

Tres problemas no resueltos de la justicia social en la tradición filosófica y política moderna

Camilo Andrés Hortua Meneses

La Gran Transformación de Karl Polanyi

Luis Humberto Hernández Riveros

Democracia representativa y democracia participativa en Colombia

William Leguizamón Acosta

Participación política en Colombia:

transformaciones y perspectivas

Enver Duván Vargas Murcia

Víctimas de crímenes de Estado como asunto público:

el caso de MOVICE

Giovanny Gilberto Leal Roncancio

¿Por qué falla la atención a víctimas en los gobiernos municipales?

Yenifer Fandiño Martínez

Política de víctimas y restitución de tierras:

un programa aún por resolver.

Claudia Marcela Pinzón Rojas y Oscar Alejandro Rey

México, Colombia y la influencia del poder imperial estadounidense:

historias coincidentes

Luis Antonio Córdoba Gómez

Consultoría en organizaciones públicas:

un proceso de reactivos y conspiraciones del futuro.

Víctor Hugo Céspedes Gómez

REVISTA DE LA FACULTAD
DE PREGRADO ESAP


Polémica


Escuela Superior de
Administración Pública

Polémica 15

Año 2014 - ISSN: 0120-5129

15

Polémica

**VÍCTIMAS Y
CONFLICTO**


Escuela Superior de
Administración Pública

REVISTA DE LA FACULTAD
DE PREGRADO ESAP

2014

15

Polémica

Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional

Alejandro Larreamendy Joerns

Subdirector Académico

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Secretario General

César Barrera Ávila

Comité editorial revista Polémica

Decana Facultad de Pregrado

Luz Stella Parrado

Facultad de Pregrado

José Ricaurte Henao Montes

Coordinador editorial

Héctor Elías Pinzón Torres

Asistente editorial

Amanda Paola Vargas Vaca

Docente de cátedra

Raúl Lazala Silva

Docente de cátedra

Edwin Tapia Góngora

Coordinadora Grupo de Publicaciones
y Recursos Educativos

María Helena Paez Fandiño

Diseño y diagramación

Miguel Salamanca

Libardo Jiménez López

Impresión William Castillo Jiménez

Encuadernación y acabados

Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos

Contenido

Pag.

Editorial

4

Tres problemas no resueltos de la justicia social
en la tradición filosófica y política moderna

Camilo Andrés Hortua Meneses

7

La Gran Transformación de Karl Polanyi

Luis Humberto Hernández Riveros

16

Democracia representativa y democracia participativa
en Colombia

William Leguizamón Acosta

23

Participación política en Colombia:
transformaciones y perspectivas

Enver Duván Vargas Murcia

32

Víctimas de crímenes de Estado como asunto público:
el caso de MOVICE

Giovanny Gilberto Leal Roncancio

43

¿Por qué falla la atención a víctimas en los gobiernos municipales?

Yenifer Fandiño Martínez

56

Política de víctimas y restitución de tierras:
un programa aún por resolver.

Claudia Marcela Pinzón Rojas y Oscar Alejandro Rey

72

México, Colombia y la influencia del poder imperial
estadounidense: historias coincidentes

Luis Antonio Córdoba Gómez

81

Consultoría en organizaciones públicas: un proceso de reactivos
y conspiraciones del futuro.

Víctor Hugo Céspedes Gómez

95

Año 2015. ISSN 0120-5129



Escuela Superior de
Administración Pública

EDITORIAL

La revista *Polémica*, a lo largo de los años de su publicación, se ha convertido en una verdadera escuela de formación para la comunidad académica de la Facultad de Pregrado de la ESAP, pues son variados los aprendizajes que la revista realiza en aquellos que se vinculan con su publicación. El trabajo en equipo es, quizás, el más exigente de todos: la coordinación, la discusión, el consenso y la toma de decisiones son ejercicios que fortalecen esta virtud imprescindible en el ámbito académico. También ha sido aprendizaje la disciplina, la de escribir, la de revisar, la de corregir, la de entregar a tiempo. Finalmente, y sin que con estas se agote la lista, aprendemos la crítica y la auto-crítica, razonada, fundamentada, bien intencionada.

Los sujetos de estos aprendizajes permanentes son, potencialmente, toda la comunidad académica de la Facultad: los docentes que escriben el resultado de sus investigaciones o sus participaciones en los encuentros académicos y también los estudiantes que han logrado cultivar y obtener buenos niveles de escritura y presentación de sus logros intelectuales. Las puertas también han estado abiertas a egresados, profesionales y funcionarios.

15

Polémica

Contenidos temáticos

Los artículos que componen esta edición presentan una gran altura intelectual, propicia para acompañar y enriquecer los debates cuyos temas les son afines. En este número encontramos dos reseñas bibliográficas: la primera, sobre los *Tres problemas no resueltos de justicia social en la tradición filosófica y política moderna*, de Martha Nussbaum y elaborada por Camilo Andrés Hortúa. Su propósito es el de demostrar que la teoría sobre el enfoque de las capacidades es una alternativa teórica para responder a los problemas no resueltos, al incluir elementos como la dignidad humana y la cooperación social, básicos para producir un mínimo de justicia social.

La segunda reseña es sobre la obra *La gran transformación*, de Karl Polanyi, escrito Luis Humberto Hernández. Su obra revisa los efectos sociales provocados por el liberalismo económico instaurado en el siglo XIX y desarrolla la tesis según la cual la idea de un mercado que se regula a sí mismo es una utopía.

También se incluyen dos artículos sobre democracia y participación. Uno de ellos es *Democracia representativa y democracia participativa en Colombia*, de William Leguizamón Acosta. Plantea cómo, a pesar de que la democracia representativa fue consagrada en la Constitución colombiana de 1991 como una manera de encontrarle respuesta a las necesidades democráticas de la sociedad, el sistema político real actúa en contra de la consolidación de una verdadera participación ciudadana activa y transparente.

Otro se titula *Participación política en Colombia: transformaciones y perspectivas*, de Enver Duván Vargas Murcia. En él analiza los principales debates teóricos sobre la consideración liberal de la opinión pública, la participación política y la democracia y toma los modelos de participación innovadores, como son los presupuestos participativos.

Luego vienen tres artículos sobre uno de los temas de coyuntura más sensibles: las víctimas del conflicto interno.

Víctimas de crímenes de Estado como un asunto público: el caso de Movice, de Giovanni Gilberto Leal, describe la construcción del tema de las víctimas en el espacio público colombiano y le sigue el rastro de la aparición, identificación y visibilidad pública de los discursos y las acciones en torno al tema de las víctimas.

¿Por qué falla la atención a víctimas en los gobiernos municipales?, de Yenifer Fandiño Martínez, muestra cómo, a pesar de que la implementación de la política pública de atención a víctimas constituye un avance en la protección de derechos, es necesario realizar una serie de ajustes al marco administrativo y fiscal, con especial énfasis en el nivel local.

Por su parte, en *Política de víctimas y restitución de tierras: un problema aún por resolver*, Claudia Marcela Pinzón realiza un análisis de la política de víctimas y restitución de tierras, con el fin de demostrar que, en cuanto el Estado colombiano no tome en cuenta las reglas de juego informales que se dan dentro del arreglo institucional en la solución de las víctimas, cualquier medida que se tome será insuficiente.

También se incluye un interesante artículo comparativo de las historias de dos naciones latinoamericanas: *México, Colombia y la injerencia del poder imperial estadounidense: historias coincidentes*, de Luis Antonio Córdoba. En él se ponen de manifiesto algunos rasgos compartidos en el desarrollo histórico de estas dos naciones y la configuración de Estado dependiente por cuenta del poder estadounidense. También plantea una postura sobre la violencia asociada al narcotráfico.

Finalmente, se ofrece una valiosa herramienta para la comprensión y el ejercicio de uno de los horizontes ocupacionales de los administradores públicos: la consultoría. En *Consultoría en organizaciones públicas: un proceso de reactivos y conspiradores del futuro*, Víctor Hugo Céspedes realiza un análisis de la consultoría nacional e internacional en las organizaciones públicas gubernamentales y privadas, para resaltar la necesidad de disponer de consultores con actitudes que integren la reactividad, la preactividad y la proactividad, como parte de un modelo para la construcción de una consultoría integral.

Queda, pues, en manos de nuestra comunidad académica este nuevo número de la revista *Polémica*, con el nuevo e inmediato reto de propiciar su lectura y debate en las aulas y en donde quiera que haya un encuentro académico.

Héctor Pinzón Torres

RESEÑAS



TRES PROBLEMAS NO RESUELTOS DE LA JUSTICIA SOCIAL EN LA TRADICIÓN FILOSÓFICA Y LA POLÍTICA MODERNA



**Camilo Andrés
Hortúa Meneses***

RESUMEN

El libro publicado por Martha Nussbaum en el año 2006 tiene como propósito demostrar que la teoría sobre el enfoque de las capacidades es una alternativa teórica para responder a los tres problemas no resueltos de justicia social heredados por la tradición filosófica y política moderna, aquella como se conoce ampliamente como el contrato social. Tres problemas que, desde el punto de vista de la autora, reflejan una asimetría de poder que causan formas de exclusión social particulares en cada uno de ellos. A partir de aspectos propositivos y constructivos, Martha Nussbaum procura responder a estos tres problemas no resueltos desde elementos conceptuales desarrollados especialmente a partir de Aristóteles y John Rawls.

Palabras clave:

Contrato social, enfoque de capacidades, dignidad humana, cooperación social y justicia social.

ABSTRACT

The book published by Martha Nussbaum in 2006 aims to show that the theory of the capability approach is a theoretical alternative to approach unresolved issues about the concepts of social contract and social justice, legacy of modern philosophical and political tradition, which reflect asymmetry of power and social exclusion. Martha Nussbaum seeks to respond these problems from conceptual elements developed by Aristotle and John Rawls.

Keywords:

Social contract, capabilities approach, human dignity, social cooperation and social justice.

** Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública. Las áreas investigativas de su preferencia son Gestión Pública y Análisis de Políticas Públicas. Actualmente se desempeña como consultor e investigador para la Fundación Creamos Colombia y para la Corporación Gestión y Calidad. Correo electrónico: camiloahm.sa@gmail.com*

Reseña bibliográfica

Título:

Las fronteras de la justicia, consideraciones sobre la exclusión

Autor: Nussbaum, Martha

Editorial: Paidós, Barcelona, 2007.

La imagen que tenemos de quiénes somos y por qué vivimos juntos configura nuestras ideas sobre los principios políticos que deberíamos elegir y las personas que deberían participar en su elección

Nussbaum, Martha (2007)

Introducción

Martha Nussbaum es filósofa de la Universidad de Harvard y profesora de Ética y Derecho en la Universidad de Chicago. Desde los inicios de su trayectoria académica ha desarrollado estudios sobre las emociones desde la filosofía antigua, temáticas relacionadas con la ética aristotélica y en la actualidad se dedica a profundizar sobre los temas de desigualdad religiosa, educación liberal y justicia social. En el año 2012 recibió el premio Príncipe de Asturias de las Ciencias Sociales.

Martha Nussbaum es de las pocas filósofas que se han aventurado a incursionar en las dos tradiciones de la filosofía política: (la antigua o griega y la liberal) para soportar sus ideas. Su enfoque de capacidades es el reflejo de este arriesgado campo. Tiene una comprensión aristotélica del hombre, entendido como un animal político, compuesto por un ser moral y un ser político, y un ser animal inseparable de la dignidad humana, fluctuante en una trayectoria temporal de la vida. Incluye, además, su comprensión aristotélica-marxista del hombre como un ser social y político, construido por las relaciones que establece con otros seres humanos. Este es el punto de partida principal para fundar el enfoque de capacidades y sostener su vínculo directo con la dignidad humana y la cooperación social.

El enfoque de capacidades puede sostener esta dignidad humana en relación con derechos básicos esenciales que deben ser garantizados por los gobiernos. Este enfoque construye una lista de derechos mínimos, a garantizar por los gobiernos nacionales, para superar los problemas de exclusión social. En correspondencia con este primer planteamiento, Martha Nussbaum es consciente de las críticas que darían los pensadores liberales al respecto sobre su lista de mínimos y propone que, aunque no sea definitiva esta lista, vale la pena desarrollarla de forma deliberativa en los distintos escenarios de discusión política, con aquellos puntos que deben garantizar los planificadores políticos atendiendo a las circunstancias sociales, políticas, económicas y, sobre todo históricas, de cada nación.

Este trabajo de filosofía política sobre el enfoque de las capacidades no se ha quedado dentro de las aulas de la universidad. Por el contrario, junto con el Nobel de Economía Amartya Sen, desarrollaron conjuntamente este enfoque de las capacidades en el Instituto Mundial de Investigación para el Desarrollo Económico de la Organización de las Naciones Unidas. Aunque ambos autores hayan partido de elementos conceptuales distintos, la convergencia

de la teoría del enfoque de las capacidades tuvo la acogida y el impacto suficiente que permitió aquello que se conoce en la actualidad como la medición de calidad de vida, un indicador que permite observar los niveles de pobreza y desigualdad, diferente de la forma tradicional de medición de calidad de vida por carencia de ingresos monetarios y que aún sigue siendo un referente conceptual para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para la medición de este problema a nivel mundial¹.

Se puede afirmar, entonces, que la obra de Martha Nussbaum desciende de los grandes temas filosóficos hacia el terreno de lo político, para proponer salidas o alternativas a los problemas que plantea. Se trata, pues, de una guía de filosofía práctica. Con singularidad, este texto publicado con el título original: *The Frontiers of Justice* en la Universidad de Harvard, es una exposición convincente de tres problemas de justicia no resueltos y que cada vez son más urgentes en la sociedad colombiana y en toda Latinoamérica y que la tradición filosófica y política del contrato social no ha podido resolver. Por ello, su enfoque de capacidades es una alternativa constructiva que resuelve estos tres problemas, al incluir elementos esenciales como la dignidad humana y la cooperación social, elementos fundacionales de derechos básicos para producir un mínimo de justicia social.

Esta reseña expondrá, en una primera parte, los tres problemas no resueltos de justicia social. Luego, se trazarán los elementos esenciales del enfoque de capacidades como alternativa a estos problemas y en relación con la tradición del contrato social. En la última parte se detallarán los elementos orientativos que permiten abordan el texto en su totalidad, además de una valoración crítica de la obra. Este trabajo no pretende ser exhaustivo en cada uno de los contenidos desarrollados por la autora en su libro. Busca ser una invitación al lector para que pueda usar el conocimiento que se encuentra en él como fuente de futuras investigaciones en las áreas que ella

¹ En el plano nacional, el enfoque de capacidades ha tenido oportunidades para su ingreso como una alternativa de medición de la pobreza y la desigualdad sobre la población de un país. Para el caso colombiano, la asesoría prestada por el Oxford Poverty & Human Development Initiative – OPHI, representada por Sabina Alkire y James Foster a partir del año 2010, junto con el Banco Mundial, la CEPAL, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República han diseñado el Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM), el Índice de Oportunidades Humanas (IOH) y el SIS-BEN III para mejorar la calidad y la efectividad de las mediciones de pobreza, desigualdad y bienestar en Colombia, a partir precisamente del enfoque de capacidades construido por Amartya Sen y Martha Nussbaum. Para una revisión más detallada de esta serie de implementaciones, visitar el siguiente sitio Web: <http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/>

desarrolla, especialmente sobre los tres problemas no resueltos de justicia social, que el lector podrá observar a lo largo del desarrollo de esta reseña, pues tiene una utilidad esencial para planificadores políticos o *policy makers*, como también para aquél lector que esté involucrado ampliamente con los problemas de justicia social.

Tres problemas no resueltos de justicia social

Las teorías de la justicia están fundadas por la tradición filosófica y política del contrato social. Una amplia gama de autores tanto modernos como contemporáneos han desarrollado los problemas de la justicia sobre esta base. El contrato social es un pacto político fundacional de una sociedad justa, en la medida en que sus miembros renuncian al poder individual a favor del poder de la ley. Su urgencia radica en que, ante la existencia de un estado de naturaleza en el que los hombres mueren en manos de otros, permite proteger los deseos y bienes individuales de aquellos que pactan el contrato como la convivencia pacífica, la propiedad y el beneficio mutuo.

La expectativa de una sociedad justa a partir del contrato social se produce justamente por este beneficio mutuo. Los hombres buscan formas de asociación colectiva para buscar bienes que no lograrían de forma individual, con aquellos quienes se encuentran



Imagen tomada de: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2b/Nussbaum_Martha2.jpg

en situación de igualdad y equidad, lo que garantiza que ese objetivo deseado se cumpla. La búsqueda del beneficio mutuo define los principios políticos que quedarán inscritos para lograr esta sociedad justa. En otras palabras, el contrato social está orientado al beneficio mutuo, produciendo una sociedad basada en principios políticos que buscan estar en concordancia con sus requerimientos.

Martha Nussbaum logra llamar la atención sobre este aspecto, porque constituye el punto de partida para establecer los tres problemas de justicia no resueltos por la tradición del contrato social. A pesar de que su obra no cuestiona con amplitud todos los autores que hacen parte de esta tradición, resalta que:

El conjunto de esta tradición nos ha legado una imagen general de la sociedad como un contrato orientado al beneficio mutuo entre personas *libres, iguales e independientes*. Esta es la idea, profundamente enraizada en nuestra cultura política, que pretendo hacer objeto de mi estudio. (Nussbaum, 2007, p.34)

Los tres problemas de justicia no resueltos por esta tradición filosófica y política son: 1) la exclusión de las personas con discapacidad física y social, 2) La influencia nacional sobre las oportunidades vitales básicas para las personas, y 3) la exclusión de beneficio de la justicia al reino animal.

