fiscales, monetarias y regulatorias. Una vez las medidas gubernamentales han logrado la confianza de los inversionistas, todos los indicadores financieros y económicos inician un cambio de tendencia, como ha venido ocurriendo tanto en la economía americana como la colombiana. Lo anterior destaca la importancia de las acciones de Estado, frente a profundas distorsiones de los mercados.

El único desajuste que persiste en la actualidad son los preocupantes déficits fiscales, que deberán ser corregidos mediante una política fiscal restrictiva.

## BIBLIOGRAFÍA

Blanchard, O. J. 2008. "The State of Macro", MIT Department of Economics Working Papers 08-17.

Blanchard, O. J. 2009 "The Crisis: Basic Mechanisms and Appropriate Policies", MIT Department of Economics Working Papers 09-01.

Broome, L. L. & Markham, J. W. 2001. "The Gramm-Leach-Bliley Act: An Overview". Tomado de [http://www.symtrex.com/pdfdocs/glb\\_paper.pdf](http://www.symtrex.com/pdfdocs/glb_paper.pdf).

Brunnermeir, M. 2009. "Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007-2008", Journal of Economics Perspectives, 23(1): 77-100.

Greenspan, A. 2010. "La Crisis" Revista de Economía Institucional, 12(22): 15-60.

Fiduciaria Bogotá, 2009. "Retos para Colombia en la coyuntura económica mundial", Foro Internacional, Bogotá, Fiduciaria Bogotá.

Krugman, P. 2009. "De vuelta a la economía de la Gran Depresión y la Crisis del 2008", Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Mandel, M. 2001. "The Internet Depression" Perseus Books Group, NY

Marichal, C. 2009. "Las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008", Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Ormerod, P. 2010. "La Crisis Actual y la Culpabilidad de la Teoría Macroeconómica", Revista de Economía Institucional 12(22).

Rogoff, K. & Reinhart, C. 2009. "The Aftermath of Financial Crises", American Economic Review, 99 (may 2009).

Sachs, Jeffrey, 2009, "Raíces de la Crisis Financiera", El Tiempo.

Titularizadora Colombiana, 2010. Tomado de <http://www.titularizadora.com>

# Poder y Estado – Pobreza Social y Pobreza Institucional

Pedro Arturo Rodríguez Tobo<sup>1</sup>



Imagen: alertamilitante.com.ar

# PODER Y ESTADO – POBREZA SOCIAL Y POBREZA INSTITUCIONAL

En el ejercicio del PODER Público, bajo el marco del ESTADO como aparato de Servicios, la POBREZA INSTITUCIONAL y del SERVIDOR PUBLICO son un factor determinante en la POBREZA SOCIAL, en medio de un país inmensamente rico.

Con fundamento en este postulado se desarrolla la presente ponencia que se explicará y sustentará mediante unos diagramas de correlaciones, donde son claras de un lado las relaciones entre poder y estado y del otro las de la pobreza social y pobreza institucional, al igual que las correlaciones entre estas, para finalmente entender la importancia y el papel del servidor público con vocación de servicio, en la lucha contra la pobreza.

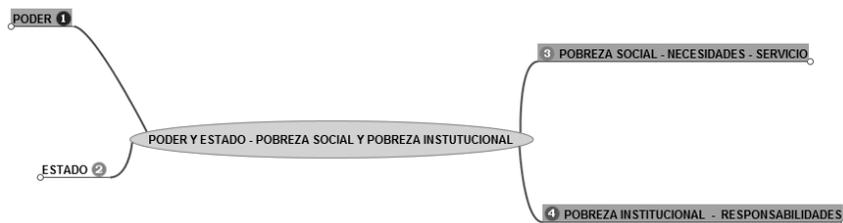
En este orden y con sustentos teóricos y prácticos de la administración pública colombiana, podemos sustentar la hipótesis y postulado inicial, donde la pobreza en conocimientos y formación de los servidores públicos y por ende la pobreza en la administración de nuestras instituciones pú-

blicas llevan a explicar en gran medida que en el país y nuestras ciudades prolifere la pobreza social, en el marco de un tipo de estado y ejercicio del poder con muchos cuestionamientos del deber ser, tal como se precisa a continuación.

## PODER

En relación con el poder presentamos algunos elementos básicos para ubicarnos y poder correlacionarlo con los demás elementos de la ponencia.

Se habla del poder, de sus efectos múltiples y de los males que acarrea a la sociedad, pero a pesar de la cuantiosa bibliografía al respecto poco se ha analizado en cuanto a las formas en

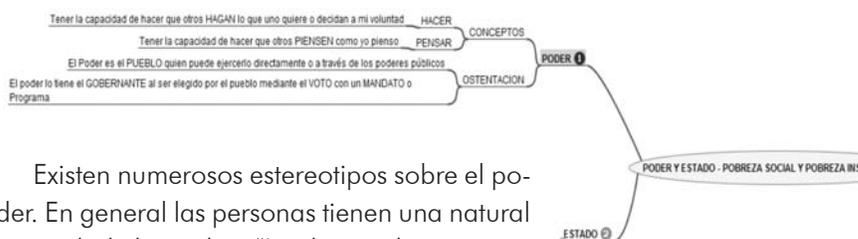


1 | Administrador Público de la ESAP. Magister en Ciencias Financieras y de Sistemas, *Universidad Central*. Ingeniería Química, *Universidad Nacional*. Prospectiva y Pensamiento Estratégico, *Universidad Externado*. Banca de Inversión, *Universidad de los Andes*. Bebt Management and Budgeting, *Universidad Georgetown-ILI-USA*. Secretario de Hacienda de Bogotá, 2004 -2007. Concejal de Bogotá, 2001-2003. Director Distrital de Presupuesto de Bogotá, 1993-1998. entre otros.

que sus protagonistas actúan. El profundo estudio de François Terrè sobre el libro de Kòjeve La noción de autoridad, nos permite comprender la dinámica del poder como “la posibilidad que tiene un agente de actuar sobre los demás (o sobre otro) sin que esos otros reaccionen contra él, pese a ser capaces de hacerlo”.

En este sentido quien tiene el poder puede tener el interés de hacer que otros HAGAN lo que él quiere o decidan o PIENSEN como él piensa.

que él quiere y que ha quedado plasmado en gran medida en un PROGRAMA DE GOBIERNO a ejecutar en el ejercicio del poder, mediante un MANDATO del pueblo.



Existen numerosos estereotipos sobre el poder. En general las personas tienen una natural necesidad de poder. “Le doy poder a otros, para que a su vez tengan poder sobre otros inferiores a los que se concede la gracia de ejercer autoridad.” El poder se puede desarrollar de distintas maneras cuando hacemos partícipes a los que nos rodean de la autoridad que ostentamos.

El poder es el PUEBLO el cual tiene la capacidad de ceder el poder a quien elija para gobernar, mediante el VOTO.

El poder lo cede el pueblo al Gobernante al ser elegido por el pueblo, el tiene la responsabilidad de aplicar su conocimiento y su formación para dar lo que tiene y utilizar el poder para los fines que se determinen.

Cabe aclarar que el Gobernante tiene en sus manos la responsabilidad de dar al pueblo lo

## ESTADO

El análisis etimológico de la palabra estado y sus distintas acepciones a lo largo de la historia nos ayudan a introducirnos

en el tema. La palabra nace de la voz latina status y toma significado político con Maquiavelo en 1513 y es el equivalente a la unidad política moderna.



La unidad del estado se logra integrando solidariamente los intereses de los individuos y grupos en torno al interés común. La convivencia, desde este punto de vista, es el resultado de una serie de convenios sociales.

---

*El poder es el PUEBLO el cual tiene  
la capacidad de ceder el poder  
a quien elija para gobernar,  
mediante el VOTO.*

---

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

El Estado debe entenderse como el agrupamiento social de individuos con deberes y derechos, en un territorio determinado y reconocido, constituido bajo la legitimidad de un poder político público, que abarque normas respaldadas jurídicamente para mantener un orden social.

En este sentido, algunos manifiestan que el Estado puede ser entendido como una organización de la sociedad, con elementos que hacen que no solo el gobierno y las autoridades manejen y controlen el poder, como en muchos casos se cree, sino que, por el contrario se establezcan parámetros y normas para que se logre establecer una convivencia armónica entre la libertad y el poder.

En este orden el Estado igualmente se puede considerar como la sociedad organizada mediante instituciones políticas, judiciales, administrativas, etc y que cuenta con un GOBIERNO.

### **El Contrato Social y el ejercicio del voto ciudadano**

El origen mismo del Estado para algunos fue un producto histórico creado por los humanos a

partir de algún tipo de Contrato social, como defendieron los filósofos Hobbes, Locke, Rousseau o, más recientemente, Rawls.

En el ejercicio mismo del Contrato Social, con una ciudadanía y pertenencia a un Estado, todos los individuos pueden PARTICIPAR bajo un juego de libertades y ejercicio del VOTO, aglutinando el interés individual y colectivo en busca del BIENESTAR.