Estos tres problemas son producto de la tradición del contrato social, puesto que en muchos casos no fueron abordados o simplemente fueron aislados. La autora hace especial mención a la obra de John Rawls, puesto que existieron serias posibilidades de solucionar este problema desde la teoría del contrato social, en la que se inscribía este autor. Sin embargo, como señala ella misma, Rawls presenció estos problemas, pero debido



http://www.zazzle.com/simbolo_internacional_del_acceso_pegatina-217713636826748444?lang=es

a su conexión con el contractualismo no pudo verificar la forma de solucionarlos. No obstante, la autora menciona que su trabajo en este libro es una extensión filosófica y política de la obra de Rawls, en la que se siente comprometida a resolver estos tres problemas, a partir de la obra de este autor, dada su calidad y potencialidad sobre la concepción de la justicia social.

Los tres problemas merecen un tratamiento distinto para solucionarlos, su urgencia en la actualidad merece especial atención, ya que son problemas reales de justicia, pues son potenciales exclusiones sociales de una sociedad política fundada en el principio del beneficio mutuo de la tradición del contrato social. Esto no quiere decir que la teoría del contrato social no esté fundada en principios de justicia, al contrario, en la actualidad son problemas tan reales que, de llegar a usar el contenido conceptual de esta teoría, sería insuficiente para resolverlos. Martha Nussbaum, entonces, explica las razones de por qué sería inconveniente este tratamiento en la exposición de cada uno de los problemas.

Estos tres problemas no resueltos tienen un aspecto en común: “suponen una grave asimetría de poder y de capacidad entre los seres cuyos derechos centrarán mi atención y algún grupo dominante” (Nussbaum, 2007, p.41). Para ella, la construcción de los principios políticos de la sociedad justa del contrato social fueron producto de hombres con capacidades físicas basados en el beneficio mutuo, una relación de intercambio productivo en la que las personas objeto de exclusión no hacen parte de la comunidad política, dadas sus escasas capacidades para producir y entregar beneficio a la comunidad.

Por esta razón, el epígrafe de esta reseña se refiere al cuestionamiento de la imagen social producida por el contrato social, que define las ideas políticas de la sociedad como un mecanismo en el que participan aquellas personas semejantes en nivel de capacidad: “La imagen que tenemos de quiénes somos y por qué vivimos juntos configura nuestras ideas sobre los principios políticos que deberíamos elegir y las personas que deberían participar en su elección” (Nussbaum, 2007, p.24). En este orden de ideas, a continuación se expondrán cada uno de estos problemas:

El primero de los tres problemas se refiere a la exclusión de las personas con discapacidades físicas y sociales² en las oportunidades políticas de la sociedad

2 Cuando se habla de personas con discapacidad social, Martha Nussbaum se refiere a los efectos producidos por las distintas formas de dominación sobre algunas partes de la sociedad, como las mujeres por ejemplo; en efecto este tipo de discapacidad se diferencia de la discapacidad física, puesto que encuentra sus causas en las relaciones sociales que justifican su permanencia, mas no en las cau-

contemporánea. El contrato social está fundado por hombres en condición de igualdad y capaces para sostener el principio del beneficio mutuo a través de actividades productivas. Por ello, las razones de incluir en él personas con discapacidad física, mujeres, niños y ancianos, representan una alteración de dicho contrato social, dadas sus condiciones de escasa capacidad productiva. En la actualidad, esta imagen excluyente persiste en el escenario político. Aunque se hayan dado avances reales y prácticos con relación a los derechos de las mujeres y de los niños, el principio de beneficio mutuo del contrato social exige que las partes sean capaces de producir un resultado beneficioso para la sociedad, lo que ocasiona la persistencia de dicho problema sobre un amplio margen de población que carece de las suficientes capacidades productivas y son sometidas a permanecer al margen de la sociedad. Martha Nussbaum se refiere en líneas generales sobre este problema de la siguiente manera:

Como es sabido, en la mayoría de las sociedades modernas se consideraba hasta hace poco que estas personas simplemente no formaban parte de la sociedad. Eran excluidas y estigmatizadas; ningún movimiento político las representaba. Las personas con graves deficiencias mentales, en particular, no recibían ningún tipo de educación. Eran escondidas en instituciones o abandonadas a la muerte por falta de asistencia; nunca fueron consideradas parte de la esfera pública. (Nussbaum, 2007, p.35)

La estrategia política de la teoría del contrato social con respecto a este problema se basaba en que, en una etapa posterior, estas personas con discapacidad física se incluirían de forma derivada luego de que los principios políticos se hayan elegido entre hombres libres, iguales e independientes. Esta idea refuerza el problema, porque la inclusión posterior de personas con discapacidad en una sociedad cuyas reglas eran diseñadas por aquellos hombres capaces, provocaría que se vieran sujetas a ellas bajo los requisitos que se hayan elegido. De allí que tengan relevancia sus dos cuestionamientos: “¿Quién diseña los principios básicos de la sociedad? ¿Para quién están pensados los principios básicos de la sociedad?” (Nussbaum, 2007, p.36). Estos dos interrogantes bordean con precisión este primer problema fundamental.

Con respecto al segundo problema, se incluyen de manera simultánea los problemas contemporáneos de nacionalidad y globalización. El contrato social definió de forma isomórfica³ la relación entre indivi-

sas genéticas que se producen en esta última.

3 Isomorfismo se refiere a dos elementos que comparten idéntica estructura o contenido pero diferente tamaño. Por ejemplo: En la



<http://www.taringa.net/posts/mascotas/2763922/Juego-para-tomar-conciencia-maltrato-animal-veg.html>

duos y Estado como libres, iguales e independientes. Esta imagen se desvanece frente a los múltiples problemas que ha originado la globalización, puesto que la carencia de oportunidades para las personas dentro de un Estado es producto de las desigualdades originadas por las brechas económicas entre países desarrollados y en proceso de desarrollo. Por lo tanto, la idea fundadora del contrato social de un Estado como autosuficiente e independiente en la actualidad se desdibuja. Al respecto, dice la autora: “Es dudoso que tenga sentido partir de la independencia y la igualdad aproximada de los Estados en un mundo marcado por la poderosa economía global que vuelve interdependiente todas las elecciones económicas y que a menudo impone a los países condiciones que refuerzan y agravan las desigualdades existentes” (Nussbaum, 2007, p.39).

En este problema, la tesis de Martha Nussbaum se traslada al escenario de una sociedad internacional, en la que países con poder económico para definir las reglas de juego político agravan las situaciones sociales y económicas de los ciudadanos de los países pobres, además de condicionar las reglas para su participación en el escenario global. Este problema se considera como una ausencia de justicia social sobre buena

República de Platón, la Ciudad y el Alma del hombre son isomórficas, en tanto que si se descubre qué significa justicia en una ciudad, se puede descubrir qué significa justicia para el alma del hombre.

parte de la población que está sometida a estas reglas de juego en la que no hicieron parte para su diseño, un problema que no habían detectado los teóricos del contrato social, ya que estaban enfrascados en las cuestiones nacionales entre Estados, como la guerra y la paz, sin abordar las relaciones internacionales.

El último de los tres problemas es un tema que empieza a ser discutido desde todos los ángulos morales y políticos: la extensión de la justicia para los animales no humanos. Es preciso mencionar que una de las preocupaciones esenciales del libro es formar un exigente compromiso moral para extender la justicia de forma global, lo cual se ha visto en sus dos anteriores problemas. Esta exigencia transita desde un compromiso social del ciudadano con la justicia hasta la responsabilidad de los gobiernos, como se observará en su enfoque de capacidades más adelante. Para este último problema, el significado y el sentido de la justicia es dominio esencial de hombres y para los hombres. Por ello, una exclusión de los animales no humanos es un serio problema de justicia dada la escasa extensión de su significado en la sociedad.

Este problema busca llamar la atención sobre nuestra noción de justicia, pero especialmente sobre nuestra relación como seres humanos con el mundo en su totalidad. Las decisiones humanas afectan la vida de seres animales que sirven para sus propios intereses,

ocasionándoles graves sufrimientos y perturbando el transcurso de sus vidas. Por eso, Martha Nussbaum cuestiona la imagen de justicia que se asume con otras especies. La tradición del contrato social tiene serios problemas para responder a este problema:

Los teóricos de esta tradición sostienen típicamente que no tenemos deberes morales directos hacia los animales (Kant) o que, si los tenemos, son deberes de caridad o de compasión más que de justicia (Rawls). Esta posición parece insuficiente (aunque tendré que trabajar más la distinción entre las cuestiones de justicia y las cuestiones de caridad, y decir por qué los males que sufren los animales deberían verse como injusticias). (Nussbaum, 2007, p.41)

El enfoque de capacidades

El enfoque de capacidades es un conjunto de derechos básicos que producen un resultado de justicia básica que todos los gobiernos deben aplicar para garantizar un mínimo de dignidad humana. La ventaja comparativa del enfoque de capacidades con respecto a la teoría del contrato social resulta de un cambio sobre la concepción del hombre en la sociedad, pues como ya se ha visto, éste es un medio para

lograr un resultado de beneficio mutuo. En cambio, la teoría de las capacidades procura tomarlo como un fin en sí mismo, en proporción con las capacidades reales que efectivamente puede realizar para lograr una vida digna. La visión filosófica de la autora con respecto al enfoque de capacidades está descrita en los siguientes términos:

Las capacidades se presentan así como la fuente de los principios políticos para una sociedad liberal y pluralista; su contexto es un tipo de liberalismo político que los convierte en fines específicamente políticos y los formula de un modo que evita toda fundamentación metafísica específica. Así presentadas y defendidas argumentativamente, las capacidades pueden dar lugar en mi opinión a un consenso entrecruzado entre personas que de otro modo tendrían unas concepciones comprensivas del bien muy distintas. (Nussbaum, 2007, p.83).

La lista de derechos básicos que formula el enfoque de capacidades tiene una relación directa con el mínimo de justicia básica que se desea, pero también es fundamento para la realización de una sociedad liberal basada en la pluralidad. Martha Nussbaum no pretende extender de forma generalizada su lista de capacidades a todas las naciones del mundo, sin que ésta haya pasado el procedimiento adecuado de consenso político y social de acuerdo a las circunstancias de cada nación. Por ello, la lista es susceptible de modificaciones en tanto que se cumpla su objetivo principal: un mínimo de justicia en extensión para todas las personas.

El enfoque de capacidades, por otro lado, nació de una crítica frontal a los enfoques económico-utilitaristas dominantes que dirigían las discusiones de la calidad de vida en las agendas gubernamentales. Estos enfoques no permitían ver la complejidad de los problemas de desigualdad y pobreza en el mundo, porque tenían como punto de partida la carencia monetaria que frenaba la satisfacción de las personas. Allí nunca se presenciaba algún cuestionamiento sobre la satisfacción de derechos individuales o colectivos o sobre las desigualdades existentes entre hombres y mujeres. Estos enfoques utilitaristas se preguntaban esencialmente sobre las escasas oportunidades monetarias, permitiendo clasificar países ricos y países pobres a través de los resultados del Producto Interno Bruto pib.

De esto modo, vuelve a ser importante la distinción de la concepción del hombre como un medio para lograr el beneficio mutuo y como un fin para la cooperación social. La lista del enfoque de capacidades pretende superar esta primera concepción del hombre como un

medio, claramente en correspondencia con la teoría utilitarista, dado que es un instrumento para el enriquecimiento de otras personas en términos desiguales, para proponer dentro de ella al hombre como un fin:

Nuestra crítica sugiere que una lista así incluiría una pluralidad de elementos, y que no tratará estos elementos como ofrecimientos en diversas cantidades de un bien único y homogéneo. Tampoco se centrará sólo en cómo se sientan las personas en relación con esos bienes; también preguntará qué es lo que son efectivamente capaces de ser y de hacer esas personas (Nussbaum, 2007, p.86).

En términos generales, la lista de capacidades básicas pretende construir la cooperación social en tanto que busca potenciar las capacidades de las personas, preguntándose no por cuánto están satisfechas, sino también cuánto y qué son capaces de hacer. En el plano político, esto es origen de la diferencia conceptual entre la asistencia social (expresada en subsidios para la prevención) y la promoción social (expresada en programas de emprendimiento).

Ahora bien, la lista está compuesta por diez derechos básicos, cada uno con un umbral de capacidad a partir de una idea intuitiva acerca de la dignidad humana. El propósito fundamental para cada derecho básico de la lista de capacidades es superar este umbral como una meta social, exigible para los gobiernos con respecto a los derechos de los ciudadanos. Una posición por debajo de este umbral impide el funcionamiento de un modo auténtico de la dignidad humana. Los diez derechos básicos de la lista de capacidades son: 1) Vida, 2) Salud física, 3) Integridad física, 4) Sentidos, imaginación y pensamiento, 5) Emociones, 6) Razón práctica, 7) Afiliación, 8) Otras especies, 9) Juego y 10) Control sobre el entorno⁴.

Esta lista de derechos básicos provee elementos necesarios para que cualquier ciudadano del mundo obtenga una satisfacción plena de las capacidades, así como la realización de su dignidad humana. El enfoque de las capacidades permite plantear alternativas de solución a los dos primeros problemas no resueltos hasta ahora, tanto en el plano nacional como en el internacional, llevando esta discusión a un escenario global en el que los gobiernos estén de acuerdo sobre la aplicación de dichos derechos básicos de la lista. Por esto, el enfoque de capacidades es, en cierto modo, una carta de derechos fundamentales e internacionales.

⁴ Por motivos de extensión, en esta reseña bibliográfica no se describe el contenido de cada uno de estos derechos, por eso se invita al lector a seguir este trabajo directamente en el libro de Martha Nussbaum.



http://iesma.edu.co/joomla/index.php?option=com_content&view=category&id=47&layout=blog&Itemid=101

En cuanto al tercer problema, sobre la extensión de justicia a los animales no humanos, la autora resalta desde el principio la necesidad de incluirlo como un problema de justicia social que resolvería el enfoque de capacidades, pero dadas sus connotaciones particulares, dentro del libro solamente esboza los primeros elementos para abordarlo desde este enfoque, por lo que, precisamente, será el tema de trabajo para una posterior publicación.

Por último, el enfoque de capacidades tiene diferencias con la teoría del contrato social de Rawls en su teoría básica. Las teorías de la justicia del contrato social son procedimientos diseñados para buscar un resultado justo. Su validez moral se encuentra en los procedimientos equitativos e imparciales para producir este resultado, por lo que, si el diseño es el apropiado, los resultados serán justos. En cambio, el enfoque de capacidades opera en el sentido contrario: parte de la necesidad intuitiva de los resultados, denominada dignidad humana, para buscar y diseñar el procedimiento que responda a esta necesidad. En palabras de Martha Nussbaum:

El enfoque de capacidades es más parecido al juicio penal. Es decir, parte de un resultado, o de una comprensión intuitiva de un contenido particular, que considera necesariamente vinculado a una vida acorde con la dignidad humana. Luego busca una serie de procedimientos políticos que se acerquen tanto como sea posible a ese resultado, aunque parece probable que tales procedimientos cambiarán con el tiempo y también con las circunstancias de la historia de los diferentes países. La justicia está en el resultado y el procedimiento es bueno en la medida en que promueve ese resultado. (Nussbaum, 2007, p.94)

Esta idea intuitiva revela un aspecto problemático del enfoque de capacidades. La formación de procedimientos que busquen un resultado justo de acuerdo con la dignidad humana pueden enfrascarse en vicisitudes morales y políticas acerca de cuál es el más adecuado procedimiento para resolverlo. “¿Tenemos bastante con eso, o necesitamos confiar en un mecanismo poderoso, sobre todo si tenemos en cuenta que nuestras intuiciones se forman en condiciones de fondo no ideales y que pueden arrastrar graves distorsiones?” (Nussbaum, 2007, p.95). Esta es la razón por la cual el enfoque de justicia de Rawls no considera la intuición como un mecanismo ideal, puesto que los principios políticos formados a partir de este mecanismo no son concluyentes y exactos para lograr un resultado justo. Martha Nussbaum le responde que todos los derechos básicos de la lista son insustituibles por razones de vínculo con la realización de una vida digna, por lo que el mecanismo

de búsqueda del procedimiento apropiado para un resultado justo debe partir de este principio: la dignidad humana.

Valoración crítica

Una de las razones esenciales para incursionar en la obra de Martha Nussbaum es la utilidad de su filosofía práctica como una guía para orientar y planificar los destinos políticos de una sociedad. A menudo es frecuente encontrarse con trabajos estrictamente filosóficos, útiles para quienes son formados en esta disciplina de las humanidades. Sin embargo, el plan de la autora gira alrededor de un proyecto filosófico que sirva de instrumento para resolver problemas importantes en nuestra sociedad.

Numerosas investigaciones en torno a su obra tienen este propósito: servir a la sociedad para recuperar el sentido de la justicia social y la dignidad humana. Ejemplo de ello han sido las nuevas mediciones de pobreza y desigualdad social en el mundo a partir del enfoque de capacidades y que en Colombia ha tenido amplia difusión. Aunque nos cueste trabajo pensar que en Colombia la reducción de la pobreza es imposible dado que siempre ha sido un recurso de la demagogia política, las alternativas que se tienen a disposición para superar este problema son impulsadas por organismos públicos y servidores públicos que trabajan para ello⁵.

Adicionalmente, el enfoque de capacidades permite tener un marco teórico apropiado para evaluar las políticas públicas que se han desarrollado en el primero de los tres problemas, especialmente en el caso colombiano. Recientemente, la promulgación de la Ley 1618 de 2013 permite tener elementos para este primer paso: el reconocimiento de las personas con discapacidad física y su inclusión en las decisiones públicas. Será objeto de estudio revisar la aplicabilidad de estas iniciativas legislativas y gubernamentales con el concurso de los organismos públicos responsables de su implementación y valorar sus obstáculos y retrocesos para lograr una vida digna para estas personas en discapacidad física.

En otros términos, este texto de Martha Nussbaum es una síntesis de sus trabajos realizados con anterioridad sobre el enfoque de capacidades. En él es posible detectar las múltiples variaciones que ha tenido este enfoque, desde cuando en su libro titulado

⁵ El siguiente link puede servirle al lector como una confirmación de mi argumento. Por razones que se desconocen, para leer completo este artículo de la revista Dinero, se debe seleccionar el modo imprimir para leerlo. <http://www.dinero.com/actualidad/economia/articulo/asi-sale-pobreza-extrema/175360>

Las mujeres y el desarrollo humano, en el año 2000, la autora esbozó en líneas generales este enfoque. En la estructura del libro el lector puede decidir sobre dos formas de lectura: la primera es aquella que recorre en orden la exposición de los problemas no resueltos de justicia social y en seguida su intento de respuesta a través del enfoque de capacidades. La segunda lectura corresponde a las distintas trayectorias académicas que ha desarrollado la autora sobre el enfoque de capacidades, como respuestas a los múltiples interrogantes en cada uno de sus aspectos esenciales.