### **El Gobernante y sus relaciones con el Mandante**

En el ejercicio mismo de esta ciudadanía y contrato social, se designa a un GOBERNANTE quien obtiene el poder del MANDATO a través del VOTO Programático. En este orden, el ciudadano como MANDANTE ordena al MANDATARIO el cumplimiento del MANDATO y si este NO cumple se le puede revocar el mandato, por lo cual el Gobernante debe RENDIR CUENTAS al Mandante periódicamente para evaluar su gestión.

### **El Estado como Aparato de Servicios**

Por otra parte, debemos entender al Estado como un APARATO DE SERVICIOS o proveedor de estos para satisfacer unas necesidades, ya que bajo nuestra Constitución nos acercamos a una Social Democracia en un Estado Social de Derecho al SERVICIO de la Comunidad.

Las características de estos SERVICIOS deben estar orientados por la LEGALIDAD, priorizarse bajo principios de EQUIDAD y deben prestarse con CALIDAD, siempre orientados a satisfacer una NECESIDAD o Apetencia que se reflejan en PRODUCTOS y RESULTADOS que deben conocer la ciudadanía.

Ahora el punto central es responder la pregunta de ¿Quiénes prestan o hacen que se presten estos servicios? La respuesta es los SERVIDORES PUBLICOS, quienes deben cumplir con un perfil adecuado para prestar el mejor servicio con las características antes anotadas, razón por la cual deben ser muy claros y especiales los requisitos de CONOCIMIENTOS y FORMACION para poder ser un servicio público.

## **POBREZA SOCIAL**

Comencemos por entender que podemos considerar como pobreza social, tanto por algunas disciplinas como por organismos internacionales, donde podríamos decir que “una persona es pobre si no tiene cubiertas todas sus necesidades primarias (o todas sus necesidades básicas)”.

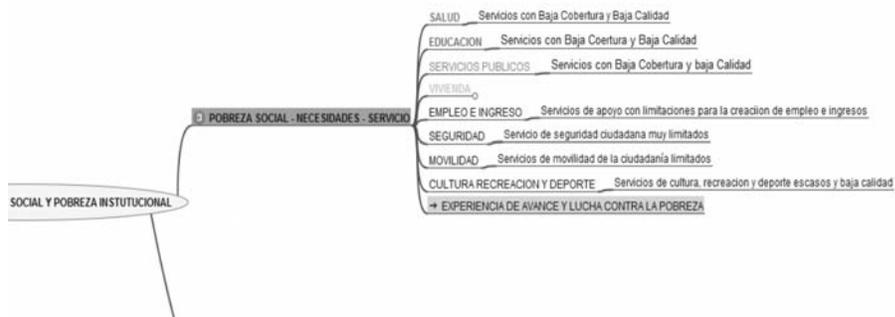
En este sentido, algunos estudios de organismos internacionales arrojan cifras que nos ayudan a entender el problema y las dimensiones de la pobreza social, donde una cuarta parte de la humanidad vive en estado de pobreza absoluta, es decir más de 1.000 millones de personas no pueden adquirir el alimento necesario para llevar una vida activa. 35.000 niños mueren cada

día por causas directamente relacionadas con la pobreza. 130 millones de niños no reciben educación básica (de estos el 70% son niñas).

1.300 millones de personas no tienen acceso al agua potable (el 80% de las enfermedades del mundo se deben a beber agua no potable). La distribución de la riqueza en el mundo es terriblemente injusta: un 15% de la población posee el 79% de la riqueza mundial y el 85%, el 21 % restante. La población de los países industrializados representa aproximadamente un 20% de la población mundial, pero consume 10 veces más energía comercial que la de los países en desarrollo, y produce un 70% de las emisiones mundiales de monóxido de carbono y el 68% de los residuos industriales del mundo. Un 70% de las personas que viven en pobreza extrema son mujeres.

Ahora por lo tanto para efectos de nuestra ponencia, podemos considerar en relación con la POBREZA SOCIAL las necesidades relativas a salud, educación, servicios públicos, vivienda, empleo e ingreso, movilidad, seguridad, cultura, recreación y deporte, principalmente.

Una y varias evaluación de estos SERVICIOS en nuestro país nos llevan a concluir que en la mayoría de las ciudades y regiones, estos servicios tienen las siguientes características: baja cobertura y baja Calidad, existen limitaciones para la creación de empleo e ingresos, la seguridad ciudadana se prioriza para unos pocos, la movilidad tiene muchas dificultades y el acceso a la cultura, la recreación y el deporte es escaso.



economics, Londres, IEA, H. Paperback 16, 1983)- se asemejan más, en su funcionamiento oficial, a las rapaces e ineficientes naciones-estados de la Europa de los siglos XVII y XVIII, gobernadas para el enriquecimiento personal de sus gobernantes”.

En la mayoría de los países, muchos de los funcionarios públicos y los políticos, se consideran con derecho a hacer fortunas personales con los dineros públicos, es hora de cambiar y

para ello se debe contar con instituciones más fortalecidas y eficientes para así poder contar con un Estado más eficiente.

Sin embargo, existen algunas experiencias que pueden servir de ejemplo como es el caso de Bogotá donde en los últimos años se han tenido avances significativos en mejorar los indicadores de lucha contra la pobreza y la exclusión social, en cada uno de los componentes mencionados, donde es claro que dicho avance se sustenta en gran medida en el cambio y fortalecimiento de las instituciones y con ello el cambio en el perfil y vocación de servicio del servidor público de la ciudad, quienes finalmente son quienes impulsaron y ejecutaron las políticas y acciones que han llevado a una disminución de la pobreza social y desarrollo de la ciudad.

Se hace necesario establecer modernas burocracias de servidores públicos e instituciones públicas razonablemente eficientes; y se puede transformar la burocracia débil, corrupta en una sólida y fuerte que genere equidad, transparencia e idoneidad, que refleje principios y valores y se establezca un verdadero sistema de vinculación por méritos.

## POBREZA INSTITUCIONAL

La realización de elecciones verdaderamente libres, equitativas y transparentes -como institución nodal de la democracia representativa- permite el control directo de los electores sobre la eficacia de los programas de gobierno y la eficiencia de los servidores públicos.

Una vez identificado que una de las experiencias de ciudades donde disminuyó la pobreza se debió entre otras cosas a fortalezas institucionales y de los servidores públicos, es importante adentrarnos en entender y explicar con mayor detalle los elementos que son relevantes para que con una reducción en la pobreza institucional se tenga lugar una reducción en la pobreza social.

Un sistema efectivo de transparencia, rendición de cuentas y veeduría ciudadana en todos los niveles de gobierno es crucial para asegurar el buen desempeño de los funcionarios y la erradicación de la corrupción y la impunidad.

Comencemos igualmente por conocer algunos postulados y experiencias globales sobre la evaluación de muchas de nuestras instituciones públicas, las cuales se les cataloga como incompletas e imperfectas. “Muchos de los países en vías de desarrollo -escribió el economista ortodoxo Deepak Lal (*The poverty of development*

La existencia de medios masivos de comunicación independiente y plural, contribuye de manera relevante a vigilar los poderes del Estado.

El proceso de descentralización y autónoma de los gobiernos locales tiene la posibilidad de elevar la eficiencia general del Estado, ello si va

acompañado de los efectivos controles de los organismos competentes y la ciudadanía en general, al igual que la participación directa de los beneficiarios en el diseño, ejecución y supervisión de los SERVICIOS.

De esta forma, veamos la participación y algunos elementos esenciales de las instituciones públicas, el sector privado y la ciudadanía, en procura de contar con los servicios que satisfagan las necesidades básicas de la población con cobertura y calidad adecuadas.

En relación con las Instituciones Públicas, estas cuentan con unos recursos físicos, financieros y humanos, los cuales deben cumplir con unos requerimientos mínimos para poder prestar unos SERVICIOS adecuados a la población.

**Recursos Físicos:** Espacios físicos adecuados para trabajar y prestar los servicios. Contar con los elementos y herramientas mínimas para prestar un buen servicio.

**Recursos Financieros:** Contar con un presupuesto o recursos financieros mínimos para prestar un buen servicio, administrar adecuadamente los recursos públicos con criterios de eficiencia y eficacia. Cuidar los recursos públicos bajo criterios de Dineros Públicos Dineros Sagrados.

**Recursos Humanos:** Contar con el personal mínimo para prestar un buen servicio, además de que corresponda al perfil profesional requerido por el servicio, con los

CONOCIMIENTOS esenciales al mismo, al igual que con la FORMACION para el servicio público, el cual implica unos PRINCIPIOS y VALORES, así como con una ETICA de lo público; sin lo cual no importaría contar con recursos físicos y financieros, si los mismos no se administran y ejecutan adecuadamente en pos de satisfacer las necesidades con cobertura, equidad, calidad y transparencia.

Conocimientos esenciales del cargo, al igual que con la formación para el servicio militar el cual unifica unos criterios y valores así como una

ética de lo mínimo. Sin lo cual no importaría contar con recursos físicos y financieros sin los cuales no se administran ni ejecutan adecuadamente para satisfacer necesidades con cobertura, con calidad y transparencia.

En relación con el sector privado, es pertinente recordar los aspectos atinentes a la CORRESPONSABILIDAD Social Empresarial, donde es claro que bajo este precepto, lo que es bueno para la sociedad es bueno para mi empresa.

En relación con el sector privado es pertinente recordar los aspectos atinentes a la corresponsabilidad social empresarial donde es claro que XX XX XX (La U mayúscula es como una M) lo que es bueno para la sociedad es bueno para la compañía.

Regularmente se atañe las deficiencias en los SERVICIOS a la institucionalidad pública o a los servidores públicos, pero se escapa el hecho que hoy en día muchos de dichos servicios son prestados a través de empresas del sector privado, al igual que muchos de los focos de corrupción e ineficiencia comienzan desde el sector privado, razón por la cual es importante recordar la gran responsabilidad que se tiene desde lo privado en preservar lo público y mejorar los SERVICIOS a la población, especialmente los relacionados con las necesidades básicas.

Regularmente se asocian las deficiencias en los servicios de la institución pública a los servidores públicos, pero se escapa el hecho que hoy en día muchos de dichos servicios son prestados a través de XX ciertas entidades del sector privado; al igual que muchos de los focos de corrupción e ineficiencia empiezan desde el sector privado. Razón por la cual es importante recordar la gran responsabilidad que se tiene desde lo privado en preservar lo público para mejorar los servicios a la población, especialmente los relacionados con las necesidades básicas.

En relación con las Instituciones Públicas,  
estas cuentan con unos recursos físicos, financieros  
y humanos, los cuales deben cumplir con unos  
requerimientos mínimos para poder prestar unos  
**SERVICIOS** adecuados a la población.

Ahora finalmente, la CIUDADANIA, la cual igualmente es CORRESPONSABLE SOCIALMENTE de los buenos o malos servicios del Estado, donde esta no exige calidad o no valora los servicios que se prestan o no cuida lo público, como si no fuera de nadie o no me toca a mi.

En general la población, el sector privado, la institucionalidad y los servidores públicos deben considerar a LO PÚBLICO COMO QUE ES DE TODOS Y DEBEMOS CUIDARLO.



Como puede inferirse también, la reforma de nuestras instituciones públicas, la vinculación y calidad de nuestros servidores públicos constituye una urgente tarea para construir una sociedad más sólida, sin pobreza social y un país más desarrollado y competitivo.

# Territorio y Medio Ambiente en Colombia

Jaime Moreno Quijano\*



Imagen: miguelgonzalezg.blogspot.es

# TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA

## Introducción

El interés de este escrito<sup>1</sup> es señalar las transformaciones que ha sufrido el territorio colombiano en los últimos tiempos (2002-2010) y los impactos en los ecosistemas y bienes de la naturaleza a partir del proceso de reordenamiento territorial, que ha implicado inicialmente un desplazamiento y des-territorialización poblacional y posteriormente una re-ocupación y re-poblamiento con fines de control societal y de explotación económica a gran escala, a partir de la puesta en marcha de mega-proyectos y agro-negocios y negocios verdes.

Es una dinámica de vaciamiento del territorio y des-territorialización poblacional hacia la re-territorialización con nuevos significados y revalorizaciones del mismo, considerando en consecuencia un proceso en marcha de reconfiguración y reordenación territorial de las regiones colombianas hacia nuevas lecturas de acumulación capitalistas economías (economías de enclave) enlazadas con el capital global (empresas transnacionales –ETN).

## Contexto

Históricamente el territorio ha sido el espacio de vida humana en hábitats naturales y hábitats artificiales (diferencia campo-ciudad) construidos por el humano para su bienestar y posterior desarrollo, estableciéndose con el hábitat natural un conjunto de relaciones sociales en las que ha sido determinante el desarrollo de los símbolos- la “aventura de los símbolos” (MAYA: 2000) con el propósito no solo de comprender y leer la relación hombre, territorio y naturaleza, sino de transformar el territorio y la naturaleza (mediante el desarrollo de los instrumentos de trabajo) con el

objetivo del progreso civilizatorio pero con el peligro de la fragilidad de dicho proyecto civilizatorio- “*la fragilidad ambiental de la cultura*” (MAYA: 1995).

El territorio como espacio de vida se configura como el oikos (casa, lugar, morada, el planeta tierra) que ha permitido el bíos en dicha morada, en el sentido ecológico de naturaleza (fauna, flora, paisaje, selva, agua, etc), en el sentido económico de abastecimiento, provisión de alimentos para la casa y en el sentido cultural modos de vida y constructora de símbolos.

La modernidad transformó sustancialmente la naturaleza y el territorio; antes de dicha temporalidad las modificaciones de esta y del territorio solo tuvo alcances locales y regionales pero la modernidad con el capitalismo cubrió todos los relictos prístinos del planeta tierra, así las modificaciones alcanza niveles planetarios (MAYA: 1995), globales. De tal manera que, las relaciones humanas con el territorio y la naturaleza superan lo local y regional, concibiéndose el oikos como uno solo constituyendo preocupación de todos, visto entonces como “*nuestro futuro común*” ( CONFERENCIA DE LAS N.U.- Estocolmo 1972), ante lo cual surgen interrogantes ¿si el

\* Profesor ESAP, programa de Administración Pública

1 Este es un escrito en *construcción* que intenta señalar la relación territorio y medio ambiente y las modificaciones que viene teniendo el territorio y la naturaleza, particularmente en Colombia.

---

*El entramado de territorio y naturaleza se ha visto doblemente significado debido a las alteraciones que ha producido en el territorio y en los sistemas culturales la naturaleza, es decir, la naturaleza ha modificado los sistemas culturales y el territorio y viceversa.*

---

planeta es uno solo, pertenece a todos, es de todos su cuidado y el futuro es común? (ESCOBAR A: 1996).

La actual modernidad globalizadora interviene y modifica los últimos relictos naturales planetarios en la "era de la información" (CASTELLS M: 1998) dimensiona un re-ordenamiento territorial mundial hacia un proceso de homogenización territorial. La naturaleza y el territorio se re-configura, re-valoriza y re-significa a través del bio-poder (NEGRI T: 2001) de forma absolutizante, pero a su vez permite las posibilidades de territorios existenciales no atravesados por el proyecto globalizador (GUATTARI F: 1996), de producción y bio-política (NEGRI T: 2001).

Concordante con dicha modernidad globalizante la masiva ocupación del territorio establece implicaciones en la naturaleza alrededor de los desequilibrios ecosistémicos y agotamiento de los bienes naturales –"dones de la naturaleza" con efectos a su vez en la fragilidad de los sistemas sociales y culturales (civilizaciones) siendo el mayor peligro que se cierne actualmente sobre la aldea global- el planeta azul.

A pesar de la modernidad mundializante, en el mapamundi aun se conservan lugares prístinos- autóctonos, ecosistemas nativos, particularmente en las zonas del sur, como el caso de Colombia y países amazónicos, pero también de Asia y África, respecto a la casi inexistente zonas conservadas in-situ del mundo del norte, la mayor parte de su territorio ha sido modificado e inter-

venido. Pero en la actual fase del capitalismo global, esas zonas aun inéditas se vienen incorporando al proceso de acumulación capitalista mediante los negocios verdes (capital natural).

En lo que respecta a la ocupación del territorio (asentamientos y economía) en el continente Indoamericano se ha ubicado preferentemente en la cordillera de los Andes, allí se encuentra la mayoría de las ciudades de la región con la excepción de Brasil. Y después de cerca de tres siglos de ocupación (desarrollo) la biorregión de la cordillera de los Andes se encuentra en un alto grado de deterioro ambiental.

En el caso de Colombia desde los tiempos de la colonia y post-colonia los asentamientos se ubican en la bio-región Andina (las tres cordilleras) y la bio-región Caribe y en menor medida en la bio-región Pacífico, Orinoquia y Amazonia (IDEAM: 2009). Dicho proceso en el largo tiempo<sup>2</sup> ha significado diversos problemas e impactos ambientales (desequilibrios ecosistémicos y agotamiento de los bienes naturales) en los territorios de las dos primeras bio-regiones ya que han sido las más intervenidas y modificadas.

Ahora bien, desde finales del siglo XX y transcurrido el siglo XXI, Colombia asiste a un proceso de re-ordenamiento territorial dinamizado por el sistema cultural (poder político, estado y modelo de economía) hacia un proceso creciente de masificación y ocupamiento del territorio nacional en grandes proporciones y un re-cambio de

2 | Mínimo 200 años (conmemoración del bicentenario), pero que son mas ya que habría que contar el tiempo de los asentamientos nativos y el tiempo de duración de las colonización europea.

dicho ocupamiento nacional, asunto que sería concordante con lo global, suponiendo grandes amenazas y problemáticas sobre los últimos ecosistemas prístinos y formas de vida ancestral.

### **Problemática**

La relación territorio y medio ambiente se define de una parte, por los vínculos de las regiones con el modelo de desarrollo económico nacional del aprovechamiento y desarrollo de las ventajas comparativas territoriales y de otra parte, por los impactos ambientales y la insostenibilidad e in-sustentabilidad de las riquezas de la naturaleza del país.