Finalmente, la obra en su conjunto es una propuesta implícita de renovación del concepto de ciudadanía y su relación con la justicia. Los ciudadanos están convocados a efectuar un pleno reconocimiento de estos tres problemas no resueltos y de las personas y animales que son objeto de exclusión de una justicia básica para lograr una vida digna. La inclusión de ellos en la esfera pública permite tener una comprensión amplia del sentido de la justicia social y una construcción propositiva de una sociedad basada en principios como la cooperación social y la pluralidad. Elementos que, como se podrán observar a lo largo del libro, son indispensables para superar estos problemas no resueltos y alterar la estructura conceptual de viejas teorías, abandonando en consecuencia anquilosadas imágenes de desigualdad persistente.



<http://1espejo1000ventanas.com/martam/2014/08/05/dirigete-hacia-el-equilibrio-y-evita-los-extremos/>

LA GRAN TRANSFORMACIÓN, DE KARL POLANYI



Luis Humberto Hernández Riveros*

RESUMEN

Karl Polanyi fue un crítico de la escuela económica austriaca liberal. Su obra supone un giro en la interpretación de la génesis del fascismo, así como una nueva valoración de los efectos sociales provocados por el liberalismo económico instaurado en el siglo XIX. Polanyi desarrolla su tesis según la cual la idea de un mercado que se regula a sí mismo era una utopía que se traduce en la pretensión del liberalismo económico de crear un sistema de mercado autorregulador e implica que toda la producción está destinada a la venta en el mercado y que todos los ingresos provienen de ella. Un sistema que requiere que nada le obstaculice la formación de los mercados.

Palabras clave:

Liberalismo, mercado, autorregulación, utopía.

ABSTRACT

Karl Polanyi was critical of the liberal Austrian economic school. His work has been a change in the interpretation of the genesis of fascism and a reassessment of the social effects caused by economic liberalism established in the nineteenth century. Polanyi develops his thesis that the idea of a market regulates itself was a utopia that results in the claim of economic liberalism to create a system of self-regulating market and implies that all production is destined for sale in the market and that all income derived from it. A system that requires nothing will hinder the formation of markets.

Keywords:

Liberalism, market self-regulation, utopia.

Reseña bibliográfica

Título:

La gran transformación. Crítica del liberalismo económico.

Autor: Polanyi, Karl

Editorial: Las ediciones de la piqueta, Madrid, 1989.

Presentación

En el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Cartagena entre el 30 de octubre y el 2 de noviembre de 2012, uno de sus ponentes centrales, el doctor Joan Subirats Humet, durante su presentación *Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas?: explorando caminos de respuesta*, sugirió la lectura del texto de Karl Polanyi: *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. La sugerencia recordó el artículo que a continuación se presenta. Esta reseña fue realizada en el año 2011 con motivo de los estudios de doctorado que cursa el autor de este documento, en un ejercicio que demuestra la actualidad del pensamiento de un autor.

Karl Polanyi Karl Polanyi (1886-1964) fue un escritor social, crítico de la escuela económica austriaca liberal. Su gran obra, ya mencionada, supone un giro copernicano en la interpretación de la génesis del fascismo, así como una nueva valoración de los efectos sociales provocados por el liberalismo económico instaurado en el siglo XIX, que en medio de un periodo relativamente largo de paz y confianza en el librecambio entra en una profunda crisis en la tercera década del siglo XX.

En un congreso de sociología que se celebró en Inglaterra en 1946 Polanyi sintetizó algunas de las líneas de La Gran Transformación en los tres puntos siguientes:

1. El determinismo económico es primordialmente un fenómeno del siglo XIX que en la actualidad ha cesado de ser operativo en la mayor parte del mundo. Sólo funcionó en un sistema de mercado que está a punto de desaparecer rápidamente de Europa.
2. El sistema de mercado ha deformado unilateralmente nuestra visión del hombre y de la sociedad.
3. Esas percepciones deformadas constituyen hoy uno de los principales obstáculos que nos impiden resolver los problemas de nuestra civilización. (Polanyi, 1989, p. 18)

Para su crítica a la economía liberal recurre a la antropología por cuanto, según él, proporciona ...un contraste alternativo del que podemos extraer lecciones para una integración más ecológica y humana de la economía en la sociedad... Es pues una investigación de un radical que sabe descubrir en los proyectos de una sociedad armónica —Robert Owen— el deseo imperioso de los hombres de preservar la sociabilidad. (Polanyi, 1989, p. 19)



<http://www.omni-bus.com/n24/imagenes/La-gran-transformacion.jpg>

* Licenciado en Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, especialista en Gestión y Planificación del Desarrollo de la Esap, especialista en estudios latinoamericanos de la Universidad de Cuyo, Argentina, magister en desarrollo rural de la universidad Javeriana de Colombia y candidato a doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Cuyo Argentina. Docente de planta de la Esap. Correo electrónico: arboleditas@yahoo.com

La neo-transformación

Son excepcionales los libros de carácter histórico cuyas claves explicativas permiten interpretar procesos de otros tiempos, como es el caso del libro de Karl Polanyi: *La Gran Transformación*, publicado por primera vez en Nueva York en 1944.

Polanyi desarrolla su tesis según la cual la idea de un mercado que se regula a sí mismo era una idea utópica, artificial y no natural, como la pretendían sus defensores. Esa utopía se traduce históricamente en la pretensión del liberalismo económico de crear un sistema de mercado autorregulador, que “exige nada menos que la división institucional de la sociedad en una esfera económica y en una esfera política” (Polanyi, 1989, p. 125). Implica que toda la producción está destinada a la venta en el mercado y que todos los ingresos provienen de ella. Un sistema que requiere para su funcionamiento, que nada le obstaculice la formación de los mercados y que los ingresos se formen solo a través de la venta.

De ahí que no se pueden fijar o reglamentar los precios, ni tampoco la oferta ni la demanda. Únicamente interesan las políticas y las medidas que contribuyan a asegurar la autorregulación del mercado, a crear las condiciones que hagan del mercado el único poder organizador en materia económica. (Polanyi, 1989, p. 123)

Al señalar que es falso considerar al trabajo, la tierra y el dinero como mercancías, en el sentido de que todo lo que se compra y se vende debe de haber sido producido para la venta, Polanyi pone al descubierto la imposibilidad de realización de esa utopía, pues el trabajo no es más

que la actividad económica que acompaña a la propia vida la cual, por su parte, no ha sido producida en función de la venta, sino por razones totalmente distintas, y esta actividad tampoco puede ser desgajada del resto de la vida, ni puede ser almacenada o puesta en circulación (Polanyi, 1989, p. 127).

La tierra, que es la misma naturaleza, no es producida por el hombre y el dinero real es simplemente un signo del poder adquisitivo que no es en absoluto un producto, sino una creación del mecanismo de la banca o de las finanzas del Estado. De ahí que al no haber sido producidos para la venta, es totalmente ficticio describirlos o tratarlos como mercancías.

Es en este sentido, resalta Polanyi, que resulta suicida permitir que el mecanismo del mercado dirija por su propia cuenta y decida la suerte de los seres humanos

y de su medio natural, e incluso del nivel y de la utilización del poder adquisitivo, pues conduciría necesariamente a la destrucción de la sociedad, debido a que la mercancía «fuerza de trabajo» no puede ser utilizada sin ton ni son, sin que se vean inevitablemente afectados los individuos humanos que la portan. Si el trabajo y la tierra quedaran desprovistos de

la protectora cobertura de las instituciones culturales, los seres humanos perecerían, al ser abandonados en la sociedad: morirían convirtiéndose en víctimas de una desorganización social aguda y la naturaleza se vería reducida a sus elementos (...) ninguna sociedad podría soportar, incluso por un breve lapso de tiempo, los efectos de semejante sistema fundado sobre ficciones groseras, a no ser que su sustancia humana y natural, así como su organización comercial, estuviesen protegidas contra las devastaciones de esta fábrica del diablo. (Polanyi, 1989, p.129)

Pero la utopía, más que pretenciosa, es soberbia, al reducir la civilización a un número inmutable de instituciones entre las cuales una sería la fundamental: el mercado. Negar este carácter complejo, producto de la interacción de un gran número de factores independientes, no permite reducirlo a instituciones claramente definidas.

Esa utopía que se constituye a finales del siglo xviii, es considerada por Polanyi como la *gran transformación*, nunca planteada hasta entonces por la humanidad, que en el siglo xx, al desembocar en un callejón sin salida, hizo surgir al fascismo y metió al mundo en una conmoción de escala mundial: la Segunda Guerra Mundial.

En sus combates por imponerse, esta utopía se encuentra con la resistencia de la sociedad de entonces, que se resiste a convertirse en un simple apéndice del mercado y, con instituciones como la ley de Speenhamland, busca impedir la creación de un mercado de trabajo en Inglaterra, su cuna. Luego, en su auge a partir de los siglos xix y xx, se encontró con el movimiento obrero en su expresión sindical y política y las propuestas de proyectos sociales como el owenista y el bolchevique.

Ahora bien, si se arriesga a descifrar la que se considera la actual situación de deconstrucción hegemónica norteamericana, tanto el proceso histórico descrito por Polanyi como sus claves resultan una especie de paráfrasis que se corrobora con su afirmación, según la cual:

A pesar de toda su riqueza y diversidad, el curso de la historia presenta, sin embargo,

situaciones y opciones recurrentes que explican que el tejido de los acontecimientos de una época se mantenga semejante a sí mismo en términos generales. (Polanyi, 1989, p.346)

En ese orden, si Polanyi señala la grandeza y decadencia del liberalismo autorregulador en su metamorfosis larga, o del ciclo largo, como él lo afirma, se puede ver cómo se expresa recientemente en el ciclo corto de su agencia hegemónica: los Estados Unidos. O, más osado, considerar teóricamente que la actual deconstrucción de la hegemonía estadounidense cierra el largo ciclo de la sociedad de mercado autorregulada, reproduciendo como fractal su inicio y dejando ad portas la emergencia de un nuevo ciclo histórico para la humanidad, que algunos consideran un cambio de época.

Se puede empezar por preguntarse: ¿Qué pasó con la utopía después del derrumbamiento?, cuya respuesta se aborda de la mano de Polanyi.

Es evidente que la crisis mundial de los años treinta y la conflagración mundial que le sucedió son pruebas históricas de lo utópico de la economía de mercado, cuya tabla de salvación la encuentra, patéticamente, en su objeto de negación: el proteccionismo estatal. Eso, que en términos lógicos resulta una contradicción, históricamente es la condición política para su prolongación en el tiempo, pero que la ralentiza para asaltar nuevamente la sociedad.

La estrategia proteccionista asume dos niveles, un nivel nacional en Norteamérica con el New Deal y otro más general: el *Keynesianismo*, ambos de carácter intervencionista del mercado y en contra de la doctrina del *laissez faire*. Sus efectos se conocen como la *edad dorada del capitalismo* y su crisis en los años setenta del siglo veinte pone a jugar en los noventa, como neoliberalismo, la rancia utopía autorreguladora. Queda claro que los mejores logros conocidos del mercado son producto de su protección, cuando se le consideró una parte más de la sociedad, que resultado del desarrollo de la potencialidad de su utopía.

Después de la II guerra, como ya había señalado Polanyi para mediados del siglo xix, “Simultáneamente dos potencias, los Estados Unidos y Rusia, adquirieron una importancia mundial” (Polanyi, 1989, p.29) y se produjo un fenómeno sin precedentes en los anales de la civilización occidental: La Guerra Fría. Lo significativo del fenómeno radicó en la disputa hegemónica en que se trenzaron las dos agencias, representantes en su momento de dos proyectos de sociedades económicas proteccionistas, como el carácter antinómico del concepto y la realidad hegemónica. Los hechos fueron mostrando que la disolución de la Unión Soviética en 1989 le permitió

a los Estados Unidos alcanzar la forma hegemónica única, absoluta de su ejercicio y que se traduce en su propio principio del fin.

La vigencia de Polanyi resulta sorprendente cuando se evidencia ese periodo de la historia que fue desde el fin de la II guerra hasta 2008. La cadencia de los acontecimientos, por ejemplo, sirvió para parafrasear la periodización presentada en *La Gran Transformación* y, en su conjunto, para afirmar, como Polanyi lo hizo con el siglo XIX, que la civilización del siglo xx se ha derrumbado (Polanyi, 1989, p.25).

La que denomina Polanyi *la Paz de los Cien Años* (1815-1914) se fractaliza en la Guerra Fría (1947-1989), los años veinte conservadores de entonces, en la reciente década de los noventa, neoconservadores y neoliberales, y los años treinta revolucionarios, en la primera década del siglo XXI.

En ambos períodos de paz señalados, “la proeza milagrosa de la paz proviene del juego de equilibrio entre las potencias... que constituyeron por este medio un sistema y crearon así, tanto para el fuerte como para el débil, garantías mutuas de supervivencia sirviéndose de la guerra (Polanyi, 1989, p.30). En la década de los noventa, el proyecto reaganiano, que pretendió refundar el mercado liberal autorregulador, rememora “la convicción casi universal de que solo el restablecimiento del sistema anterior a 1914, realizado ahora sobre bases sólidas, podía volver a traer la paz y la prosperidad” (Polanyi, 1989, p.55); y los acontecimientos que se dieron iniciando el siglo xxi, como el *caracazo venezolano* y otros sobresaltos en América Latina (Bolivia, Ecuador, Argentina, Brasil), producidos a raíz de la deuda y que desembocaron en la opción de proyectos políticos alternativos al mercado neoliberal, hacen vigente su tesis de “que la causa fundamental de la crisis fue la amenaza del derrumbamiento del sistema económico internacional” (Polanyi, 1989, p.56).

Pero lo destacable es el proceso de lo que se denomina aquí la *Neotransformación*, acaecida entre 1989 y 2009. La Neotransformación es un proceso que tiene su origen en la declaratoria del fin de la convertibilidad del dólar en oro decretada por Richard Nixon en 1971, pero que emerge en sus consecuencias a partir del fin de la guerra fría. Este proceso se despliega al amparo de la hegemonía absoluta norteamericana, ungida por el Destino manifiesto para imponer la vieja aspiración utópica autorreguladora liberal, pero que termina desembocando en la crisis financiera del año 2008. Lo acontecido sirve para corroborar una vez más el carácter ahistórico de la mentada utopía autorreguladora del mercado, sin antes infringirle incalculables sufrimientos humanos a la sociedad, a la naturaleza y a su seguridad.

Su desarrollo igualmente resulta un calco de La Gran Transformación. Después de la II guerra, la economía capitalista, con keynesianismo y/o New Deal a bordo, convirtió el librecambio en cosa del pasado y la expansión de la economía de mercado se prolongó en condiciones nuevas, determinadas por el “doble movimiento” que le caracteriza: un comercio internacional en expansión acelerada y unas instituciones proteccionistas como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), creadas con los acuerdos de Bretton Woods (1944), que establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras y el uso del dólar como moneda internacional.

El dólar, al igual que el patrón oro del siglo XIX, se convirtió en el “vehículo principal de la expansión de la economía de mercado, acompañado casi siempre de la aplicación de políticas proteccionistas de la época” (Polanyi, 1989, p.340). Es precisamente su ruptura, en 1971, la que puso de manifiesto la tensión y relajamiento interno de las naciones, empezando por las que se disputaban la hegemonía: USA y la URSS.

Paradójicamente, el fin de la edad dorada del capitalismo se convirtió en la oportunidad para los utopistas autorreguladores, ahora con traje neoliberal de diseño norteamericano y ambiciones globales. Norteamérica, desde el siglo XIX, ya había sido presentada por

...los partidarios de la economía liberal como prueba concluyente de la capacidad de una economía de mercado para funcionar. Durante un siglo, el trabajo, la tierra y el dinero se negociaron en los Estados Unidos con una libertad absoluta, sin que ninguna medida de protección social haya sido necesaria y, si se exceptúan las tarifas arancelarias, la vida industrial se desarrolló sin recibir las molestias y los obstáculos de la intervención gubernamental. (Polanyi, 1989, p.322)

De esa manera las condiciones estaban servidas para que el mito autorregulador nuevamente levantara vuelo, de manos de un comediante: Ronald Reagan. Su Reaganomía describe una política económica que tiene como objetivo central devolver el protagonismo económico a la iniciativa y acción individual frente al Estado.

El fin de la Guerra Fría, con la implosión de la Unión Soviética en 1989, hizo suponer la existencia de la vía regia para la implantación del neoregulacionismo del mercado de la mano del ejercicio absoluto de la hegemonía norteamericana, pero realmente lo que hizo fue aplazar temporalmente la propia crisis por la que atraviesan los Estados Unidos, una potencia

embarcada en un ilusorio renacimiento utópico y en el ejercicio hegemónico único, que marca la impronta del porvenir de esas ilusiones absolutistas, puestas a juicio histórico en la crisis financiera del 2008.

Lo que resulta más importante de la crítica que asiste en el momento actual a la utopía neo reguladora es que abre las talanqueras para que la sociedad humana en su conjunto dé el paso hacia un cambio de época, como lo supone igualmente Polanyi:

Asistimos en el interior de las naciones a una evolución: el sistema económico ha dejado de ser la ley de la sociedad y se ha restaurado la primacía de la sociedad sobre ese sistema. Esta evolución puede producirse adoptando diferentes formas, democráticas y aristocráticas, constitucionales y autoritarias, puede incluso surgir una forma totalmente imprevista. Lo que para algunos países representa el futuro, es ya algo presente en otros, lo que no excluye que algunos puedan encarnar aún el pasado. Pero el resultado es el mismo para todos, el sistema de mercado ya no será más autorregulador, ni tan siquiera, incluso en teoría, puesto que ya no abarcará al trabajo, ni a la tierra, ni al dinero. (Polanyi, 1989, p.392)

En fin, la esperanza humana ve el inicio de una nueva época que supone el ejercicio de la libertad propia de una sociedad compleja que proporcione toda la certeza que se necesita para vivir.