Señalando casos específicos de modificaciones territoriales y ambientales entorno a mega-proyectos productivos y extractivistas se puede considerar des-balances ecosistémicos y des-balances sociales que vienen ocurriendo en el país. A partir de estos cambios se pueden establecer cercanías, distancias y cambios con respecto a las teorías que han venido definiendo y leyendo el territorio.

Pero no solo se aprecian los problemas del territorio y del medio ambiente en lo regional-rural, la macrocefalia urbana de tiempo atrás viene suscitando enormes problemáticas medio-ambientales, por ejemplo la capacidad de carga de los ecosistemas donde se asientan los grandes centros urbanos, la huella ecológica de los mismos, la apropiación de biomasa debido a los asentamientos y la pavimentación de lo verde y finalmente las problemáticas de calidad de vida urbana (densificación urbana, reducción de espacios verdes, transformación del concepto de barrio y los nuevos espacios de circulación y formación de lo público-privado).

La problemática también ilustra el cambio de los usos del suelo, cambios en la vocación y aptitud del suelo contrario a lo definido en los ins-

trumentos de planeación del territorio y desarrollo territorial, pero esos mismos instrumentos de planeación del desarrollo (ordenamiento territorial y planes de desarrollo) establecen principalmente un ordenamiento territorial en función del capital y pocas veces en función de la naturaleza y de la organización societal.

En el vínculo territorio y medio aparecen los desastres naturales presentados regularmente como fenómenos globales que están afectando al planeta como el cambio climático, sin dejar de desconocer este hecho, la realidad en muchas regiones puede ser otra, los procesos in-sostenibles del modelo de producción, el asentamiento en zonas frágiles, y el rol deficitario de la gestión pública respecto al manejo sostenible del territorio.

### **Hipótesis de trabajo**

Definidos el contexto global y la problemática colombiana alrededor de las transformaciones territoriales y su vínculo con la naturaleza es posible diseñar una hipótesis de trabajo que recoja este entramado de territorio y medio ambiente:

*El entramado de territorio y naturaleza se ha visto doblemente significado debido a las alteraciones que ha producido en el territorio y en los sistemas culturales la naturaleza, es decir, la naturaleza ha modificado los sistemas culturales y el territorio y viceversa, los sistemas culturales han alterado la naturaleza y el territorio, es decir la cultura ha modificado la naturaleza y en consonancia el territorio y, ante estos procesos de doble afectación se presenta la venganza de Némesis. No es una venganza de Némesis en forma arbitraria sino producto una vez alterado los márgenes de resiliencia de la naturaleza, esto es, de ruptura y superación de los equilibrios ecosistémicos, del logos natural. Pero al decir del profesor Angel Maya, el problema mayor no es tanto la fragilidad de la naturaleza sino la fragilidad de las culturas, sin ser ello la primera vez que sucede respecto a la extinción de culturas, ya en el pasado han desaparecido y surgido nuevas culturas.*

## 1ª parte de la hipótesis:

***El entramado territorio y naturaleza se ha visto doblemente significado, primero la naturaleza ha modificado la cultura y consecuentemente el territorio y viceversa, la cultura, las formas de organización societal han modificado la naturaleza y en consonancia el territorio.***

***“...La naturaleza ha modificado la cultura y en consonancia el territorio...”***

Esta aseveración hace parte de las tres grandes conclusiones que hace el profesor Angel Maya (MAYA: 1996) en la relación ecosistemas y cultura y que en el caso del presente escrito sobre territorio y medio ambiente es pertinente. En el ámbito histórico el profesor Maya destaca las modificaciones societales por parte de la naturaleza desde la época del paleolítico cuando el *Australopithecus* hubo de trasladarse de ecosistemas tropicales a nuevos territorios – sabanales debido al agotamiento de su base alimenticia “probablemente, los primeros homínidos se formaron en el paso de la recolección en el espacio boscoso a la depredación de sabanas abiertas. Esta fue la conquista prehistórica de un nuevo espacio” (MAYA: 1996, 13).

El tránsito del *homo-sapiens* nómada a sedentario y el descubrimiento de la agricultura tuvo que ver con el ecocidio producido por la caza y el agotamiento de la dieta recolectora; la agricultura propicia una nueva dieta alimenticia. Las condiciones ecosistémicas de entonces conllevaron nuevas formas de organización societal, que fue la agricultura, la primera gran revolución industrial del periodo del neolítico. El autor también ilustra de los límites ambientales de la Europa del medioevo (siglos XIV) por agotamiento de la tierra y la competencia por la biodiversidad animal, aspecto que afectó las posibilidades de alimentación humana, con la consecuencia de la reducción de la población europea. Probando esta crisis los límites ecosistémicos como barreras para la consolidación de un modelo de civilización.

En el caso de Colombia la población y el desarrollo económico se han asentado en los valles interandinos de la cordillera de los andes y en los

sabanales del caribe colombiano ya que estas biorregiones han ofrecido las mejores condiciones ecosistémicas (ríos, tierras cultivables, biodiversidad y clima) adecuadas para el desarrollo de las poblaciones y economía nacional, no así las demás biorregiones del país. Por ejemplo las selvas húmedas ecuatoriales del biopacífico y amazonia no son los ecosistemas más adecuados para la producción agrícola (desde el punto de vista del capital) no así su utilidad ecosistémica (desde el punto de vista ecológico).

Las bondades de las condiciones ecosistémicas de la zona andina y caribe han permitido el florecimiento del modelo societal colombiano, así las principales ciudades de más de un millón de habitantes se encuentran en estas zonas, al igual que el desarrollo económico ha sido sobre la región central colombiana debido en buena medida por la riqueza de los valles interandinos para el desarrollo de la agricultura en el país.

Esas condiciones ecosistémicas ha facilitado determinados usos del territorio –ocupación del suelo, cultivos agrícolas, formas silvo-pastoriles, aprovechamientos fluviales, distritos de riego, proyectos hidráulicos, explotación minera, etc. El territorio se ha moldeado por las condiciones naturales allí presentes, es el caso de territorios dinámicos en el desarrollo del país como el Valle del Magdalena Medio el cual debido a sus riquezas ecosistémicas y de recursos naturales (cuencas hidrográficas, tierra fértil, riqueza del subsuelo, oro, petróleo, carbón) ha sido un territorio de constantes disputas.

## 2ª parte de la hipótesis:

***Los sistemas culturales han alterado la naturaleza y el territorio, es decir la cultura ha modificado la naturaleza y en consonancia el territorio***

*“Desde tiempos inmemoriales, la humanidad se defendió de la naturaleza, pero ahora la naturaleza tiene que ser defendida de la humanidad. En particular, “los bienes*

*comunes” están en peligro; el Antártico, la base oceánica, los bosques tropicales y muchas especies están amenazadas por la voracidad del crecimiento en la búsqueda de nuevos insumos, mientras la atmósfera está sobrecargada con los residuos que el crecimiento deja tras de sí” (SACHS W: 1996, 26).*

Esta frase dice todo acerca de lo que le está sucediendo hoy a la naturaleza por los numerosos impactos y daños ambientales que se están produciendo a nivel local y planetario, al punto que esta socorriendo ayuda; de este s.o.s se derivan los procesos y políticas públicas y privadas entorno a la conservación y protección ambiental tanto de los ecosistemas como de las especies vivas (fauna y flora), políticas que se manifiestan en las políticas de declaratoria de áreas silvestres protegidas, el sistema de parques nacionales naturales y la protección de especies amenazadas y últimamente la reserva de los bancos genéticos, entendido como la nueva Arca de Noé contemporánea.

En dicha línea estarían los pactos y convenios internacionales (Convención de Cambio Climático, Convención de Diversidad Biológica, Agenda Ambiental para el siglo XXI, Convención de Bosques, Protocolo de Kyoto y Montreal, Convención de Ramsar, 1ª y 2ª Cumbres de la Tierra, etc) con el propósito de salvar el planeta tierra. En el mismo sentido sería ese el objetivo de las COP15 (Copenhague –Dinamarca diciembre 2009) y COP16 (Cancún México, diciembre 2010) sobre la crisis climática, con el fin de llegar a nuevos porcentajes de reducción de gases de efecto invernadero-GEI para el año 2020 y establecer medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

En suma, la naturaleza requiere hoy ser defendida por los humanos y de los humanos dadas las crecientes amenazas que tejen sobre la naturaleza debido a la exponencial acción antropica sobre el planeta tierra y los límites aritméticos de la naturaleza.

***“La cultura ha modificado la naturaleza y el territorio” (MAYA A: 1996).***

Imperios comerciales como Roma se derrumbaron debido además de factores culturales-políticos a situaciones de fuerte afectación de sus ecosistemas y manejo inadecuado de sus tierras. El modelo esclavista y los derechos de propiedad concernidos sobre las tierras y pueblos conquistados los llevó a establecer sistemas de *ius utendi ius abutendi* (uso y abuso) de dichos territorios (la tenencia concentrada de tierras baldías), el sistema organizativo y político romano asentado sobre la conquista el esclavismo, dominio de pueblos y territorios y un modelo de economía asentado en el uso ilimitado del suelo tuvo nefastas consecuencias sobre las tierras y ecosistemas conquistados.