Referencias

Polanyi, K. (1989). *La Gran Transformación*. Crítica del liberalismo económico. Las ediciones de la piqueta. Madrid.



<http://dubeysita.blogspot.com/2010/05/biografia.html>

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN



DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA



William
Leguizamón Acosta*

RESUMEN

La democracia representativa fue consagrada en la Constitución colombiana de 1991 como una manera de encontrarle respuesta positiva a las necesidades democráticas de la sociedad. Los mecanismos de participación ciudadana fueron exaltados de manera significativa con la idea de cumplir con las expectativas del pueblo que ha venido manifestando un enorme deseo de alternar con sus dirigentes políticos en el manejo de la administración pública. Sin embargo, al examinar el compromiso de los partidos políticos y de las instituciones gubernamentales, nos vemos enfrentados a múltiples inconvenientes, producto del ejercicio desafortunado de una democracia representativa que no funciona en la realidad como fundamento ético del sistema político colombiano y que actúa de manera perversa en contra de la consolidación de una verdadera participación ciudadana activa y transparente. En este artículo se señalan algunos de los inconvenientes y posibles soluciones de la democracia representativa y la democracia participativa.

Palabras clave:

Democracia representativa, democracia participativa

ABSTRACT

The representative democracy was consecrated definitively in the Colombian Constitution of 1991, as a way to assess the need for response in all its expression positive to the evils that afflict society. Mechanisms of citizen participation were exalted in a meaningful way with the idea of fulfilling the expectations of the people who has been demonstrating a huge desire to alternate with their political leaders in the management of public administration. However, in considering the commitment of the community, political parties and institutions of Government, we are facing a series of drawbacks, product of the unfortunate exercise of representative democracy as a fundamental element of the Colombian political system, which transformed the ideal of the postulates of democratic principles that manifest themselves with perverse actions that prevent the participation of citizens in the field of policy public. This article identifies the disadvantages of representative democracy and possible solutions around participatory democracy, if Colombian society wants it.

Keywords:

Representative democracy - participatory democracy.

*Abogado, especializado en Derecho Económico, Derecho de los Negocios y Derecho Laboral. Magister en Historia y Doctor en Ciencias de la Educación de la UPTC. Actualmente es docente investigador, vinculado a la ESAP - Territorial Cundinamarca. Correo electrónico: wlegui2009@gmail.com

Introducción

“Si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan Parlamento”

Nelson Mandela

Las investigaciones adelantadas en el campo de las políticas públicas en Colombia encuentran un sendero lleno de asperezas y de inconvenientes que se reflejan directamente en la escasa participación ciudadana. Este hecho es recurrente y notorio en el ejercicio de la administración pública colombiana, que resulta de la incompreensión manifiesta de la población en todos los aspectos de la democracia y en especial de los relacionados con la democracia participativa. Es necesario, entonces, promover el estudio de lo que constituye para el colombiano el ejercicio de la democracia, para lo cual se requiere comenzar con una serie de reflexiones sobre el particular, que abran el camino y señalen con certeza los factores negativos que inciden en el ejercicio de la política y de la Administración Pública, único camino para comprender, en todas sus dimensiones el grave problema que afecta en gran medida a la sociedad actual: el desconocimiento y la desviación de los principios que rigen el desarrollo de la democracia participativa.

La democracia en su contexto histórico

El paradigma de la democracia, forjado en los siglos XVII a XIX, es el encargado de regular las relaciones de poder entre la sociedad y los cuadros políticos en el actual Estado moderno. Sus tesis, difundidas a escala universal, se convirtieron en pensamiento único, con los alcances suficientes para establecer las bases de los diferentes sistemas políticos que rigen los destinos de la administración pública en la mayoría de naciones del mundo.

La “democracia”, cuyos postulados constitucionales, para el caso colombiano, están basados en el “*Contrato Social*” de Rousseau, se fue consolidando a partir del pensamiento de los múltiples teóricos, ideólogos y analistas presentes en el proceso de formación de la ciencia política, examinados desde la simple expresión de las libertades que acompañan a los seres humanos hasta los vericuetos enmarañados del ejercicio del poder público y la permanente evolución que ha sufrido con el paso del tiempo, para resultar fortalecido definitivamente en los tiempos de la ilustración europea.¹ Es decir, un pensamiento

¹ Tomas Hobbes (1588-1679) John Locke, (1632-1704) Jean J. Rousseau (1712-1778)

HOBBS, Thomas (1651) *El Leviatán*. Hobbes considera que el fin del estado de la naturaleza y con él las condiciones para que pueda existir la sociedad, aparece por la necesidad de establecer un pacto o con-

trato político y jurídico que ha marcado el sendero de las relaciones Estado- sociedad y que, a su vez, ha sido el producto del perfeccionamiento de las viejas y diversas formas de democracia que han hecho presencia en la humanidad.

Contrato social y democracia no son términos nuevos y por lo tanto no pueden ser considerados como una creación de las civilizaciones actuales. Son términos elaborados por pueblos de la antigüedad, formalizados y consolidados en el tiempo y reconocidos por la historia por sus alcances y pretensiones, que deben ser relacionados más allá del establecimiento de un sistema de gobierno o la estructuración de un marco ideológico particular, dentro del proceso de formación del Estado.

Por su propia naturaleza, se relacionan con los fuertes fundamentos axiológicos forjados a partir de la ética y una estrecha vinculación con los principios de equidad y de justicia, instituciones que necesariamente concuerdan alrededor de las relaciones políticas y sociales y que hacen parte ineludible del ejercicio del poder, especialmente por sus condiciones expresamente dispuestas para señalar los senderos por donde pueden marchar armónicamente tanto gobernantes como gobernados.

No obstante la perfecta armonía y funcionalidad que en teoría se presenta entre unos y otros, es preciso entender que el desarrollo y consolidación de cada uno de los conceptos integradores de la democracia, por la variedad de situaciones en que se ven envueltos, no es posible definirlos de manera certera y precisa. Por lo tanto, se han visto sometidos a la permanente actualización de la vida política y pública de las naciones y al escrutinio de la historia, por cuanto siempre han estado ligados al contexto de lo socio político y económico de las distintas comunidades.

El paso del tiempo y la experiencia de los pueblos han puesto en desarrollo diversas expresiones de democracia, con ajustes y cambios conceptuales e

trato entre los individuos que la conforman. Por este pacto se controlan las hostilidades delegando los derechos en cabeza de una persona soberana. Con este pacto, los individuos renuncian a una parte de sus derechos con lo cual se establece un poder fuerte que está por encima de cada uno de ellos, pero en el cual todos se reconocen. LOCKE, John. (1690) *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. “Siempre que cierta cantidad de hombres se unen en una sociedad, renunciando cada uno de ellos al poder ejecutivo que les otorga la ley natural en favor de la comunidad, allí y sólo allí habrá una sociedad política o civil.” ROUSSEAU, Jean-Jacques (1762) *El Contrato Social*. El vínculo entre los individuos no se encuentra en la fuerza o la sumisión; por el contrario, voluntariamente renuncian al estado de natural inocencia para someterse a las reglas de la sociedad. Consentimiento que se realiza por medio de un contrato, “El contrato social”.



Fuente: fotografía del autor

ideológicos que en ocasiones la fortalecen o la debilitan, con serias interferencias para su cabal desarrollo, tal como se observa en la actualidad por razón de las imperfecciones que se presentan al interior de los distintos sistemas y regímenes políticos que imperan en el mundo.

Atenas: ¿cuna de la democracia o la democracia en ruinas?

Estos se hallan influenciados, además, por la fuerte corriente de una globalización que enfrenta a la soberanía de la naciones, debilitándola cada vez con mayor intensidad. Este debilitamiento agrieta los cimientos de la democracia y transforma la misma naturaleza del Estado, con cambios estructurales que en contexto afectan su propia existencia y que llevan a una inevitable pregunta: ¿el Estado, teniendo en cuenta las condiciones de integración fronteriza, aduanera, monetaria, laboral, tal como se presenta con las naciones europeas, presenta tendencias que lo conduzcan a su desaparición?

Algunos aspectos así lo indican, como por ejemplo, saber que varios de sus elementos han dejado de ser fundamentales para determinar la naturaleza y la identidad de las naciones. En efecto, los criterios tradicionales que identificaban el concepto de nacionalidad varían sustancialmente y ya no es tan importante como lo fue en los primeros tiempos de su aparición. En los momentos actuales una persona puede tener varias nacionalidades y la noción de patria ya no ocasiona el sentimiento de otrora, lo cual quiere decir que los elementos que forman parte de la estructura del Estado han sufrido mengua en cuanto a las consideraciones que se habían tenido al respecto.

Estas situaciones, sin duda, afectaron el modelo contractualista vigente durante los últimos dos siglos y, por lo tanto, nuevas lógicas surgirán para denotar nuevos senderos y caminos de la democracia, hacia un régimen o un sistema de tipo liberal - capitalista, hacia los esquemas de la socialdemocracia o en las condiciones de una democracia bajo gobiernos autoritarios, como el cubano y el venezolano, entre otros,



dispuestos a rodear todas sus actuaciones dentro de un halo de democracia que, en sentido estricto, es solo aparente o están camuflados entre las frases del discurso populista. También puede aparecer rodeado de criterios y estrategias rediseñados por las castas políticas de naciones que sólo pretenden mantener total hegemonía en el ejercicio del poder público, para dar paso a nuevos roles sociales que se confunden con las prácticas de la política tradicional, mediante el desarrollo de actuaciones que desdican por completo de lo que se debe considerar como democracia. El sistema político colombiano, basado en una democracia representativa y participativa, diseñado por el ordenamiento constitucional previsto desde el nacimiento de la República, pero fortalecido definitivamente por la Carta de 1991, ha mantenido un desarrollo y una aplicación *sui generis*, bastante confusa y contradictoria, debido al sometimiento de todo tipo de presiones ideológicas y por el ejercicio de prácticas politiqueras que han dado lugar a un modelo de relaciones político sociales que, si bien son consideradas bajo términos de una excelente estructura en cuanto a lo democrático, en realidad soporta condiciones inaceptables, provistas por numerosas fallas de interpretación y aplicación conceptual, que permiten intuir que más bien la nación colombiana puede estar sumida en un entorno alejado de la verdadera democracia.

Las paradojas de la realidad democrática colombiana son protuberantes, por cuanto, desde el punto de visto normativo, se muestra una nación comprometida con todos los lineamientos de la democracia participativa y representativa, dispuesta a fortalecer soluciones efectivas para la presencia activa de los ciudadanos en todos los asuntos de la vida política, económica y social que les atañe. Pero, por otro lado, se presentan ciertas características que son estructuradas por lo general bajo condiciones adversas a la verdadera democracia.

Aspectos como el clientelismo, el voto amarrado, el trasteo, la compra y manipulación de votos y de votantes, las promesas a favor de determinadas prebendas, la realización de actividades por fuera de la ley una vez acomodados en el poder, entre muchas otras prácticas presentes al interior de la estructura socio política del país, han trastornado por completo el desarrollo de la política y, por ende, se pronuncia directamente con la perturbación de la administración pública en general.

Los conceptos éticos del buen gobierno se pierden en el proceder de unos sistemas consolidados bajo las aberrantes prácticas del tráfico de influencias, de la contratación estatal sujeta a condiciones de corrupción administrativa y de los particulares, generalizada bajo los criterios de la llamada

democracia representativa, en donde nada se mueve sin la presencia del padrinazgo político, de convenios amañados en contra del Estado, o el simple ofrecimiento de futuras recompensas, en contraprestación por determinadas actuaciones electorales. La idea de sostener al gamonal regional o al caudillo urbano, en el ejercicio del poder público son características propias de un sistema político que impiden el correcto funcionamiento de la democracia.

Bajo estas condiciones, los aspectos morales y los aportes axiológicos que deben predominar en la conciencia de los ciudadanos pierden la importancia y la trascendencia que deberían tener. Por el contrario, se aceptan toda clase de desmanes como si fueran hechos normales. Son las consecuencias directas de una ciudadanía y de sus líderes que se acostumbraron a vivir rodeados de toda suerte de comportamientos perversos, como los antes señalados, los privilegios para determinados grupos hegemónicos sociales y, por supuesto, la prevalencia de una corrupción generalizada.

En este sentido, pareciera que la democracia institucionalizara algunos instrumentos dispuestos de tal manera que sea posible controlar y manipular el sistema socio político, con el interés de mantener vigente el régimen político imperante. Uno de estos instrumentos está representado por los partidos políticos, parte fundamental del sistema, cuyas actuaciones surgen de manera camuflada desde asociaciones, fundaciones y corporaciones, que supuestamente actúan sin ánimo de lucro, pero que operan bajo la guía de políticos profesionales, expertos en la manipulación y en el manejo de masas y que conocen a fondo las intimidades del manejo del poder. Personajes idóneos para manipular en la búsqueda de los beneficios del sistema.

En otros casos, el voto popular, como el principal instrumento de la democracia representativa, está alejado de cumplir con las expectativas de la sociedad, por las actividades perversas que guían su andar: el voto amarrado a la clientela politiquera, paramilitar o guerrillera. Se dan elecciones irregulares, en donde la minoría siempre gana, por causa del multipartidismo y la proliferación de candidatos convertidos en políticos profesionales, que se venden al mejor postor.

De igual manera, el clientelismo debe ser señalado como una intrusión abusiva al interior del Estado, por cuanto afecta la utilización eficiente y honesta del erario y los recursos públicos. El clientelismo es, en suma, el instrumento y medio facilitador que les permite a determinados políticos mantenerse vigentes en cuanto a las relaciones políticas y al manejo de los intereses de determinados personajes en ejercicio de funciones públicas. (Leal Buitrago, 1989, p.9).

Una situación similar al clientelismo se presenta respecto de las prácticas de los denominados gamonalismos, constituidos como otro fenómeno distorsionador de la democracia representativa y que, por su propia naturaleza, afecta la participación ciudadana en cualquiera de los procesos políticos que se adelantan en el país. El gamonal es un líder y un caudillo que actúa por localidades y en territorios determinados, dispuesto a ejercer influencia en los procesos políticos democráticos, apoyado por un alto poder económico o social y por la influencia política que generalmente lo acompaña, por medio de los cuales ejerce un dominio sistemático sobre los habitantes de un territorio.

La democracia, bajo el dominio de estos fenómenos creados como instrumentos de acción al interior del ejercicio representativo, se constituye en un modelo político, capaz de influir en la estructura social por la posibilidad de conformar cuadros de poder y de dominio, que son el eje de un sistema excluyente, en donde sólo los influyentes y los copartidarios bajo su resguardo tienen acceso al ejercicio de las funciones públicas y a los contratos estatales.

Los demás actores, ciudadanos y/o políticos excluidos, se encuentran en una situación de despojo y desesperanza por la suerte del país, desestimulados en sus aspiraciones, optan por el retiro de la esfera y de la función política que les corresponde, no ejercen el derecho al voto y cuando lo hacen buscan el correspondiente pago del político de turno. Finalmente, dejan de pensar en estas actividades como un derecho y una responsabilidad ciudadana, para señalar efectos nocivos en la democracia y la aceleración de la brecha social, en donde los pobres son más pobres y los ricos más ricos. Es el mantenimiento del monopolio electoral, asumido por el grupo de políticos que tradicionalmente se apoderan del poder, de sus instituciones y del erario público.

Este modelo, supuestamente democrático, ha sido diseñado para controlar a los ciudadanos produce, por consiguiente, la pérdida del principio democrático fundamental que aboga por una efectiva participación ciudadana. Al político profesional sólo le interesa mantener la clientela cautiva y en las cantidades suficientes que le garanticen el mantenimiento en el poder. La democracia participativa poco le interesa, no la fomenta, la evita a toda costa, así ésta se encuentre consagrada, promovida y garantizada por la Constitución Política.¹

La política clientelista, que algunos autores consideran que hace parte funcional del sistema político, actúa perfectamente en favor de sus seguidores, de ahí el éxito que tiene en las clases dominantes y la dificultad que se presenta cuando se habla de eliminar sus nocivas prácticas.

No obstante, a pesar de los perjuicios sociales que ocasiona, los estados que actúan bajo el modelo de una clientela política mantienen, aparentemente, la estabilidad de la democracia y una especie de integración ciudadana, que se siente comprometida por los favores políticos recibidos en beneficio de sus allegados, aspecto que *"ha permitido una prolongada estabilidad institucional y una alta integración de la población dentro del Estado, como medio de amortiguación de conflictos"* (Leal Buitrago, 1989, p.9). En estas condiciones es necesario, al momento de adelantar estudios sobre el papel del Estado y sus relaciones con la sociedad, incluir el elemento "cliente", como variable fundamental que permite entender la dinámica del vínculo político y la lógica de su ejercicio. Por ahora, es necesario entender que el clientelismo hace parte de un ejercicio que es ya tradicional en la política y que las transformaciones de la sociedad han sido provocadas de cierta manera por la intervención de una política en este sentido, que es necesario erradicar del medio y la única manera posible de hacerlo es mediante la consolidación y promoción de la democracia participativa en todas sus dimensiones: elecciones, control político, voto de censura, actuación directa ciudadana en las decisiones públicas, vigilancia de lo administrativo, etc., con la firme determinación de eliminar o por lo menos limitar al máximo los efectos nocivos de la democracia representativa.

Es evidente, después de este somero análisis del clientelismo, que se imponen nuevos criterios para tramitar los consensos sociales económicos y políticos, en la actualidad ligados a un proceso de transformación y que se ve reflejado en los sistemas productivos, en el avance y desarrollo del libre comercio, en los procesos de internacionalización económica y en la formalización de la integración continental, razón por la cual se prevé una fuerte disminución de la soberanía y de la autonomía estatal y la consolidación cada vez más fuerte de comunidades enteras dedicadas a la integración en todas sus manifestaciones, tal como ocurre en la comunidad económica europea.

Desde la esfera de lo político se están dando fórmulas y saltos de criterio por el surgimiento de nuevas teorías en relación con las actividades públicas, que conducen a la modificación de conceptos tradicionales vigentes, como el que se tiene sobre la democracia representativa, cuyas consecuencias negativas se traducen en el traslado necesario hacia la verdadera democracia participativa.

La democracia, los partidos políticos y su función deliberante

Una de las teorías, y posiblemente la más cercana a esta nueva realidad, busca la efectiva participación ciudadana en lo político, aspecto que está representado por el ejercicio pleno democrático, situado alrededor de las “deliberaciones de lo público” y examinado como un instrumento que le permite entender a la ciudadanía en qué consiste la verdadera democracia participativa, para que no se quede en intenciones promovidas por la actual Constitución Política.

El anhelo principal es alcanzar el más alto grado de participación en las decisiones que le interesan a la comunidad, como factor trascendente de la verdadera democracia, en la que el rol político es asumido por una sociedad interesada en su destino. Se constituye de igual manera en el medio idóneo para elevar la cultura política, que tanto necesitan los ciudadanos de cualquier nación.

La actividad política se caracteriza por sus naturales condiciones respecto a la disposición permanente para mantener una presencia activa en las discusiones sobre lo público, en las deliberaciones y en la toma de decisiones. En este sentido, no hay límites que le impidan un ejercicio pleno democrático, el cual necesariamente debe ser racional, integral y que concite el interés de una sociedad, a la cual le sirven y representan. No solamente deberán ceñirse a la solución de unos problemas coyunturales, aunque no se discute sobre su importancia, sino que también estas deliberaciones deben abarcar los temas que se consideran trascendentales hacia el futuro. Por ejemplo, que pasará en el país dentro de cincuenta años o cómo se visualizan las políticas públicas actuales en relación con sus efectos futuros. En otras palabras, estudiar el futuro, a partir de ejercicios prospectivos y mediante procesos deliberatorios plenos, que cuenten con una activa participación ciudadana, de tal manera que se puedan adoptar decisiones argumentadas y sustentadas.

Dentro de los conceptos relacionados con la promoción de las deliberaciones democráticas se encuentran la tesis de Karl Popper, quien lo propone desde el estudio de las ciencias sociales y la construcción social de la verdad, para advertir que “la deliberación pública debe entenderse como un ejercicio de discusión colectivo donde afloran intereses encontrados entre dos o más grupos que intervienen. (...) al basarse en aspectos como la argumentación y la racionalidad en la sustentación de las ideas entre los participantes, reduce los niveles de conflictividad. (...) de hecho, la deliberación debe ser un ejercicio que permita reconocer la diferencia entre los distintos grupos

afectados en las decisiones que se vayan a tomar y, por tal razón, se requiere una dosis de lo que se ha denominado la tolerancia epistemológica” (Popper, 2005).²

En este contexto surgen conceptos que obligan a repensar la función del Estado y de los partidos políticos dentro del modelo de la democracia participativa. Así, al mencionar la deliberación como uno de sus elementos principales, es necesario advertir sobre la existencia obligada de una “razón en lo público” o un “razonamiento público”, diferentes a la razón ciudadana, o al razonamiento desde la democracia representativa, cuyos objetivos serán siempre distintos y con frecuencia contradictorios.

La razón pública, como tal, dirime conflictos mediante argumentos y contra argumentos, como ejercicio propio e idóneo de la deliberación, centrados en la realidad de lo público, la cual también es diferente a la manera como percibe los problemas el ciudadano. De todas formas, las decisiones que se adopten desde el Estado, sometidos ampliamente a un proceso de deliberación consciente y racional, resaltará el camino de la solidaridad, la unión, la participación y la aceptación plena de proyectos y de políticas públicas. (Guevara Salamanca, 2009, p.2).

Bajo estas circunstancias, se evidencia el surgimiento de una especie de metamorfosis de la vieja tesis contractualista del “pacto social”, que lo pone a disposición de las nuevas exigencias del mundo actual, enfocado hacia la satisfacción de las necesidades sociales, en la búsqueda de caminos que permitan el desarrollo y una plena calidad en vida de los habitantes de una nación. Este aspecto es considerado, desde la visión de algunos pensadores, como una de las consecuencias situadas alrededor de la postmodernidad, tal como se observa a continuación:

“Se pretende establecer un nuevo contrato más incluyente, menos conflictivo, que incluya espacios y tiempos de tipo local, regional y global para que se amplíe la construcción del concepto ciudadano y así, lograr una efectiva inserción democrática. En el continente americano esta tesis tuvo fuerte recepción y Colombia no se apartó de esta construcción política. Las implicaciones de la adopción de este modelo contractual están ligadas a la construcción de una lógica representativa impulsada desde la

² Popper es recordado como filósofo y teórico del pensamiento liberal y como defensor de la “sociedad abierta”, enfrentado a la teoría de los sistemas, la cual, de acuerdo con su criterio, resultaba siendo un modelo totalitario. Señala como ejemplo lo sucedido con el comunismo y el nacional socialismo. Tesis propuestas en su texto: “la sociedad abierta y sus enemigos”, escrita en el exilio en Nueva Zelanda y en donde expone la aplicación en la política las teorías de la ciencia y el avance del conocimiento.

sociedad, así como la construcción de espacios públicos de confluencia y deliberación ciudadana que permitan la apropiación ciudadana y la separación del Estado.(De Souza, 2005,p.4).

Para los actuales organismos multilaterales que rigen la economía mundial y vigilan las actuaciones políticas de las naciones surge la advertencia sobre los nuevos criterios para definir las condiciones de la actual democracia, la cual debe ser examinada desde una perspectiva política pero ligada necesariamente al consenso social, al establecimiento de unas reglas de juego dentro del ejercicio del poder, el fortalecimiento del libre comercio y la trascendencia de unas nuevas dimensiones respecto a la inclusión y participación democrática en lo social. A manera de ejemplo, basta observar los criterios que el BID tiene respecto a las condiciones que deben cumplir las democracias en el mundo.

1. El gobierno se fundamenta en el consentimiento de los gobernados.
2. Existencia de consenso político, económico y determinación clara y precisa de reglas de juego sobre la repartición del poder.
3. Consenso basado en la aceptación del sistema democrático y en una economía fortalecida por el libre mercado.
4. Consenso en el comportamiento de los actores para lograr el acceso al poder y expresar el disenso, en coherencia con la ley y con los límites de la conducta democrática.
5. Formación de un elevado nivel de inclusión e intensidad de participación.
6. Elecciones libres e imparciales para elegir la dirigencia.
7. Representación imparcial y efectiva de los ciudadanos en el sistema político.
8. Capacidad para adicionar las preferencias ciudadanas.
9. Establecer consensos para adelantar políticas públicas sobre objetivos y fines nacionales.
10. Organización de un sistema efectivo de fiscalización política entre las ramas del gobierno.

De estos criterios se desprenden diversas manifestaciones, en lo conceptual, que afectan el contenido ideológico y axiológico de la democracia política. En efecto, desde hace unos pocos años, la legislación viene mostrando fuertes tendencias dedicadas a dimensionar las formas de expresar el sentido de una verdadera democracia. Es así, como aparecen nuevos términos y expresiones relacionadas: “Democracia Constitucional”, “Democracia Social” y “Democracia Participativa”, cuyos fundamentos conceptuales van a complementar los tradicionales aspectos ligados a la tradicional “Democracia Representativa”.

Democracia constitucional

La democracia constitucional³ se refiere a la primacía de los fundamentos legales que rigen a las comunidades actuales, fundada en los principios que emanan de la Constitución. Es de la esencia de la democracia constitucional que los diversos grupos sociales participen activa e ilimitadamente en los procesos económicos y políticos de la Nación, bajo la guía y orientación de los fundamentos que establece la legislación vigente.

Las características predominantes de esta concepción de la democracia son:

- Una activa participación en lo político, económico y social,
- La exigencia en el cumplimiento estricto de los derechos fundamentales, originados por la Constitución política,
- El mantenimiento del pluralismo político,
- Vigencia del principio mayoritario, por medio del cual se adoptan por mayoría toda clase de decisiones, e)
- La separación orgánica de las funciones públicas y por lo tanto el mantenimiento de la división del ejercicio del poder,
- La subsistencia de la representación en lo político, por vía del ejercicio de la democracia directa y semidirecta,
- La consagración de un nuevo principio encaminado a la activa participación política de los ciudadanos de una nación.⁴

Democracia social

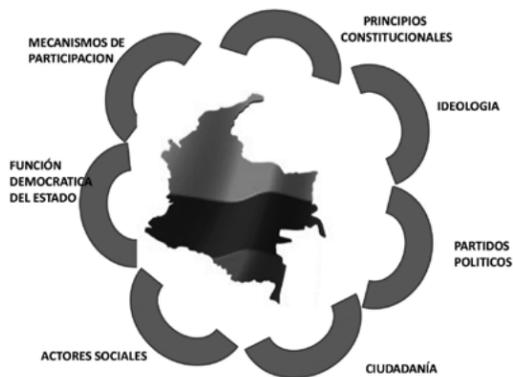
Esta variante del término democracia surge de la necesidad de diferenciar del contexto político toda la serie de actuaciones producidas al interior de la sociedad o instituciones no estatales o gubernamentales, relacionadas con la adopción de las decisiones que las afectan. Se trata de separar las responsabilidades políticas de las sociales, con las cuales se le está dando paso a establecer una diferencia entre la “sociedad política”, quien ejerce la “democracia política”, y la “sociedad civil”, quien ejercerá la “democracia Social”

³ El término “Democracia Constitucional” fue acuñado por los juristas Karl Friedrich y Karl Loewenstein, quienes consideraron la necesidad de fundar la democracia a partir del contenido substancial y particular de la Constitución Política.

⁴ Alexis de Tocqueville, en su obra: “La democracia en América”, desarrolla estos términos con precisión, a partir del análisis de los efectos que se producen entre los dos conceptos, especialmente en lo relacionado con las reglas de juego presentes en la religión, artes, ciencias, familia, laborales, lenguaje, asociaciones civiles, ejército, y en términos generales los sentimientos;

El concepto “*democracia social*” se generaliza por razón del tipo de decisiones que deben ser adoptadas dentro del esquema de autoridad y de ejercicio del poder en las distintas instituciones presentes en la sociedad civil y, por lo tanto, separadas de las decisiones políticas de carácter estatal. En la escuela e instituciones educativas, familiares, centros comerciales y de mercadeo de productos de consumo y de servicios, entidades de salud, hospitales, sindicatos, partidos políticos, empresas e industrias, para mencionar unos pocos casos en donde son válidas y se legitiman claramente decisiones importantes, sin que medie la presencia del Estado.

Se constituye además, como una especie de alteración del ejercicio del poder, que les permite a las instituciones no estatales plantear y darle solución a problemas y cuestiones que no pueden, o por lo menos no están sujetas obligatoriamente a, ser resueltas mediante procesos democráticos de carácter político y por lo tanto a cargo del Estado. De esta manera, es posible considerar dentro del término de la “*democracia social*” actuaciones de ciudadanos no relacionadas con la “*democracia política*”, en donde es indispensable establecer ciertas condiciones propias de un Estado de derecho.



Democracia participativa

La superposición de las distintas formas o modelos adoptados por la democracia, relacionados en este escrito, formaliza la conformación de otras propuestas que se relacionan con los procesos de participación de la ciudadanía en donde se evidencian características de tipo político que no se separan de la acción civil propiamente dicha, tal como resulta visible en toda comunidad o estructura social. En este sentido, es necesario considerar que se alcance a establecer vínculos de una articulación interna y externa que los pueda integrar o relacionar como un todo. Simplemente, se manifiesta mediante la inscripción de acciones civiles y políticas, pero examinadas desde cada una de las vertientes democráticas antes señaladas.

El resultado de esta dicotomía, da como resultado una convergencia, que se manifiesta en un sentido

distinto, para ubicar el ejercicio de la democracia alrededor de la esfera de lo público, con un fin esencial: servir de fundamento y de guía para adelantar, dentro de un desarrollo integrador, la búsqueda del sendero encaminado hacia el bien común. Requiere, para formalizar este evento, la existencia de elementos comunes que los relacione de manera coherente con la misión política que procede al interior del sistema social imperante en un momento determinado y cuyo ejercicio le corresponde adelantar a la sociedad civil y a la política de manera integral, actuando bajo los designios de la democracia constitucional, referida a una actuación comprobada bajo la primacía de los fundamentos legales que rigen a la comunidad y que se encuentran específicamente señalados alrededor de los principios que emanan de la Constitución Política.

En este sentido, la democracia participativa integra a los diversos actores de la actividad política, sociedad civil y funcionarios del Estado en ejercicio de sus funciones, quienes actuarán desde distintas posiciones protagónicas y/o funcionales para señalar la búsqueda y soluciones para los problemas de la sociedad. Se trata de adelantar una verdadera integración de actores políticos, unos con funciones precisas, otros por lo menos acompañados del deseo o con la intención viva de participar en la toma de dichas decisiones. Es la unión del derecho con la obligación ciudadana o el deber de actuar, para actuar con plena responsabilidad social y con conciencia ciudadana.

La participación ciudadana debe contar con una serie de herramientas idóneas e importantes dentro de la democracia, que ha sido clasificada por Giovanni Sartori en su obra “*Teoría de la Democracia*”, en las siguientes acciones: plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa popular legislativa, cabildo abierto, revocatoria del mandato y voto programático. Para efectos de eficiencia y de aplicación, para cada uno de ellos se especifican los instrumentos disponibles para garantizar y asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales tanto civiles y políticos, como sociales y económicos, con efectos en lo individual o en lo colectivo, con referencia a las acciones de tutela y las acciones colectivas correspondientes.ⁱⁱ

En Colombia los mecanismos de participación ciudadana en ejercicio de su soberanía están contemplados en los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 de la Constitución Política: voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa popular, revocatoria del mandato, derecho de asociación política, los cuales fueron desarrollados por la Ley 131 de 1994. Consultan de esta manera las exigencias propias de la denominada “*Democracia directa*”, en donde el pueblo soberano ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que la Constitución le atribuye.

Referencias

- Arias Jaime, Mejía Darío y Esguerra Juan Carlos. (1991) “*Mecanismos de participación democrática*.” En: *Gaceta Constitucional* (30-63), 17 de abril de 1991.
- Bobbio, Norberto, (1986) *El futuro de la democracia*. Fondo de cultura económica. México.
- (1997) *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica. México.
- Dahl, Roberto. (1998) *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. Taurus. Buenos Aires. Argentina.
- De Souza Santos, Boaventura. (2005) *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*.
- De Tocqueville, Alexis. *Democracia en América*. 1835 - 1840. (2000) Fondo Cultura Económica. Colombia.
- Garcés, María Teresa. “Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia.” En: *Gaceta Constitucional* (1-30), 20 de febrero de 1991.
- González, Esperanza y Velásquez, Fabio. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Gonzalez, Negrete, Ernesto. (2003) *Hegemonía, ideología y democracia en Gramsci*. Ciudad de México: Instituto tecnológico de Monterrey. México.
- Guevara Salamanca, Juan David, (2009) “*La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública. Una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la Constitución de 1991*.” Monografía de Grado para optar al título de Politólogo En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. p. 2
- Guillen, Fernando. (1979) *El poder político en Colombia*. Bogotá: Ed. Punta de lanza.
- Habermas, Jürgen. (2002) *Historia y crítica de la opinión pública la transformación estructural de la vida pública*, México: Ediciones G. Gili.
- Held, David. *Modelos de democracia*, (2007) Madrid: Alianza.
- Leal Buitrago, Francisco. (1989) *Estado y Política en Colombia*. Colombia: Siglo XXI.
- Leowenstein, Karl (1970) “*Teoría de la Constitución*”, Ediciones Ariel, Barcelona.
- O’donnell Guillermo, (2000) *Notas sobre la democracia en América Latina*, en *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*,
- Popper R. Karl. (2005) *Conocimiento objetivo: un enfoque evolucionista*. Tecnos. México
- Salazar y Woldenberg, (1997) “*Consolidación democrática y cultura política*”. El Colegio del Estado de Hidalgo. México.
- Sartori, Guillermo. (1988) *Teoría de la democracia*. Alianza. Madrid.
- Uribe, María Teresa. “*Las promesas incumplidas de la democracia participativa*”. En: *El debate a la Constitución*. 2002.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA: TRANSFORMACIONES Y PERSPECTIVAS



**Enver Duván
Vargas Murcia***

RESUMEN

Este ensayo se propone analizar los principales debates teóricos sobre la consideración liberal de la opinión pública, la participación política y la democracia. Como objetivo secundario, toma los modelos de participación innovadores, como son los presupuestos participativos. Finalmente, este texto pretende estudiar los puntos principales del proceso de paz y su abordaje de la participación.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the main theoretical debates on liberal consideration of public opinion, political participation and democracy. A secondary objective of making innovative participatory models, such as participatory budgeting. Finally, this paper aims to study the main points of the peace process and its approach to participation.

Palabras clave:

*Opinión,
participación,
democracia.*

Keywords:

*Public opinion,
participation,
democracy*

Introducción

Siempre que se hace una pregunta sobre la participación, ésta misma remite a una pregunta por lo que se considera como democrático y, relacionado a ello, la construcción cognitiva que desde el modelo liberal se ha propuesto bajo la metáfora de la opinión pública. De hecho, considero que estos tres tópicos (participación, democracia y opinión pública) conforman un sistema de sentido y mutua referenciación que debe ser explicado. Por ello, este ensayo se propone analizar los principales debates teóricos que se desdoblán de la consideración liberal de la opinión pública, la participación política y la democracia. Como objetivo secundario, es imprescindible abordar modelos de participación concretos que significan innovaciones en el campo de las políticas de participación, como son los presupuestos participativos. Finalmente, este texto pretende estudiar los puntos iniciales que se juega en la actualidad colombiana la apertura de los procesos de paz acerca del concepto de participación.