*“Quizás el agotamiento del suelo fue la herencia ambiental más grave del Imperio romano, tal como lo reconoce un historiador perspicaz como es Rostovseff. El agotamiento se debió precisamente a este desequilibrio entre tecnología y organización*

---

*En aras de la conservación de la naturaleza (sistema de áreas protegidas y parques nacionales naturales), se vienen desalojando poblaciones nativas que viven de la naturaleza.*

---

*esclavista. La acumulación a distancia de cualquier imperio colonial, no suele preocuparse por el deterioro ambiental de los países sometidos” (MAYA: 1996, 46).*

Los sistemas culturales (estado, poder político y economía) han modificado sustancialmente el territorio en las distintas etapas de la civilización humana, por ejemplo los sistemas socialistas (70 años del socialismo real en la URSS) hicieron un uso intensivo de las fuerzas productivas para alcanzar el desarrollo de los países avanzados afectando los ecosistemas y recursos naturales como el caso de la URSS que producto de un sistema político de planeación centralizador se homogenizó la explotación agrícola de las tierras sin tener en cuenta las diferencias regionales y ecosistémicas o, el no haber aplicado distritos de riego conllevó bastantes desperdicios del agua en el campo (MAYA A: 1996).

Pero la experiencia del socialismo “real” respecto al sistema capitalista, fue más benigno para la naturaleza y los territorios al no desarrollarse la industria química en la agricultura (MAYA A: 1996), pero existió una gran diferencia entre el socialismo (“socialismo real”) y capitalismo, es el sistema de valores y bien-estar entre uno y otro sistema, mientras en el primero el desarrollo intensivo de las fuerzas productivas se hizo pensando en el bienestar de la población mientras que en el segundo era el bien-estar del mercado, existiendo en consecuencia diferencias de desarrollo entre uno y otro sistema político e ideológico.

## **Colombia y re-ordenamiento del territorio (rural y urbano)**

A partir de mega-proyectos económicos se puede leer en el caso colombiano procesos de modificación territorial y deterioro ambiental, sin desligarse de la dinámica internacional contemporánea que viene siguiendo el mismo curso de modificación territorial y ambiental.

En aras de la conservación de la naturaleza (sistema de áreas protegidas y parques nacionales naturales) se vienen desalojando poblaciones nativas que viven de la naturaleza (pesca, recolección, leña, agua, frutos, etc), extensos desiertos verdes de plantaciones (monocultivos de palma, reforestación, soya transgénica y otros) están modificando grandes territorios y suelos que antes eran boscosos o tenían más una vocación agrícola, desplazando poblaciones locales enteras, al igual que la acción de los megaproyectos mineros en diversas regiones planetarias, ocasionan de paso grandes conflictos distributivos por el territorio y la naturaleza.

## **Megaproyectos en Colombia**

A partir de la puesta en marcha de una serie de mega-proyectos de explotación económica dinamizados en el país en los últimos diez años (2000-2010) se puede considerar evidentes modificaciones en el uso del suelo, cambios del territorio y afectaciones medio ambientales. Son mega-proyectos como plantaciones reforestadoras para la producción de pulpa de papel, monocultivos de palma aceitera para la producción de energías “limpias”, proyectos hidráulicos (represas) y explotaciones mineras.

**Proyecto Forestal –Reforestador  
Plantaciones  
ETN Smurffit Kappa Cartón  
de Colombia s.a.-SKCC**

Período/ Objetivo económico	Zonas geográficas	Proceso	Normatividad	Área ocupada (sembrada)	Impactos ambientales y sociales
Inicio: 1969	Cauca y Valle del Cauca	Compra de fincas			
Finales: 1980  Objetivo Productivo: Para SKCC es establecer, manejar, cosechar plantaciones en terrenos de aptitud forestal propios y de asociados con especies para producir pulpa, papeles y cartones "en armonía con el ambiente" para lo cual ha elaborado el PMF 2009.	Risaralda, Caldas, Quindío y Antioquia.  Núcleos de Proyecto Forestal:  Zona Centro: Quindío y Valle del Cauca M/pios: Bolivar, Trujillo, Sevilla, Darien, Restrepo, Cumbre, Estancia, Palmira, Dagua y Ginebra.  Zona Norte: Quindío, Caldas, Risaralda, Tolima y Antioquia. M/pios: Riosucio, Salento, Pereira, Porce  Zona Sur: Cauca M/pios: Timba, Providencia, Monchique, Mesetas y Salinas.	Compra de fincas y modalidad de plantaciones de "Contratos en cuentas de Participación".  Caso del M/pio de Sevilla: "SKCC llega en 1972 acaparando y comprando mas de 60 fincas y según el Comité de Cafeteros, en el m/pio de Sevilla en el año 1970 existían 1347 fincas con producción cafetera, para el año 1982 habían desaparecido la 3ª parte de las fincas cafeteras 33% de las cuales las mas golpeadas 80% fueron las pequeños propietarios de menos de 4 Has".	Post-derogatoria de la Ley forestal 1021/06 Minagricultura expidió el decreto 1498/ 08 que reglamenta el registro de plantaciones.  Certificación Verde: Desde el año 2003 para el manejo responsable del proyecto forestal fue certificado bajo el sistema acreditado por Forest Stewardship Council (FSC).	El proyecto actual tiene 68.990 Has de las cuales 45.180 Has son de plantaciones de pinos y eucaliptos y 20.940 bosques naturales.  Tiene un crecimiento anual de 606.100 TON y la operación genera 3.425 empleos directos e indirectos.	Impactos Ambientales:  1/ Desbalance Hídrico Disminución de los caudales (por estar asentadas las plantaciones forestales) en cuencas hidrográficas que surten acueductos municipales de Santa Rosa de Cabal, Pereira, Armenia, Quinchia, Salento, Caicedonia, Zarzal, Sevilla, Dagua, Palmira, Calima-Darien, Prispamba, Cajibío y el Tambo (Cauca).  2/ Deforestación Tala de la Selva nativa y Reforestación – los llamadas "Desiertos Verdes" de monocultivos de bosque plantado – Plantaciones.
		21 de Nov. de 2009 Cabildo en Sevilla "Por la Vida y contra los Desiertos Verdes".			3/ Daño de los suelos – se vuelven improductivos para la economía campesina.
					Impactos Sociales y en el Territorio:  4/ Desplazamiento y Des-territorialización de comunidades locales. Antes esas cordilleras era común muchas casas campesinas sembradas de economía cafetera y economía de Pan coger-plátano, hoy ya quedan muy pocos pobladores.  5/ Modificación del territorio en las Cordilleras Central y Occidental.

Fuente: SKCC [www.smurfitkappa.com.co](http://www.smurfitkappa.com.co) , Coalición Mundial por los Bosques, Salva la Selva (Alemania) y Censat Agua Viva [www.censat.org.co](http://www.censat.org.co)

## Monocultivos de Palma Aceitera (Agro-diesel-motores diesel)

Período	Zonas	Proceso / Objetivos	Normatividad Incentivos-estímulos	Área ocupada (sembrada)	Impactos ambientales y sociales
Año 2006	Santander, Nariño, Choco, Meta, Casanare, Cesar y Magdalena	Objetivos y Justificaciones ambientales para la Palma:  1/ Nueva Matriz Energética, de energía limpia  2/ Reducción de gases de efecto invernadero-GEL específicamente CO2 en la Atmósfera  3/ Ahorro de Energía Fósil (petróleo)	Ley 693 /2001 estipula que la gasolina colombiana deberá tener un 10% de Etanol en el 2009 y 25% en los próximos 15-20 años.  Ley 788 / 2002 (Reforma Tributaria) introduce exenciones de IVA, Impuesto global y Sobretasa al componente de alcohol de los combustibles oxigenados.	301 mil Has (2006) con una producción en el año 1996= 409 mil Ton; 2006= 711 mil Ton; 2010= 1.1 millón Ton.  Área sembrada 2010= 443 mil Has.  Proyección Área sembrada según Uribe Velez, Cenipalma y Corpoica Plantean un potencial de expansión del cultivo de Palma de 3.5 millones de Has.	Impactos Ambientales:  1/ Presión sobre el recurso hídrico y la frontera agrícola. Empleando el indicador Huella Hídrica agrícola –HHA, el consumo de agua paso entre 1980 y 2001 del 3.1 al 5.9 Gm3 de agua, alcanzando 8.7 Gm3 en el 2006. Para el 2010 los Agro-combustibles (Caña y Palma) consumirán el 21.5% del agua consumida por la agricultura (1)
	Nuevos Dptos que entrarían en la Palma: Antioquia, Bolívar, Córdoba, Guajira y Norte de Santander, Guaviare y Vichada (DNP 2007).	Objetivos según Fedepalma:  <i>“La meta es tener una cobertura del 100% del territorio nacional con la mezcla del 10% de Etanol (gasolina a motor) –Agrogasolina y 10% de mezcla de aceites con el petrodiesel (agrodiesel) en el 2010”</i>	Ley 939 / 2004 estimula la producción de Agro-diesel en un 5% para este tipo de motores.	Mayores productores mundiales de Palma:  Malasia= 4.2 millones de Has y P/ción de 15.9 m de Ton, Indonesia= 5.2 m de Has y P/ción de 15.8 m de Ton.  Expansión Internacional de Tierras para Palma: Nigeria, Tailandia, Nueva Guinea.  En Sumatra y Borneo (Indonesia) unos 4 m de Has de bosque (selva) se han convertido en tierras de cultivo de palma aceitera (4)	2/ Presión sobre la Biodiversidad- HANPP Los Desiertos Verdes de Palma Aceitera implican una gran presión sobre la biomasa de otras especies boscosas (selva húmeda) y biodiversidad.  3/ Balance Energético “0”. La eficiencia energética (Joules o Calorías) Output / Input (Energía generada / Energía Invertida) es casi cero (2)
					4/ Certificación de Palma Aceitera –RSPO “Certificar la Palma es Maquillaje Verde” (3)  Impactos sociales y en el Territorio:  5/ Presión (competencia) de Tierras para cultivos de economía de Pan-Coger –afectando la seguridad alimentaria regional y nacional.  6/ Desplazamiento y Des-territorialización poblacional Caso de Jiguamiandó y Curvarado (Uraba Chococano). Vaciamiento población nativa y Re-ocupamiento territorial.