Las tres partes del texto implican, debido a la naturaleza polimórfica de significación y de abordaje analítico, tres maneras diferentes de aprehensión metodológica y una estrategia triple de lectura de los fenómenos. En un primer momento, se precisa acercarse teórica y conceptualmente –desde perspectivas politológicas y filosóficas– a los tres conceptos nodales que ordenan la exposición del presente ensayo. En un segundo momento, es necesario acercarse a los objetos de estudio a través de estudios y análisis que los teóricos han realizado con ocasión de ejercicios concretos, así como críticas de los presupuestos participativos y experiencias democráticas (como formas concretas de análisis tanto de modelos participativos y democráticos de nueva -o reciente- data), teniendo siempre presente la preocupación de vincular la discusión teórica con el contexto político colombiano contemporáneo. Finalmente, se propone una línea prospectiva, que peca de poco rigurosa –por las exigencias propias del análisis prospectivo– pero que permiten vincular la discusión teórica con cambios recientemente acontecidos. El valor de esta línea argumental propuesta radica, más que en el ejercicio de futuro y prospección, en el estímulo que de él puedan derivarse debates y discusiones vitales para la realidad política colombiana.

Por otra parte, para este trabajo se aborda la concepción liberal de la opinión pública, como un componente esencial de los conceptos de democracia y de participación. Se abordará dicho concepto en sus postulados principales y desde una perspectiva

crítica que le sitúa en un plano argumental específico: el liberalismo. La crítica de la opinión pública supone la descripción de líneas de resquebrajamiento de la imagen de las democracias representativas. Es por ello que se hace necesario analizar las posibilidades que se abren en la realidad colombiana para formular nuevos conceptos límite para la concepción liberal de la política.

Estos conceptos límite deberán significar un aporte inicial para la consideración de una acción política más directa, como mecanismos de participación que privilegien lo cotidiano en vez de la simple cesión de la política a los portavoces de la opinión pública: una micro-política constante, en contraposición a la macro-política mediada por los portavoces. En este contexto se estudiará los presupuestos participativos como un elemento central en la discusión acerca de la participación política y la democracia. Así también, desde una lectura crítica que se cimenta en las apreciaciones de teóricos como Oszlak, propongo situar en un justo lugar el papel de la burocracia como un actor, escenario y lugar relevante en el proceso político, democrático y participativo del cual no se puede prescindir. Finalmente, se analiza de manera somera las posibilidades que se abren frente al proceso de paz que hoy convoca a la sociedad colombiana en el punto clave de la participación política.

La opinión pública: límite a la participación y la democracia

La democracia, en su acepción liberal, ha idealizado una forma muy particular de concurrencia a lo público: la opinión pública. Por opinión pública se debe comprender una institución política que adquiere sus linderos definidos por los sistemas de partidos burgueses propios de la Revolución Francesa, y en general, de todas las instituciones derivadas de las grandes revoluciones burguesas en Europa y la América republicana. También es destacable el papel jugado por los intelectuales y periodistas en la construcción de la opinión pública contemporánea, pues han sido actores privilegiados, tanto en las luchas anti-monárquicas y republicanas, como en la consolidación de las democracias capitalistas decimonónicas y contemporáneas. Así, para Landowsky (1993) la opinión pública –desde una perspectiva liberal, hay que aclarar– considera una estructura que ordena lo público y la opinión en tres partes que se relacionan, como una estructura metafórica del teatro que se traslapada a lo público/político: a) de un lado, los actores y la escena propia, que concita todas las miradas, el orden de lo público y de la opinión en sí misma; b) su opuesto, el auditorio, el público pasivo que se dedica a observar la escena; c) y, finalmente, el mediador, portavoz, quien traduce para el auditorio

* Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. Catedrático de la asignatura de Fundamentos de Problematización sobre lo Público en la ESAP. Investigador vinculado al grupo “Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas –REDES OGP” desde el año 2010. Correo electrónico: enverduvan@gmail.com

lo que en la escena ocurre, quien define lo que es observable y resta incertidumbre a la interpretación.

Ésta es, a grandes rasgos la estructura mental que intenta organizar Landowsky. Me interesa, en gran medida, recoger la idea subyacente acerca de los portavoces de la opinión pública. Ese tercer grupo enumerado en el párrafo anterior, encarnado en los políticos profesionales y los periodistas, en un segundo nivel los sociólogos, estadísticos y otros científicos que estudian la opinión. En esta perspectiva de la opinión pública mediada por portavoces se privilegia la existencia de una sensibilidad particular que detentan dichos profesionales. La opinión pública se cristaliza en su labor, son ellos intérpretes privilegiados quienes leen los designios de ese poder etéreo que es la opinión. Ésta concepción define a grandes rasgos el ideal de democracia y participación que se derivan de las sociedades liberales y burguesas. De hecho, toda concepción política institucional parece pasar por estos mismos limitantes. Si se quiere, fuera del argumento de Landowsky, hay que reconocer que esta estructura de pensamiento de la opinión pública es una estructura subyacente a todo tipo de acción política en el liberalismo. La democracia representativa está por entero circunscrita a los límites de un sistema de representatividad que media entre los designios de un público pasivo que necesita traducción acerca de una esfera pública siempre activa, que a su vez precisa traducir los derroteros del pueblo pasivo ya enumerado. Pero, también, la idea de la participación política transita necesariamente sobre la idea de esta mediación. Definir, entonces, una crítica de lo público en la concepción liberal burguesa significa una crítica de las formas de participación y democracia como se las entiende en esta misma forma de pensamiento.

La opinión pública: el idealismo habermasiano

Desde la concepción habermasiana de la opinión pública, se presume que la acción comunicativa es una acción siempre provista de sentido, en el marco de la racionalidad (Habermas, 1992). En todo caso, la opinión pública burguesa, desde esta óptica, ha pasado por una idealización cada vez mayor de sus contenidos. Siendo vista como altamente progresiva, la opinión pública ha puesto en un lugar privilegiado todas las estructuras de opinión derivadas de la opinión pública burguesa. Por ejemplo, para Forester, la acción comunicativa inspirada en Habermas debe tener al menos los siguientes criterios: 1) ser comprensible, 2) sincera, 3) apropiada, y 4) precisa (Citado por Bryson & Crosby, 1998). Sin embargo, ¿Qué significan todos estos supuestos?, ¿quién describe lo que es realmente sencillo, conciso, comprensible y

apropiado?, ¿no hay acaso formas diversas de representar estos mismo problemas? El discurso como multiplicidad y no como monopolio cultural implica el resquebrajamiento de estos estereotipos burgueses.

Una postura digna de ser mencionada es la de Nancy Fraser, quien ataca justamente los puntos más críticos de la filosofía habermasiana. Como ideal de la acción política en el habla, la opinión pública presume de suspender las diferencias sociales en el acto comunicativo mismo. Con la pretensión de racionalizar, suspende así mismo todo tipo de acción emocional sobre el plano público. Por el contrario, desde la mirada de las teorías críticas, estos mismos supuestos de la opinión pública significan un respaldo a un orden de dominación que privilegia unas formas discursivas y subordina otras. Es una opinión pública *machista, blanca y burguesa*. (Fraser, 1997).

La pretensión de racionalidad elimina cualquier tipo de pensamiento sentimental y afectivo, todo tipo de discurso desde lo femenino queda eliminado. Por su parte, la suspensión aparente de las diferencias sociales reproduce un orden de dominación sustentado en diferencias económicas. Las tesis marxistas han revelado la necesidad de llevar esas diferencias a las discusiones políticas de todo tenor, pues la presunción de suspender estas diferencias sociales legitima el orden de dominación y subordinación. Por el contrario, traerlas a la discusión implica una acción reivindicativa y de lucha contra esas diferencias. Lo propio se puede decir sobre las discriminaciones étnicas que configuran límites exhaustivos a todo orden democrático profundo, ahondan la discriminación en el plano discursivo y político. Pero hay un segundo nivel de la crítica que es interesante rescatar: el protocolo. Hay un orden del protocolo que concreta todas las limitantes ya mencionadas, este orden del protocolo es una manera concreta de hablar, que suspende todo tipo de diferencias sobre un ideal universal y suspende todo tipo de afectividad con la presunción de racionalidad plena de toda acción comunicativa. Dicho protocolo elimina otras formas de hablar, como subordinadas (Elías, 1994). El hablar popular y el hablar cotidiano quedan de facto eliminados en la acción comunicativa de la opinión burguesa. El orden del protocolo lo elimina, lo subordina y lo expulsa de la discursividad política (Bourdieu, 1999).

Hasta aquí, al intentar describir en gran medida los procesos, procedimientos y los grandes referentes tanto simbólicos como concretos de las democracias representativas, de la participación política y de la opinión pública se llega la descripción de enormes limitantes para la profundización de la democracia y la participación. De hecho, la democracia y la participación estrellan contra límites de proceso que eliminan todo tipo de diferencia y revelan una

democracia altamente limitada. El propósito de este texto no es el de ser una apología a la democracia, por el contrario, intenta dar cuenta de los límites que ésta supone para la práctica política. Enfrentada la concepción burguesa de la opinión, la democracia y la participación, se hace un llamado desde múltiples tendencias por acrecentar las rupturas, derruir los límites y concebir una forma de acción política más profunda, llámesela como se la llame: participación, democracia, etc.

Restricciones a la democracia

La democracia, desde su acepción liberal o desde otros muchos campos de formulación filosófica, ha recibido innumerables críticas que suponen proyectos de reformas significativas en la profundización de la misma democracia, mediante la implementación de mecanismos participativos que modifiquen, en lo sustancial, la concepción de la democracia, representativa o deliberativa, hacia una democracia directa y participativa. El primer punto que quiero traer a colación, en lo que respecta a una crítica de la democracia, es el sustento teórico de lo que es democrático o no.

Para Castoriadis (1998), existen dos concepciones de la democracia: una, como un procedimiento hueco y vacío y, otra, como un régimen de pensamiento y acción mucho más profundo. Desde su perspectiva, el pensamiento ateniense que concibió la democracia la formuló dentro de un marco y un sistema de régimen que implicaba una sociabilidad profunda que tenía como sustento un principio de libertad ineludible. La democracia, en este sentido, es producto del mismo interés por preservar la libertad. La democracia como procedimiento, la democracia representativa y sus mecanismos, por más afinados y sólidos que sean, no puede atender a un criterio de globalidad de la política ni atiende a un principio elemental de la política formulado por Castoriadis: la libertad de participar en el conjunto de las decisiones que garanticen la libertad. El punto sustancial que diferencia ambas concepciones es la garantía de efectividad que se da, tanto a la realización plena de la libertad, como a la posibilidad de acceder y participar de las decisiones. La política y la democracia, entonces, son realizables sólo si se las entiende en el marco de unos principios esenciales que la configuran: libertad y efectividad en la decisión. Por tanto, los mecanismos como tal sólo son efectivos en la medida que se garantice la preservación de estos principios esenciales. De lo contrario, los mecanismos como la participación, las leyes y normatividad que aseguran estos procedimientos -sistemas de partidos, sistema electoral-, sólo serían herramientas huecas que se sacralizarían, evitando así la realización de una democracia más profunda.

Pero el problema del procedimiento –el desequilibrio entre el procedimiento y la consideración de éste dentro de un marco democrático- no es el único problema central cuando se hace referencia a la democracia. Otros conceptos han sido abordados de manera útil en las críticas que se deben realizar contra los límites que alcanza la democracia misma. Para el caso colombiano (Cuchumbé, 2010), con ocasión de los gobiernos de Uribe, la polémica se desató por la crisis del modelo democrático centrado en el Estado de Derecho y una supuesta nueva democracia impulsada por el propio gobierno que tenía como centro de la discusión el autodenominado “Estado de opinión”. Con el propósito de establecer ciertos límites al Estado de Derecho, el gobierno impulsaba su popularidad y la anuencia de la opinión pública (limitándola a los poderes mediáticos), con el fin de superar lo que se había constituido como serias restricciones a sus apuestas políticas. Frente a la diferencia entre la democracia deliberativa y el proyecto del estado de opinión, Nelson Cuchumbé afirma:

Ahora bien, esta concepción política es diferente al punto de vista que reivindica, en Colombia, la idea de un ‘estado de opinión’. Pues la concepción democrática deliberativa, sugerida por Habermas, no admite la idea de una opinión pública y voluntad política configurada de acuerdo con un discurso defensor del otro (...), sino que, antes bien, privilegia una opinión pública y voluntad política construida a partir del reconocimiento de la intensa lucha política entre actores sociales con discursos y fines diferentes. (...) En la concepción democrática deliberativa la regulación de la relación de tensión entre actores sociales, la autocomprensión normativa y comunicativa en la construcción del Estado y la actitud realizativa de los discursos y fines de los participantes en los procesos políticos, logran efectuarse sólo si existe una formación de opinión pública y voluntad política afín con la participación ciudadana regulada en términos del derecho. (Cuchumbé, 2010, págs. 91-92)

Este aporte nos remite a complejizar la discusión de la siguiente manera: 1) reconocer la existencia de un plano político que limita la democracia, como es el proyecto de definir la opinión dentro de los marcos de la demagogia que se intenta imponer como fuerza mayoritaria, evitando cualquier tipo de respeto a la minoría (estado de opinión); 2) reconocer la existencia de procedimientos argumentativos y discursivos que, en el plano de los límites del Estado de Derecho, permitan garantizar el acceso de diversos grupos políticos en disputa.

Sin embargo, la acción deliberativa está en la obligación de desmarcarse de los tradicionales canales de discusión e incorporar nuevos actores sociales, políticos y técnicos en la discusión y deliberación democrática, así como el reconocimiento de las enormes desigualdades que enmarcan sistemas de exclusión de las arenas públicas.

Instituciones colombianas para la participación: una breve descripción

Desde la Constitución Política de Colombia del año 1991 se describió, en el artículo segundo, la participación como un elemento esencial de la República, digno de ser apoyado por la institucionalidad y como un referente democrático de amplia base para la posteridad política del país, constituyéndose en un fin mismo del Estado colombiano.

Sin embargo, ¿cómo se define esta participación en Colombia? La existencia de múltiples mecanismos ha sido documentada incesantemente en el país. Pero, ¿ello implica necesariamente la superación de la democracia liberal como se ha descrito anteriormente? Por el contrario, cuando se analiza los mecanismos de acción política y de participación se logra constatar que todo mecanismo de participación y democracia directa es secundario, frente al peso que se le da al sistema tradicional de partidos políticos que concentra el monopolio indiscutible de la participación política y democrática.

A pesar de la existencia de mecanismos políticos de participación, como las iniciativas populares, referendos, plebiscitos, revocatorias de mandato y consultas populares¹, la utilización de estos mecanismos ha sido históricamente secundaria en Colombia. De hecho, la principal acción política en Colombia gravita necesariamente al sistema de partidos descrito en la Ley 130 de 1994² y la denominada Ley de Bancadas³. La democracia pasa casi totalmente por los sistemas de partidos tradicionales.

No se pretende aquí desacreditar la participación mediante mecanismos novedosos como las iniciativas populares, las tutelas y otros mecanismos que han sido usados con asiduidad por los colombianos. Hay que reconocer el papel preponderante que han adquirido estos mecanismos principalmente en el plano administrativo, modificando y solicitando de las administraciones cambios significativos, garantías

1 Ley 134 de 1994

2 Ley 130 de 1994

3 Ley 974 de 2005

de derechos, entre otros. Pero ello no significa que el impacto integral de los medios de participación sea extensivo también a las grandes arenas y foros públicos. Por el contrario, cuando se habla de la incidencia de los mecanismos de participación en las grandes discusiones políticas se puede caracterizar dicho impacto como nulo.

Si se precisa, se deben caracterizar dichos mecanismos como secundarios, frente al proceso político centralizado por la democracia representativa. El artículo 10 de la Ley 134 de 1994 ya mencionada, caracteriza el papel central que juegan los portavoces, promotores y voceros en las iniciativas legislativas populares. De hecho, es el sistema electoral quien impone los límites iniciales para la participación política. El censo electoral es el filtro principal, el requisito indispensable para la puesta en marcha de los mecanismos de acción y participación democráticos.

El sistema electoral, pues, significa un referente relevante para la consolidación del sistema de partidos en Colombia y un parámetro necesario para todo tipo de participación democrática. Sin embargo, la centralización de todos los mecanismos democráticos –y de la concepción democrática global en la política colombiana– en torno a los sistemas de partidos y a los sistemas electorales constituyen una seria restricción para la profundización de todas las formas de democracia que deben recaer, necesariamente en el involucramiento social en las tomas de decisiones.

El caso colombiano, los límites de la democracia colombiana

Con Oszlak (1980), podemos reconocer la existencia de una relación fundamental para la consideración de los marcos políticos de acción, la relación régimen político y burocracia. En el entendido de que la burocracia es un cuerpo técnico administrativo que desempeña funciones inherentes al interior del Estado, con el fin de rodear la acción pública, en especial las políticas públicas, la burocracia se desempeña en el marco de un campo político. La burocracia, sugiere Oszlak, no es sólo un actor neutro políticamente hablando, de hecho configura una acción política a través del uso cotidiano de sus funciones. Los regímenes políticos, de otro lado, determinan los linderos en los cuales esta misma burocracia puede actuar, define políticas públicas a partir de marcos de referencia impuestos por el mismo diseño que se establece en el régimen. Esta relación es útil para describir el lugar de la democracia colombiana.

Aunque tenemos que prescindir de los principales conceptos (o clasificación) que sobre regímenes políticos establece el autor en el caso latinoamericano:

regímenes democrático-liberales, burocrático autoritarios y patrimoniales, tomamos el grueso del análisis que plantea con respecto al papel del régimen y su relación con la burocracia como márgenes clave a tener en consideración. Con este entendido, considero que la democracia colombiana, como régimen político, está atravesada por limitantes estructurales que son producto de órdenes históricos que se han enquistado en la estructura político estatal (cargos y funciones representativas de la democracia) y técnico estatal (cuerpos técnico administrativos: burocracias).