Fuente: www.fedepalma.org , (1) y (2) PEREZ Mario. Cinara – U del Valle, (3) Salva la Selva, (4) Les Amis de la Terre (Friends of the Earth).

**Mega-proyectos hidráulicos  
Represa El Quimbo (Huila)  
Empresa Emgesa (filial de la ETN  
Española-chilena Endesa)**

Período	Zona de la Represa	Proceso / Objetivos	Normatividad	Área ocupada	Impactos ambientales y sociales
2008-2009	Represa el "Quimbo" localizada en el sitio encañonado denominado el Quimbo a 1.300 metros aguas arriba de la desembocadura del río Paez sobre el río Magdalena en jurisdicción de los municipios de Gigante, Garzón, El Agrado, Altamira, Pital, Paicol y Tesalia (Dpto. del Huila).	<i>"De acuerdo a lo expresado por el gbo nacional la hidroeléctrica "El Quimbo" es unipropósito, es decir, para la generación de energía eléctrica y la utilidad que se obtenga beneficiara únicamente a la empresa Emgesa" (1)</i>	El CONPES del 2008, definió la construcción de varias hidroeléctricas en diferentes lugares de la geografía nacional (Urta II, Hidrosagamoso y El Quimbo)  Vida Útil del Proyecto: 50 años, pero Emgesa puede explotarlo indefinidamente.  Resolución # 321 (Sept 2008) declaró la utilidad pública e interés social a favor de Emgesa los terrenos necesarios para la construcción y operación del proyecto hidroeléctrico "El Quimbo" con esta autorización EMGESA podrá reclamar la "expropiación e impondrá las servidumbres que sean necesarias" en caso que los titulares de los bienes se nieguen a vender.	Longitud del Embalse: 55 Km. Ancho medio del embalse: 1.4 Km. Capacidad Instalada: 400 Mw.	Impactos territoriales y Ambientales del Proyecto:  1/ Inundación de 8.250 Hectáreas.  Se afectaran tierras cultivables de los municipios del Agrado, Gigante, el Agrado, Altamira, Pital, Paicol y Tesalia (Huila).  2/ Desplazamiento de 427 familias y viviendas con residencia permanente.  3/ Inundación de cultivos permanentes y transitorios. En los municipios de Gigante, Garzón y Agrado se inundarían más de 2.000 Hectáreas, además de pastos e instalaciones ganaderas.
					4/ Inundación de 842 Has del bosque primario. Ecosistema sensible único.  5/ Pérdida de soberanía y de derechos fundamentales Dentro del área que ocupe la represa y sobre su zona de influencia.

Fuente: (1) DUSSAN C Miller (profesor U. Sur colombiana).

El detalle de los tres megaproyectos plantaciones forestales, monocultivo de palma aceitera y grandes represas como la del Quimbo descritos en los cuadros anteriores evidencia como en la práctica sin que exista una ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) se viene haciendo sustanciales modificaciones del territorio y de la naturaleza en el país en zonas que hasta el momento no estaban intervenidas por el mercado hacia un proceso concreto de re-ordenamiento territorial a favor de capital nacional e internacional, esto sin mencionar el auge de la minería considerando a Colombia "un país minero" otorgando innumerables títulos mineros (mediana y

gran minería) en zonas de ecosistemas frágiles como son los páramos (sistemas de áreas naturales protegidas).

Refleja lo anterior, que mediante el modelo de desarrollo económico que ha dado un giro con el comercio (apertura económica y acuerdos de integración comercial) como motor de crecimiento de la economía en sustitución de la industrialización (SARMIENTO P: 2005) basado principalmente en la exportación de bienes primarios, se presiona hacia un cambio en la vocación y usos del suelo, suelos de vocación de conservación y protección y suelos de uso agrícola a suelos de

---

*Los sectores ricos están edificando  
en las zonas sub.-urbanas (la periferia)  
construyendo ciudades cerradas (muros)  
para estratos sociales altos.*

---

gran rentabilidad económica (megaproyectos) conllevando notorias modificaciones de los territorios (municipales-regionales) e impactos socio-ambientales. Además del modelo de desarrollo se acompaña este proceso con el papel del Estado inversor (“*confianza inversionista*”) en términos jurídicos y políticos (reforma del Estado colombiano) y el papel de la élites empresariales y políticas (gremios económicos) ejerciendo presión en las políticas públicas hacia tales macro-decisiones gubernamentales.

### ¿Ciudades In-sostenibles?

La ciudad es un hábitat artificial (construido por el hombre) que facilitó la autonomía del hombre frente a su hábitat natural (separación campo-ciudad), aspecto que en los tiempos contemporáneos se ha traducido en parte de la problemática ambiental con respecto a la relación humanos-naturaleza, por la distancia originada entre el hábitat natural y artificial, considerando que el hombre no hace parte de la naturaleza sino esta por fuera o encima de esta concibiendo al humano como el centro del mundo<sup>3</sup>. De tal forma que el hombre construye su historicidad y símbolos haciendo abstracción del mundo biofísico (naturaleza), Immanuel Kant estableció (“*Critica de la Razón Pura*”) la diferencia entre el mundo de las ideas y el mundo natural, “*Kant: una moral contra la naturaleza*” (MAYA A: 2000, 85) asunto que previamente fue indisoluble en Spinoza – “*Spinoza: una moral dentro de la naturaleza*” (MAYA A: 2000, 72), ese fue el debate de la modernidad, del cual hace parte Hegel, Feuerbach y Marx.

Pero a pesar de ello, la ciudad ha sido el símbolo del progreso humano y lugar de realización y disfrute de la acumulación capitalista. Pero al mismo tiempo la ciudad es devoradora de natu-

raleza, por el territorio que ocupa (ecosistemas asentados) como por los recursos de la naturaleza que requiere para su existencia- vía fuente (materiales y energía) para su metabolización y vía vertedero como depositadora de desechos (aguas residuales, emisión de gases y desechos orgánicos e inorgánicos).

Este concepto de devoradora de naturaleza implica que una ciudad ocupa muchas veces el eco-espacio donde se asienta, tierra para alimentos y construcción (pavimentación de lo verde) y recursos naturales a consumir (huella ecológica), así una ciudad como Bogotá de 7 millones de habitantes puede ocupar 17 veces o más su eco-espacio, por lo que la incidencia ambiental es de amplio alcance, de allí que sea relevante el concepto de ciudad-región desde el punto de vista de la in-sostenibilidad e in-sustentabilidad de un territorio. Pero a su vez la ciudad-región es determinante para la productividad y competitividad del capital haciendo abstracción de la huella ecológica producida.

La ciudad en consecuencia, ha transformado significativamente el territorio no solo el aledaño sino muchos kilómetros más allá, visto como el eco-espacio ocupado por un habitante para su existencia y reproducción (huella ecológica). Así, las megalópolis latinoamericanas de 7 hasta 18 millones de habitantes y asentadas en su mayoría sobre la Cordillera de los Andes, el impacto ambiental e in-sustentabilidad es de proporciones geométricas, modificando de forma significativa el territorio de la región.

En el caso de las ciudades de Colombia, especialmente las cinco Áreas Metropolitanas del

3 Serían los elementos constituyentes del antropocentrismo, el hombre por encima de la naturaleza, base de la construcción del pensamiento de occidente y de la modernidad, el mito de la razón.

país vienen teniendo un evidente proceso de reordenamiento de su territorio. Densificación urbana (construcción de propiedad horizontal) que reduce sustancialmente los espacios verdes que estas tenían, en promedio menos de 4m<sup>2</sup> de zonas verdes por habitante, una re-definición del concepto de espacios públicos, constituidos ahora por los mega-centros comerciales (las ciudades colombianas se inundaron de centros comerciales), además dicha densificación esta desapareciendo el concepto clásico de barrio, transformado ahora en barrio de conjunto cerrado afectando el tejido social urbano, máxime cuando se construyen viviendas para pobres (política de vivienda de interés social –VIS) de solo 36 m<sup>2</sup> de espacio habitable sin zonas verdes y áreas comunes (espacio publico), afectando el hábitat urbano y la calidad de vida en las ciudades.



Panorámica del Rodadero en Santa Marta que crece urbanísticamente afectando los paisajes naturales cercanos.

Los sectores ricos están edificando en las zonas sub.-urbanas (la periferia) construyendo ciudadelas cerradas (muros) para estratos sociales altos, fenómeno que se aprecia en la Meseta de los Santos en Bucaramanga (privatización de una parte del paisaje del Cañón del Chicamocha), en Medellín en la zona de Llano Grande vía las Palmas (vía aeropuerto a Rionegro) y en Bogotá vía la Calera y Chía, incidiendo este re-ordenamiento territorial cambios en los usos del suelo aledaños de las ciudades, suelos que tenían vocación agrícola pasan a nuevos usos que incrementan las plusvalías suburbanas y desplazan los pocos campesinos que circundaban las ciudades o municipios vecinos<sup>4</sup> o de las áreas

metropolitanas, afectando la seguridad alimentaria de las urbes. Fenómeno que no solo se presenta en los estratos altos también con el desarrollo de proyectos urbanísticos para VIS agenciados por los gobiernos metropolitanos, es el caso del proyecto “Nuevo Usme” que va a pavimentar la zona rural de Usme.

Es un proceso de densificación pero también de extensión –pavimentación por ejemplo de la sabana de Bogota, o el “Plan Centro” que ocasionaría desplazamiento y des-territorialización urbana específicamente de los sectores populares<sup>5</sup> Este plan busca re-valorizar la ciudad, en este caso de la localidad 3<sup>a</sup> zona centro en la perspectiva de círculos urbanísticos donde el círculo central solo es posible para los sectores de estratos altos y los inversionistas<sup>6</sup> y los sectores bajos se ubicaran en los círculos de la periferia (modelo de ciudades europeas como los “arrodissement” en Paris donde habitan los inmigrantes desposeídos de los servicios de la gran ciudad), pero que también se están aplicando en las ciudades de América Latina, barrios populares llenos de historia social y política están siendo actualmente reconvertidos en mega-proyectos urbanos para el gran mercado inmobiliario.

Son procesos de reordenamiento territorial urbano que se ubican en la perspectiva de ciudad productiva y competitiva, una estética de

4 Tal situación se presento con el escándalo de los terrenos de la Zona Franca de Occidente-ZFO en el municipio de Mosquera, cuando primero en el Concejo Municipal en el PBOT se cambia los usos del suelo de vocación agrícola a expansión industrial-urbana y luego se finiquita con la declaratoria por parte del Ministerio de Comercio Exterior de Zona Franca, todo con el propósito de favorecer plusvalías suburbanas en manos de elites del establecimiento (poder político).

5 Existen temores de desplazamiento y desterritorialización de barrios populares como las Cruces (origen del movimiento obrero de los años 20 del siglo XX), las Nieves, Policarpa y otros barrios del centro de Bogotá.

6 En el caso de Bogotá, los inversionistas de la educación privada Universidades Jorge Tadeo Lozano, Central y Universidad de los Andes son quienes han ampliado sus instalaciones en los terrenos de los barrios populares ya demolidos, siendo posiblemente las universidades privadas ubicadas en el centro de la ciudad, uno de los inversores más beneficiados del llamado “plan centro” en Bogotá.

ciudad modificada para los negocios y las inversiones, de allí la necesidad de su cambio. Aun cuando ciertamente no es un hecho nuevo por la manera que se fue generando la plusvalía urbana en la dinámica del crecimiento urbano. Constructores como Mazuera, Pedro Gómez, Cusezar y otros han sido los grandes beneficiados de estos procesos de crecimiento y expansión urbana a través de la maximización capitalista en el caso de Bogotá.

### Territorio y Medio Ambiente. Líneas de análisis:

Será el interés de esta parte intentar discernir algunas líneas de análisis que se deriven de la hipótesis señalada como de los casos de mega-proyectos explicitados, que apunten a comprender las transformaciones que viene sufriendo hoy el territorio y su nexa medio-ambiental, desde la perspectiva de Estado y poder político, modelo económico y societal. Serían líneas de análisis en construcción que pueden resistir o no las reflexiones más agudas al respecto, sea lo uno lo otro se reciben con beneficio de inventario.

#### 1. Reordenamiento del territorio –Re-OT.

Hay un nuevo proceso de Re-OT en el cual ha sido responsable el Estado y las políticas públicas derivadas (modelo forestal, incentivos IED-confianza inversionista, modelo minero, agro-empresarial, etc.) que conduce hacia una masiva ocupación de territorios –biorregiones Pacífico, Orinoquia, Amazonia que antes no estaban sometidas a la dinámica intensiva del capital y del Estado, aunque en el pasado ya la economía extractivista había incidido en el trapecio amazónico con la explotación de la quinua y el caucho a principios del siglo XX.

Es un proceso de Re-OT de arriba hacia abajo y del centro a las periferias en una visión homogenizadora del territorio al menos desde el punto de vista productivo impulsados por las dinámicas políticas de re-centralización política y concentración económica.

Hay una re-significación del territorio: un territorio con otros valores- donde ya no tiene el significado tradicional<sup>7</sup> que tenía el territorio para la gente- en varios de esos territorios ya no son campesinos, sino trabajadores adscritos a los proyectos agroindustriales o en el mejor de los casos

peones, perdiendo su calidad de pequeños campesinos propietarios que tenían su base económica en la economía campesina.

Del desplazamiento, la des-territorialización<sup>8</sup> hacia la re-territorialización<sup>9</sup>. Se necesitan territorios vaciados, sin gente –sin población para instaurar allí proyectos rentables, mega-proyectos, como el de caso de las Tierras de la represa el “Quimbo” (Huila), o Curvarado-Jiguamiando (Uraba Chocoano); inclusive se puede incrementar la productividad del suelo en los territorios sin que exista población, la misma es un obstáculo para la productividad y competitividad agro-industrial, verbigracia el caso de las plantaciones forestales en la cordillera Central y Occidental<sup>10</sup>.

7 El significado tradicional del territorio está dado por la visión e identidad ancestral de las comunidades indígenas y negras y por el significado campesino dado por los colonos y familias campesinas que históricamente han habitado y transformado el territorio. Ancestral y campesino se consideran territorios para la vida, visto en suma medida en armonía con la naturaleza, identidad y organización social y medio para la satisfacción de las necesidades vitales pero también de bien-estar.

8 Según el profesor MONTAÑEZ G. Gustavo, “la desterritorialización se refiere a procesos de pérdida del territorio derivados de la dinámica territorial y de los conflictos de poder entre los distintos agentes territoriales. Una empresa puede expandir su territorio a costa de la desterritorialización total o parcial de otra”. En este sentido, la desterritorialización señalada en el presente escrito se denota como fenómeno de conflicto de poderes instaurados en el territorio, de un lado, actores de poder empresarial o multinacional, los para-poderes regionales y el poder estatal y del otro lado, las comunidades regionales-locales. Los conflictos de poderes territoriales en el país conlleva a situaciones de pérdida de territorio por parte de los sectores-actores más vulnerables.

9 Si partimos de la definición de territorialidad que hace MONTAÑEZ G. Gustavo, como “...el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de estados”, se leería la re-territorialización en Colombia como nuevos espacios de control por parte de bloques hegemónicos de poder en la perspectiva de megaproyectos económicos acompañados del control societal y político, de tal modo, que se constituyen nuevas territorialidades de poder, de desigualdad, de conflicto y de apropiación ilimitada de los bienes naturales (agua, ríos, selvas, tierras y riqueza del subsuelo), estableciéndose un nuevo marco de valoración y acumulación del territorio.

10 En la economía también aumenta la riqueza económica –PIB sin crear empleo, es lo que el Banco de la República denomina “Contracción Productiva” en el caso colombiano durante el año 2007.

## 2. La “venganza de Némesis y reconfiguración del territorio

Desarrollando la última parte de la 2ª parte de la hipótesis de trabajo, relativa a la “venganza de Némesis” (naturaleza), se diría que el territorio se modifica por la alteración de los márgenes de resiliencia de la naturaleza, los desequilibrios ecosistémicos transforman el territorio, ejemplo los desastres naturales (Katrina, Huracán Mitch en Centro-América, el Tsunami en las islas de Pacífico asiático) y en Colombia las inundaciones en las sabanas del Caribe (Córdoba, Sucre) han empobrecido más a las poblaciones locales de estas regiones (pescadores, campesinos).