El primer suceso digno de mención es el papel jugado por el modelo consociacionista (Hartlyn, 1993) establecido en el Frente Nacional. Por consociacionismo puede entenderse un modelo político que, frente a una situación de inestabilidad política y social, en el que se da un pacto entre las élites políticas tradicionales con el fin de resguardar la estabilidad, mediante un proceso de transición conjunta y consensuada por el poder y los principales cargos de la política y de la burocracia. Este pacto se diferencia de otro tipo de medidas políticas a las cuales las mismas élites recurren en contextos similares, como la dictadura comisarial (Schmitt, 1968) o el estado bonapartista (Guerrero Orozco, La administración pública presidencial, 1980), fundamentalmente por la consolidación de un sistema de transición entre partidos, mientras los dos modelos citados, las dictaduras y el estado bonapartista, se caracterizan por ser periodos en los cuales los sistemas de partidos sufren un repliegue significativo.

La alianza consociacionista ha significado un modelo de alternancia del poder en el cual los partidos políticos tradicionales aseguraron un proceso de pacificación de las fuerzas populares, encabezadas por el gaitanismo y secundadas por fuerzas revolucionarias como fueron las guerrillas y los partidos reformistas y revolucionarios de los años 60 y 70. Si bien el sistema consociacionista estuvo constituido como un proceso con un período a término definido (1958-1974), a través del pacto de Benidorm del 24 de julio de 1956, se puede considerar que las consecuencias que este proceso dejó en el Estado colombiano y en la política nacional son de una profundidad inusitada. Uno de los efectos más sobresalientes que produjo el modelo consociacionista para el país fue la captura de sendas estructuras administrativas y burocráticas que se convirtieron en cuerpos y botines políticos, desatendiendo al viejo y clásico análisis weberiano acerca de la tecnicidad y profesionalización de las burocracias como una característica central de los Estados modernos racionales. Un segundo efecto que produjo el Frente Nacional, de notable impacto para la vida y cultura política del país, es un profundo proceso de deslegitimación de la política colombiana, habida cuenta de que los procesos

electorales con los cuales se intentó dar una impresión democrática al proceso fueron recibidos para la posteridad como procesos de suplantación de las democracias. Éste hecho significó un ahondamiento en el descontento social respecto del modelo bipartidista, que dio como resultado la generación de capas políticamente indiferentes frente al establecimiento de un status quo cada vez más solidificado, así como la vinculación de amplios sectores a la insurgencia o el nacimiento de nuevos grupos guerrilleros (M-19) que consideraban la participación política civil menos que infructuosa y entendieron la lucha armada como el único camino para las iniciativas de cambio que el Estado requería. Como tercer efecto hay que señalar, indudablemente, la consolidación de lo que históricamente había sido considerado como un limitante para la democracia colombiana: el régimen de las oligarquías. Jorge Eliécer Gaitán había radicalizado este discurso considerando una escisión fundamental en el régimen político entre el país político, referente central de las oligarquías conservadoras y liberales quienes históricamente habían gobernado en contra de las bases sociales y consolidando un sistema que les beneficiaría. Del otro lado, el país nacional, las bases políticas y sociales que, perteneciendo a uno u otro partido, habían visto cómo las oligarquías daban la espalda a sus necesidades e intereses. Pues bien, el régimen consociacionista a la postre aseguraba la consolidación y perpetuación de este modelo oligárquico en Colombia.

Pero, evidentemente, la política nacional hoy día cuenta con más de dos partidos políticos (los tradicionales liberal y conservador), así como la participación de fuerzas alternativas y de izquierda. Pero, ¿ello significa que el régimen consociacionista ha llegado a una fase de agotamiento o de finalización? En mi entender, la respuesta a este interrogante es claramente negativa. La existencia de múltiples partidos da cuenta, no de la finalización de los clásicos partidos, sino que más bien implica la expresión de la histórica potencia que han conservado las disidencias del Partido Liberal, mientras que el Partido Conservador, siendo mayoritario en el Congreso y en cargos de elección popular, ha conservado intacta su capacidad de influencia. Este sistema (bipartidista) se ha segmentado con ocasión de dinámicas personalistas y corporatistas, mientras que conservan los criterios ideológicos y los patrones de poder como el clientelismo y el delfinazgo que garantiza la eternización de estas prácticas políticas oligárquicas.

En cambio, la existencia de partidos de izquierda o alternativos sólo es la apertura, una ranura que se ha abierto, en particular con réditos significativos en las ciudades más importantes: Bogotá el caso más particular. Este hecho significa una anomalía en el mapa nacional que en materia de alcaldías y gobernaciones, así como de cargos en las corporaciones

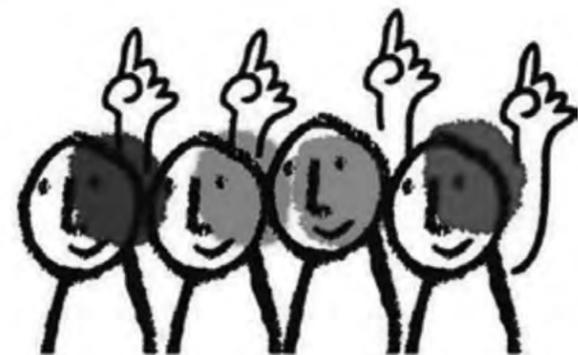
públicas de niveles municipales y departamentales sigue teniendo una amplia tasa de monopolización de los partidos Liberal, Conservador, Cambio Radical, Partido de la U. Pero el avance de los partidos de izquierda y progresistas o de iniciativas populares que intentan exceder el viejo sistema bipartidista (hoy segmentado) está lejos de ser un cambio trascendental que implique un cuestionamiento radical del viejo orden oligárquico.

El papel de las burocracias en el juego político: casos significativos de democracia participativa y directa (límites y potencialidades)

Continuando con lo formulado por Oszlak acerca del papel central de las burocracias en la política como actores políticos relevantes, hay que señalar: a) que las burocracias pueden ser elementos activos en el cumplimiento de los objetivos que se proponen a través de la democracia; b) que dichos cuerpos técnicos serán agentes y actores activos, de proponérselo, en la consolidación de medidas exitosas para la configuración de las democracias más abiertas y participativas.

La gran mayoría de los estudios acerca de actores y movimientos políticos que propenden por un ahondamiento de las raíces democráticas se han centrado en formas de acción y asociación colectiva como los partidos, sindicatos, grupos de presión y movimientos sociales, pero estos mismo estudios han subestimado el enorme papel que puede jugar un cuerpo técnico-administrativo formado y capaz, con el compromiso de consolidar métodos de democracia profunda.

Si se atiende a un problema central que se ha configurado con ocasión de las transformaciones que han sufrido los Estados contemporáneos, se observa que se ha dado un reposicionamiento de los poderes públicos. En este, el ejecutivo, debido a su mayor influencia en la ejecución de políticas públicas y al retroceso del



<https://www.mindomo.com/es/mindmap/la-participacion-ciudadana-en-la-esfera-de-lo-publico-31d9468cf07f4a23ae85c5ceea7bd74a>

poder legislativo como representante y cohesionador de lo nacional (Guerrero Orozco, 1980b) -ese papel ha sido usurpado en Latinoamérica por el ascenso del presidencialismo-, ha convertido a la administración pública -acápite del ejecutivo- en protagonista fundamental, dejando el papel para la deliberación pública en unos límites sumamente restrictivos, hecho que se consolida por el afán de la pacificación de grupos sociales en ascenso o de la configuración propia de lo que desde el marxismo se denominó como lucha de clases (Guerrero Orozco, 1980a).

Este debate no es sólo teórico, ni ha sido efecto de un proceso histórico ya finalizado. Por el contrario, investigaciones contemporáneas sobre el papel de los ejecutivos y el retroceso del poder legislativo evidencian el afianzamiento de este mismo proceso. Tal ha sido el estudio de Rose-Ackerman (2009), quien se ha centrado en el peso adquirido por el Derecho Administrativo y las limitaciones que hoy adquiere la producción legislativa. De hecho, a través del concepto de "legislación secundaria" se intenta explicar que las disposiciones derivadas de la administración pública como productos de derecho administrativo tienen un impacto mayor en la creación y modificación de situaciones jurídicas inauguradas por procesos de ley. La ley, generalmente abstracta y limitada por el conocimiento abstracto y poco preciso sobre realidades altamente tecnificadas, tiene que ceder terreno frente a cuerpos normativos de lo administrativo que sustentan su acción en conocimientos precisos y altamente tecnificados. El papel de la burocracia, en contraste con el papel de los órganos legislativos, leído desde el debate sobre el derecho administrativo versus la producción legislativa, significa un reposicionamiento en el cual los órdenes ejecutivo y burocrático adquieren mayor relevancia y protagonismo en el plano de lo político y de la acción, por encima de los congresos, parlamentos y poderes legislativos.

A mi juicio, el papel de los técnicos y los burócratas se evidencia si se toman en consideración ejemplos sólidos de participación democrática sobre políticas públicas y decisiones políticas, en los cuales las comunidades, movimientos y las bases políticas se han implicado de manera más relevante, mediante los presupuestos participativos.

Una vez superado el entusiasmo inicial que suscitó la entrada en escena de los presupuestos participativos en Brasil y de allí a otras partes del globo (en especial Latinoamérica) los estudios se han centrado de manera más objetiva en definir los puntos sensibles de éxito y fracaso de los presupuestos participativos. El desafío inicial al que se confrontan estos procedimientos fue el de superar los problemas de demagogia y las restricciones que frente al compromiso popular y comunitario se presentaban

siempre en materia de recursos y de disposiciones jurídicas y técnicas. La imposibilidad de lograr de manera efectiva un consenso sobre un universo siempre creciente de demandas e intereses sociales con recursos limitados tenía que superarse mediante procesos de aprendizaje y pedagogía político/social, en el que las comunidades admitieran la existencia de estos límites objetivos que se imponían. En Porto Alegre, el factor decisivo de éxito fue el involucramiento de cuadros profesionales comprometidos con el proyecto participativo, y de unos cuadros técnico-administrativos que se comprometieron con este proceso. En lugar de convertirse en actores limitantes del acceso a la democracia (como históricamente han sido etiquetadas las burocracias), se convirtieron en elementos potenciadores de acción colectiva y de formación social para la participación efectiva.

En la actualidad, las investigaciones y estudios acerca de los presupuestos participativos buscan resolver los limitantes para esta institución participativa y cómo ésta se transforma efectivamente en un complemento de la democracia representativa y sus instituciones para América Latina, para que, mediante esto, se pueda potenciar una democracia barrial. La pregunta que surge es cómo superar las dificultades para alcanzarlo (Montecinos, 2009).

La democracia participativa tiene otra serie de restricciones que son relevantes mencionarlas en correspondencia con el papel de los presupuestos participativos. En primera medida, la descentralización participativa es una gran reforma constituyente que precisa de su propia base social, en la que los representantes y sus representados se constituyen mutuamente; no pueden tener existencia por separado. El municipalismo es un elemento central para la consolidación democrática y participativa. Es en el lugar y el territorio donde la acción política se concreta. En Colombia, la necesidad de exacerbar el proceso descentralizador implica una mayor imbricación de las relaciones políticas de los movimientos y las bases sociales respecto de la toma de decisiones de políticas públicas. Finalmente, un último desafío para la participación es la hiper-reglamentación de los presupuestos participativos y las inscripciones para los Consejos de Coordinación Local y cuánta institucionalidad se necesita para promover actores sin asfixiarlos (Arroyo, 2006).

Perspectivas de cambio, órdenes democráticos alternativos

Es necesario reconsiderar el modelo de participación política y de la democracia representativa. Claramente, la democracia representativa implica un limitante exagerado para la movilización política

y la acción pública de colectividades, grupos y actores políticos subordinados.

El paso por esta lógica implica una ruptura significativa con lo que significa la democracia que se practica. La existencia de formas institucionalizadas de participación más profundas que el sistema electoral y de partidos necesita una radicalización de estos mecanismos participativos. En definitiva, la radicalización de la práctica participativa de lo político transita por la independización de éstos mecanismos de los marcos de partidos que centralizan hoy día la discusión macro/política.

Hoy día, el discurso más altisonante sobre la necesidad de una reforma política es el que está blandiendo las FARC-EP en la mesa de diálogo en La Habana, Cuba. Sin embargo, hay que reconocer que estas mismas demandas son eco de históricas luchas que en Colombia han provenido de sectores civiles y democráticos que han demandado una mayor democracia, con mecanismos de participación más incidentes y profundos.

Así las cosas, la apuesta de las FARC se centra en diez puntos:

1. *Reestructuración democrática del Estado y reforma política.*
2. *Garantías plenas para el ejercicio de la oposición y del derecho a ser gobierno.*
3. *Garantías plenas a las organizaciones guerrilleras en rebelión y a sus combatientes para el ejercicio de la política en el evento de un Acuerdo final.*
4. *Democratización de la información y la comunicación y de los medios masivos de comunicación.*
5. *Estímulo a la participación de las regiones, los entes territoriales y los territorios.*
6. *Participación social y popular en el proceso de la política pública y de la planeación y, en especial, de la política económica.*
7. *Garantías de participación política y social de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, así como de otros sectores sociales excluidos.*
8. *Estímulo a la participación social y popular en los procesos de integración de Nuestra América.*
9. *Cultura política para la participación, la paz y la reconciliación nacional y derecho a la protesta y la movilización social y popular.*
10. *Convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.*⁴

Con excepción de la Asamblea Nacional Constituyente, que debido a las condiciones actuales

⁴ *Diez propuestas mínimas para la Participación política.* Delegación de Paz de las FARC-EP. 21-06-2013.

TOMADO DE: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=170009>

de la política nacional y de la correlación de fuerzas negativa para los movimientos progresistas y democráticos en el país, considero que los puntos anteriores son puntos demandados históricamente por movimientos sociales y actores políticos que procuran una democracia más participativa. Algunos puntos han sido considerados en el desarrollo de este trabajo, como son la necesidad de un cambio de régimen político que impacte directamente la cultura política nacional, así como la necesidad de integrar las regiones, entes territoriales, poblaciones y resguardos indígenas, consejos comunitarios afrocolombianos y la profundización de la descentralización para el arraigamiento de una democracia más participativa. Es también considerable la búsqueda de garantías para el ejercicio de la oposición política, de la defensa de los derechos humanos, el sindicalismo y toda esa actividad política que en el país ha sido objeto de persecución y violencia por parte de fuerzas oscuras de la extrema derecha institucional y para institucional. Sin embargo, el tema de la participación en Colombia no se agota con estas críticas, al contrario, son reformas en el sistema de partidos tradicional, pero que no impactan puntos clave que se han enunciado en este trabajo y que considero relevantes para una política distinta. De hecho, hay una perspectiva aún más profunda para la radicalización de la democracia, que deriva de los avances jurisprudenciales de la Corte Constitucional⁵, como son las consultas previas.

Este tipo de acciones amenaza con hacerse más cotidianas y tocan puntos esenciales como la política económica del país. Sin embargo, merece ser profundizadas aún más. Igual se debe decir de las acciones políticas descritas en la ley de participación ciudadana. La revocatoria del mandato, el referendo, las consultas ciudadanas, las iniciativas populares legislativas y normativas, constituyen una herramienta que ha sido secundaria y que precisa ser protagónica para romper con la metáfora de la opinión pública que es consustancial a la democracia representativa. Con estas prácticas se debe buscar que sean más cotidianas, que rompan los procesos de negociación política tradicionales y que ahonden las críticas a una esfera pública considerada como dominante, privilegiando diversas formas discursivas subordinadas.



5 Sentencia SU-039 de 1997.

Referencias

- Arroyo, J. (2006). La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación? *Revista reforma y democracia*.
- Bourdieu, P. (1999). La producción y la reproducción de la lengua legítima, La formación de precios y la previsión de beneficios. En P. Bourdieu, *¿Qué significa hablar?* (Vols. 17-62). Madrid: Akal.
- Bryson, J., & Crosby, B. (1998). La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales. En B. Bozeman, *La gestión pública su situación actual* (págs. 429-454). México: Fondo de Cultura Económica.
- Castoriadis, C. (1998). La democracia como procedimiento y como régimen. *Revista de hechos e ideas*, 65-84.
- Cuchumbé, N. (2010). Democracia deliberativa: opinión pública y voluntad política. *Revista Estudios de filosofía*, 87-101.
- Elías, N. (1994). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fraser, N. (1997). Pensando de nuevo la esfera pública: Una contribución a la crítica de las democracias existentes. En N. Fraser, *Iusticia Interrupta* (págs. 95-133). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Guerrero Orozco, O. (1980a). Fases del desarrollo de la administración pública. *Revista de Administración Pública*, 17-25.
- Guerrero Orozco, O. (1980b). La administración pública presidencial. *Revista de Investigaciones Jurídicas*, 637-653.
- Habermas, J. (1992). Racionalidad una determinación preliminar del concepto. En J. Habermas, *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. (págs. 24-96). Madrid: Taurus.
- Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coalición: La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes - Tercer Mundo Editores.
- Landowsky, E. (1993). La Opinión Pública y sus portavoces. En E. Landowsky, *La sociedad figurada. Ensayos sobre semiótica* (págs. 21-56). México: Fondo de Cultura Económica.
- Montecinos, E. (2009). El presupuesto participativo en América latina, complemento o subordinación a la democracia participativa. *Revista reforma y democracia*.
- Oszlak, O. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Documentos de estudios del CEDES.
- Rose-Ackerman, S. (2009). El Derecho Administrativo y la legitimidad democrática. *Revista reforma y democracia*.
- Schmitt, C. (1968). *La Dictadura*. Madrid: Revista de Occidente.

VÍCTIMAS Y CONFLICTO INTERNO



VÍCTIMAS DE CRÍMENES DE ESTADO COMO UN ASUNTO PÚBLICO: EL CASO DE MOVICE



**Giovanni Gilberto
Leal Roncancio***

RESUMEN

Desde una perspectiva que problematiza el concepto de lo público, este trabajo intenta seguir la construcción del tema de las víctimas en el espacio público colombiano, a través de las diferentes coyunturas políticas, iniciativas legales y deslizamientos y cambios en estos contextos. A su vez, se propone seguir el rastro de la aparición, identificación y visibilidad pública de los discursos y las acciones que agencian diferentes actores sociales en torno al tema de víctimas en el marco del conflicto social y armado vigente en este país.