La “venganza de la naturaleza” no es un hecho apocalíptico y casual de la naturaleza, si bien no es estática sino dinámica, la acción antropica ha acelerado los problemas ambientales planetarios, léase los problemas climáticos, la presión sobre la biodiversidad, la vida urbana, problema del agua, etc., al punto de la ruptura de los equilibrios ecosistémicos y la armonía de la naturaleza; “*el problema no es producir sino producir más y más*” (el excedente), ahí está el problema principal para los ambientalistas, inclusive para algunos la solución sería el crecimiento cero o el decrecimiento sostenible o soluciones donde lo cultural sea lo determinante respecto a nuevos valores societales donde por supuesto está incluida no solo la democracia entre humanos sino con la naturaleza, como el caso de los “*derechos de la naturaleza*” de la reciente constitución del Ecuador.

Los desequilibrios ecosistémicos y agotamiento de los recursos naturales ya sean los llamados

renovables o no, están re-configurando los territorios ya sea por desplazamientos poblacionales hacia territorios más seguros o por los afectados de los desastres naturales. Inclusive se habla de afectados por el clima que no son atendidos porque se presenta discriminación ambiental hacia los más pobres que regularmente son los más afectados (pocas posibilidades por ejemplo tecnológicas tienen para adaptarse a los cambios del clima). Estos sectores por tanto reclaman “*justicia ambiental*”<sup>11</sup> así como la están exigiendo los países del sur que sufren los impactos de las empresas del norte asentadas en sus territorios.

## 3. Desarrollo del modelo de las Ventajas Comparativas-VC

El modelo internacional de desarrollo de las VC –profundizado con el Teorema H-O que invita a especializarse en la producción de bienes que tengan mayores demandas en el mercado internacional (SARMIENTO E: 2007) implica que en los países del sur haya una vuelta a la exportación de bienes primarios los llamados commodities, un modelo intensivo en la exportación recursos naturales (productos mineros, cobre, carbón, níquel, oro, petróleo en crudo, etc) agroindustriales (soya transgénica, forestales, pal-

11 La “*Justicia Climática*” fué de las principales reivindicaciones ambientalistas de los movimientos alter-globalización en la reunión COP15 de Copenhague-Dinamarca, 12-18 diciembre de 2009.

---

*En el proceso de construcción de territorios y ordenación territorial, ha de invertirse la relación de economía-sociedad y naturaleza.*

---

ma aceitera, caña de azúcar), consiste en la reprimarización de las economías de la región. En la situación de Colombia después de haber alcanzado una base industrial hay una vuelta a un modelo de economía extractivista. La apertura económica y la liberalización del comercio sustituyó el motor de crecimiento de la economía, de la industrialización al comercio (SARMIENTO E: 2007).

Este tipo de economía extractivista implica un proceso de Re-OT y re-configuración de territorios que en otrora no estaban significativamente atravesados por el capital, tal como se explicitan con los casos de la palma, el modelo reforestador, minero y proyectos hidráulicos para citar algunos.

Este modelo extractivista y ordenación de territorios tiene consecuencias en la naturaleza, presentándose mayor vulnerabilidad ambiental de los territorios implicados en los procesos de Re-OT (deforestación, afectación del balance hídrico, desertificación, degradación de los suelos, presión sobre la biodiversidad, etc). En el campo geopolítico se establecen términos de intercambio ecológico desigual-IED<sup>12</sup> (bananos por computadores o barriles de petróleo crudo por autos), incremento de las deudas ecológicas presentes y futuras, con el aumento de los pasivos ambientales. Y finalmente in-sostenibilidad e insustentabilidad ambiental de los territorios.

#### **4. Proceso de “Acumulación por Desposesión” (HARVEY D: 2004)**

La acumulación por desposesión “es una reedición de la acumulación originaria a escala planetaria. Este modelo incluye la concentración, mercantilización y la privatización de tierras, la expulsión de la población campesina o local, la eliminación de formas alternativas de producción y consumo, la apropiación de recursos naturales y la transformación de la población en fuerza de trabajo, es un modelo internacional de acumulación por desposesión basado en la depredación ambiental, el fraude y la violencia. Mediante el despojo el capital transnacional –ETN crece y se fortalece, para ello el imperio es sinónimo de guerra y violencia” (MONDRAGON H: 2007).

En dicho modelo de actuación se evidencia el control territorial (control societal) para el desarrollo de grandes proyectos en un solo territorio, el caso del Magdalena Medio que incluye la construcción de la represa de Hidro-Sogamoso, cultivo de palma aceitera, explotación aurífera, refinación de petróleo y control territorial con batallones energéticos y grupos de para-poderes en un solo territorio.

#### **5. Rol del Estado-Nación: ¿Estado y mercados rentistas?**

El Estado contrario a un retiro del mismo está cumpliendo un papel determinante en lo verde,

<sup>12</sup> IED se basa en la teoría de la teoría dependiente que analizó los términos de intercambio desigual entre el centro –periferia (Raúl Prebisch-CEPAL 1950-60).

facilitando (desregulando y flexibilizando la normatividad ambiental) los nuevos nichos de acumulación capitalista a través del bios. El capital encuentra en el bios un nuevo nicho de acumulación, de agregación de valor. En tal sentido, el Estado corporativizado es un actor dinamizador de los nuevos procesos de ordenación del territorio en función del capital.

Por otra parte, se asistirá en el caso colombiano a la presencia de un Estado-rentista, que vive de las rentas del suelo (economía extractivista) y facilitador de procesos de acumulación a través del rentismo privado de la tenencia concentrada de las tierras (mercado rentista). En esa dinámica rentista hay una vuelta en el país a un poder político de la *"figura hacendaria o hacendataria"* sustentada en la gran propiedad territorial (latifundismo) de valores señoriales y patrimonialistas (GUILLÉN F: 1979) vinculada con las nuevas economías de enclave internacional – ETN.

### **Posibilidades de re-construcción de territorios y naturaleza**

Ante la avalancha es posible que no quede posibilidades de moverse en los territorios que no sean los del mercado que viene incorporando el bios (humanos y naturaleza) al circuito de acumulación del capital, sin embargo también es posible apreciar contra-lecturas y praxis sociales y ambientales teniendo en cuenta las siguientes líneas de acción:

1. Construcción de Biorregiones sostenibles y sustentables, respetando los equilibrios ecosistemicos, permitiendo la renovabilidad de la naturaleza, sin negar los aprovechamientos sostenibles de la naturaleza, *"eficiencia con suficiencia"* (SACHS W: 1996).

2. Es pertinente el concepto de territorio dado por los pueblos del Cauca en particular los

Nasa tal como lo expresaron ante el presidente Uribe en la Minga Indígena de la Maria (Cauca 2008), visto como *"territorios de vida, donde se construye comunidad en armonía con la naturaleza"*.

3. La construcción de territorios visto en el sentido de la Minga indígena es pensar en *"territorios existenciales no atravesados por el capitalismo mundial integrado-CMI"* (GUATTARI F: 1998) o en el sentido de Milton Santos de territorios no atravesados por la globalización.

4. OT y construcción de territorios de abajo hacia arriba y de lo local-regional a lo nacional – quizás sea valido que *"todo lo pequeño es hermoso"*. En lo pequeño, local-regional se conocen las necesidades y preferencias ciudadanas y se conoce el territorio por lo que se puede hacer una mejor conservación y protección ambiental del territorio. Hay una mayor cercanía con la naturaleza local y regional, aun cuando en los municipios y regiones colombianas su proceso de deterioro ambiental ha sido también producto de la in-sustentabilidad de las economías y gobiernos locales.

5. En el proceso de construcción de territorios y ordenación territorial ha de invertirse la relación de economía-sociedad y naturaleza, si se pretenden territorios sustentables, para el efecto es pertinente concebir la economía producto de los arreglos societales consigo misma y con la naturaleza, de este modo seria pertinente la relación sociedad-naturaleza y economía. Es una reflexión a dinamizarse en las regiones y municipios colombianos entorno de los planes de desarrollo municipal, un ejemplo ilustraría tal lógica: ¿ante el ordenamiento territorial seria conveniente: la minería en el páramo o el agua del páramo?, es una disyuntiva que nos sitúa entre *"¿la justicia social y económica o la justicia ecológica"*? (SACHS W: 1996).

## BIBLIOGRAFÍA

- GUATTARI Félix. Las tres ecologías. Fundación Fica. Bogotá, 1998.
- GUILLEN M. Fernando. El poder político en Colombia. Bogotá, 1979.
- MAYA A. Ángel. La fragilidad ambiental de la cultura. UN-IDEA. Bogotá, 1995.
- MAYA A. Ángel. La aventura de los símbolos. Bogotá, 2000.
- MONDRAGON Héctor. La estrategia del Imperio. Todo para el capital transnacional. Colección Ingratemas # 4. Ediciones Antropos. Bogotá, 2007.
- MONTAÑEZ G. Gustavo. Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Bogotá, p121.
- SARMIENTO P. Eduardo. El nuevo paradigma. De la estabilidad, el crecimiento y la distribución del ingreso. Grupo Editorial Norma. Bogotá, 2005.
- SACHS Wolfgang. *“La anatomía política del desarrollo sostenible”*. En: La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible. Editorial Ecofondo. Bogotá, 1996.