Palabras clave:

Lo público, discursos, acciones, opinión pública, movilidad, víctimas, crímenes de Estado.

ABSTRACT

From a problematizing perspective of the concept of the public, this paper attempts to continue building the issue of victims in the Colombian public space through different political situations, legal initiatives and landslides and changes in these contexts. In turn, it is proposed to trace the development, identification and public visibility of speeches and actions that mobilize different stakeholders on the issue of victims under the current social and armed conflict in this country.

Keywords:

The public, speeches, actions, public opinion, mobility, victims, crimes of State.

** Comunicador Social de la Universidad Minuto de Dios (UNIMINUTO), Magister en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana y candidato a Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad del General Sarmiento (UNGS) y del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Docente titular en la Facultad de Psicología y Ciencias Sociales, Universidad de Flores, Buenos Aires, Argentina, y participante en el Grupo de Investigación sobre lo Público en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de cátedra de problemática pública, en la Escuela Superior de Administración Pública Esap en 2010. Correo electrónico: leal.giovanny@gmail.com*

Teorizar frente a lo público es una tarea compleja ya que supone cruzar diferentes lecturas de corte filosófico y politológico. Sin embargo, es interesante explorar esta noción también polémica, por lo menos al interior de la academia especializada en asuntos de Administración Pública o Ciencia Política. Los debates afortunadamente no se agotan con la noción de lo público en el marco del Estado o, como otros llaman, lo público- estatal.

Hablar de lo público también supone fijar la diferencia con lo privado, la oposición entre el interés común y lo que es de carácter individual, lo público en relación a lo visible, lo manifiesto. Lo privado como lo que no se puede ver, lo cerrado. Estas características de lo público constituyen las distintas dimensiones en que se desarrolla las diferencias entre lo público y lo privado.

En esta oportunidad interesa abordar dos perspectivas sobre lo público. La primera se refiere a la noción de lo público desarrollado por la filósofa alemana Hannah Arendt (1993) en su texto sobre la Condición Humana. La segunda, hace alusión al concepto de opinión pública trabajado en su momento por el sociólogo alemán Niklas Luhmann (1978) en La Opinión Pública *Stato di diritto e sistema sociale*. A través de estas perspectivas se propone realizar un análisis sobre la forma como se convirtió en asunto público el *tema*¹ de víctimas de los crímenes de Estado en Colombia, a través de los discurso y acciones que movilizó en su momento el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE).

Es importante aclarar que si bien se centra la mirada en MOVICE, no se pretende restar importancia a otras organizaciones civiles defensoras de Derechos Humanos que han aportado desde su lugar en la discusión pública frente a lo que aquí se ha denominado el tema de víctimas de crímenes de Estado. En el transcurso del relato se hará referencia a otras organizaciones civiles como Colombianos y Colombianas por la Paz y al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, quienes han sido también protagonistas en estos debates públicos. Acá se trata de realizar un seguimiento a los flujos de acción de MOVICE al estilo de un estudio de caso, una pequeña muestra de cómo

1 Para Luhmann la opinión pública parece aplicarse al ámbito de los temas de la comunicación que presupone límites en la discusión de lo que es posible políticamente. Con el término *tema* quiere designar conjunto de sentidos indeterminados más o menos susceptibles de desarrollo, frente a los cuales se puede discutir y lograr opiniones iguales pero también diversas. Sobre esta idea se volverá más adelante.

un actor social desde un lugar no estatal moviliza reflexiones y debates en torno a un tema tan sensible en Colombia como es el de víctima en el marco de la opinión pública y de leyes establecidas que enmarcan y limitan esta discusión, como es el caso de la Ley 975 de 2005², conocida como ley de Justicia y Paz.

En consecuencia, se propone evidenciar el conjunto de sentidos indeterminados y susceptibles de desarrollo de los cuales se discutió y hubo opiniones iguales pero también diversas en torno al tema de víctimas de crímenes de Estado en Colombia. De esta manera, se quiere ofrecer un aporte teórico y empírico que motive posteriores análisis en relación a la forma como problematizar lo público en su dimensión política.

Estudio de caso: consideraciones frente a la construcción de identidad del MOVICE

Cómo ya se advirtió, es de interés iniciar este análisis con la definición de lo público desde la noción arentiana. El objetivo es identificar cómo se construyó la identidad del MOVICE, cuáles fueron sus discursos y las acciones que lo diferenciaron de otros movimientos o expresiones sociales que surgieron en torno al tema de víctimas, derechos humanos, conflicto armado y social en Colombia.

Volviendo a la perspectiva de Arendt, un argumento predominante es la relación entre acción y estar juntos que traduce el *zoon politikon* aristotélico. Por cuanto el nacimiento de la ciudad estado significó que el hombre recibía además de su vida privada una especie de segunda vida, su *bios politikos*. Explica la autora, que en todas las actividades humanas sólo hay dos que se consideran políticas y aptas para constituir lo que llamó Aristóteles el *bios politikos*. La acción: *praxis* y el discurso: *lexis*. De allí surge la esfera de los asuntos humanos y de la actividad política, lo público.

Arendt afirma que las virtudes humanas de la acción y el discurso son las que permiten relacionar al humano con el otro humano. Dice que 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 igualdad del ser humano es la pluralidad, en ella, la acción comunicativa del ser humano se manifiesta y se concreta y el carácter *procesal* de la acción se hace patente.

2 En esta ley se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

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.(Arendt,1993, p.22)

De acuerdo con lo anterior, lo público es constituido mediante las virtudes humanas de la acción y el discurso que realiza el sujeto y mediante las cuales éste se revela como humano y se manifiesta su cualidad de ser único, distinto. En este sentido, interesa entonces identificar cómo el MOVICE construyó su identidad y qué elementos discursivos y de acción movilizó en su momento, aquello que lo diferencia de otras expresiones.

Arendt agrega que mediante la acción también se revela la igualdad de la condición de ser humano. De ahí que en el examen que realiza 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. Ésta es la condición que hace humano al humano, que le hace aparecer sobre lo demás y sin ella sencillamente no se es humano.

Otro de los elementos arentianos que interesa traer en la discusión está referido a los aportes del mundo griego. Según la autora, la política se origina en el actuar de manera grupal de los seres humanos. Este actuar no solo está relacionado con lo público, sino que lo constituye. Es su matriz generativa la 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 surge en donde la palabra se utiliza para develar realidades y los actos no se prestan para destruir y violentar, sino para construir y hacer nuevas realidades más humanas.

El poder es un asunto humano basado en la capacidad de acción y el discurso. Arendt establece una diferencia entre poder y violencia. 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 que Arendt llama transformadora y en la capacidad de *discurso revelador* el hombre se posibilita cada vez más y se humaniza, porque dichas virtudes son condiciones para que 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.

En términos generales, lo público, para Arendt, son formas de constitución del cuerpo político relacionado con el *estar juntos* que se erige del discurso revelador y la acción transformadora. No es un lugar estatal ni burocrático, es un escenario de aparición espontánea en donde se junta una pluralidad de sujetos entorno a un mundo común. Este escenario de aparición es un lugar político donde los sujetos a través del discurso y la acción manifiestan su cualidad de ser único, distinto.

El interés en centrar la mirada en los discursos y flujos de acción de MOVICE como estudio de caso permitirá evidenciar cómo desde este lugar no estatal se articulan, movilizan e impulsan opiniones de diferentes sectores de la sociedad, en este caso, en torno al tema de víctimas de crímenes de Estado, complejizando así el debate público.

Sobre el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado

MOVICE³ nació el 25 de junio de 2005, durante el Segundo Encuentro Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa Humanidad y Violaciones a los Derechos Humanos. A los cuatro días de la aprobación por parte del Congreso colombiano de la Ley 975 de 2005, o Ley de impunidad. El movimiento, como expresión colectiva, se ha caracterizado por un acumulado de procesos históricos de luchas de las víctimas alrededor de la reivindicación de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral en Colombia. Inició su trabajo en el seno del proyecto Nunca Más Crímenes de Lesa Humanidad, en 1995, concebido como un:

...esfuerzo dirigido a salvaguardar la memoria de los crímenes de lesa humanidad perpetrados entre 1966 y 1998. Después de una década de investigación, nunca más ha documentado un sub registro de cerca de 41.400 casos de torturas, “desapariciones” forzadas y ejecuciones extrajudiciales [...] (MOVICE, 2005)

3 Para mayor información acerca de MOVICE y todo lo relacionado a su acción política, noticias, denuncias y declaraciones frente a la situación de las víctimas de los crímenes de Estado y del paramilitarismo en Colombia se puede ingresar a la página: <http://www.movimientodevictimas.org>

Con respecto a las acciones concretas que ha adelantado MOVICE, además de su trabajo en torno al proyecto Nunca Más Crímenes de Lesa Humanidad, se realizaron denuncias frente al magnicidio de los líderes del partido político de la Unión Patriótica⁴ y ejercicios de memoria alrededor de los crímenes de lesa humanidad perpetrados entre los años 1966 y 1998. Este Movimiento Nacional de Víctimas, en cabeza de Iván Cepeda Castro, hijo del asesinado Senador de la Unión Patriótica Manuel Cepeda Vargas, también organizó una jornada de movilización en homenaje nacional y reivindicación a las víctimas del paramilitarismo, la parapolítica y los crímenes de Estado, que se realizó el 6 de marzo de 2008 y en respuesta a la marcha convocada por ciudadanos, denominada “Un millón de voces contra las FARC”, llevada a cabo el 4 de Febrero de ese mismo año.

Esa marcha se realizó en contra del secuestro y los crímenes perpetrados por el denominado *grupo terrorista* de las FARC. La movilización de muchos colombianos presentes en diferentes ciudades fue acogida por el entonces presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, los seguidores y asesores más cercanos de su gobierno, como empresarios, dueños de bancos nacionales y medios de información. Según el diario El Tiempo, el llamado contra las FARC llegó a 193 ciudades de Colombia y de otros países, reuniendo a millones de personas.

Para los dirigentes del MOVICE, la marcha contra las FARC suponía en el momento una situación problema en dos sentidos: primero, para las mismas víctimas de los crímenes de lesa humanidad ejecutados por agentes del Estado y los paramilitares; segundo, para la conciencia y el conocimiento de la opinión pública frente a dichos crímenes. Esto porque la balanza se quedaba recargada en favor del Estado, el cual se visibilizaba como actor armado y responsable de cientos de muertes y desapariciones de civiles.

Fue entonces cuando MOVICE decidió organizar un mes después la marcha contra los crímenes de Estado

4 La Unión Patriótica fue un partido político de Colombia, fundado en 1985, como parte de una propuesta política legal de varios actores sociales, entre ellos el Movimiento de Autodefensa Obrera (ADO) y dos frentes desmovilizados: Simón Bolívar y Antonio Nariño, del Ejército de Liberación Nacional de Colombia (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y El Partido Comunista Colombiano (PCC). Posteriormente el partido de la Unión Patriótica (UP), se apartó de los actores armados del conflicto y llamó a negociar una paz democrática y duradera. Dos candidatos presidenciales: los abogados Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa, ocho congresistas, trece diputados, setenta concejales, once alcaldes y miles de sus militantes fueron asesinados por grupos paramilitares, fuerzas de seguridad del Estado: ejército, policía secreta, inteligencia y policía regular; y narcotraficantes. Muchos de los sobrevivientes al exterminio permanecen aún fuera del país.

y del paramilitarismo⁵. Según sus dirigentes, el objetivo de esta marcha era acompañar a las víctimas del Estado responsable de muertes de indígenas, sindicalistas y militantes de grupos de izquierda. Así mismo, se pretendía abrir un espacio público de información y reflexión frente al inconformismo de los movimientos populares y sociales alrededor de la llamada *parapolítica*⁶.

Dicha manifestación generó inconformismo en las altas esferas del gobierno de turno, que estigmatizó la movilización al punto de generar repudio e incluso amenazas a los promotores. Uno de los mayores detractores fue el asesor presidencial José Obdulio Gaviria, quien el 11 de febrero del mismo año se pronunció por varios medios de información asegurando que la marcha contra los crímenes de Estado y los paramilitares promovida por MOVICE era un evento organizado y convocado por las FARC. Así mismo, señaló directamente a Iván Cepeda de ser miembro de dicha organización armada. En términos generales, esta serie de acciones que adelantó MOVICE como escenario de aparición en el ámbito de lo público, que están relacionados al conflicto y a las víctimas de los crímenes de Estado y del paramilitarismo en Colombia, fueron estructurando una identidad única y diferente de esta agrupación.

5 Es importante anotar con respecto a la configuración de los públicos, que esta marcha en contra de los crímenes de lesa humanidad del Estado y los paramilitares, no tuvo ningún apoyo por parte del gobierno de turno, los empresarios, dueños de bancos o los medios de información nacional. Tampoco tuvo la misma publicidad y acogida masiva de participantes que recibió la marcha realizada contra las Farc, la cual fue apoyada por los agentes del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Lo anterior, responde a la campaña de desprestigio y estigmatización que sufrió la marcha convocada por MOVICE. Como se ha advertido, la estigmatización a líderes de derechos humanos, líderes sociales y dirigentes de partidos de izquierda en Colombia es una constante histórica.

6 Es el nombre con el que se le conoce al escándalo político desatado en Colombia a partir de 2006, por la revelación de los vínculos de políticos con paramilitares, con posterioridad al proceso de desmovilización que adelantaron varios de los grupos que conformaban las Autodefensas Unidas de Colombia. Es importante aclarar que en Colombia se les llama paramilitares a los grupos armados ilegales de extrema derecha que se autodenominan como autodefensas y que están generalmente ligados al narcotráfico. Según las investigaciones, varios dirigentes políticos muchos de ellos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez se habrían beneficiado de estas alianzas por medio de la intimidación y la acción armada de los grupos paramilitares contra la población civil, algunos dirigentes alcanzaron cargos en alcaldías, concejos, asambleas municipales y gobernaciones, así como en el Congreso de la República y otros órganos estatales. Estos funcionarios y dirigentes políticos desde sus cargos habrían desviado dineros para la financiación y conformación de grupos armados ilegales y habrían filtrado información para facilitar y beneficiar las acciones de estos grupos dentro de las que se incluyen masacres, asesinatos selectivos, desplazamiento forzado entre otras acciones criminales con el objetivo de extender su poder en el territorio colombiano.

Esto se evidenció en las diferencias presentadas con las nociones de conflicto y de víctimas que desde el gobierno de turno se movilizaban como discurso oficial y que, además, vieron con desconfianza las acciones y reclamos del MOVICE.

Estos primeros elementos que intentan explicar la forma como se construyó la identidad del movimiento, a partir de sus primeras acciones, implícitamente remiten a la idea de cómo se construyó al mismo tiempo el tema víctima, específicamente, el de las víctimas de crímenes de Estado y que tiene relación estrecha con las acciones del paramilitarismo. En este sentido, interesa abordar el asunto del *tema*, como lo llamaría Luhmann, de las víctimas de los crímenes de Estado, porque es la base sobre la que se construyó la identidad del MOVICE.

Cabe entonces volver a las preguntas iniciales que intenta responder este trabajo: ¿Cómo se construyó el tema de las víctimas de los crímenes de Estado desde el MOVICE? y ¿cómo se movilizó la atención en torno al tema de las víctimas de los crímenes de Estado en Colombia? Al respecto se ampliará con mayor profundidad en el siguiente apartado.

Víctimas de los crímenes de Estado y la opinión pública

En este apartado se tomarán como bases conceptuales y teóricas los postulados sobre *opinión pública* desarrollados por Luhmann, con el objetivo de identificar y explicar cómo el MOVICE instaló en la esfera pública el tema de las víctimas, el cual lo identifica como movimiento único y diferente en relación a otros actores sociales y al mismo Estado.

Para Luhmann, la *opinión pública* parece aplicarse al ámbito de los temas de la comunicación que presupone límites en la discusión de lo que es posible



<http://www.taringa.net/posts/info/14055699/Escuadrones-de-la-Muerte-Latinoamerica.html>

políticamente. Afirma que con el término *tema* quiere designar conjuntos de sentidos indeterminados y más o menos susceptibles de desarrollo, frente a los cuales se puede discutir y lograr tener opiniones iguales pero también diversas.

Para realizar un seguimiento del cómo se construyó el tema de las Víctimas de Crímenes de Estado en Colombia, Luhmann (1978) dice que es pertinente realizar un seguimiento de la forma como fue conducido el tema, como forma de interacción entre *partners*, es decir aquellos que hacen posible una referencia común a un significado idéntico. Esto, porque una comunicación no puede iniciarse sin posibilidades objetivas comunes de comunicación. Afirma el autor que tales acuerdos preliminares se consolidan en el curso de la comunicación, donde además se establecen límites del sistema más o menos estables en un mundo de la vida.

En relación a lo anterior, Luhmann (1978) afirmó que dicha comunicación presupone, además del lenguaje común, dos aspectos distintos que ayudan a la determinación del significado: la elección de un tema y la articulación de las opiniones relativas a este. Puntualiza que la elección de los temas no será efectuada independientemente de previsible o evidentes posibilidades de consensos o disenso.

A partir de estos primeros apuntes luhmannianos, el historial de MOVICE permite identificar una serie de acontecimientos políticos concretos que fueron designando un conjunto de sentidos, al comienzo indeterminados, pero susceptibles de desarrollos y discusiones con opiniones iguales o diferentes. Dentro de estos se tienen, en primer lugar la promulgación de la Ley 975 de 2005, o Ley de impunidad. El artículo primero de esta Ley dice:

La presente ley tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002 [...] (Congreso de la República de Colombia, 2005).

Siendo lo anterior la naturaleza de la Ley 975 de 2005, lo que ocasionó diferentes opiniones fue específicamente el artículo quinto que especifica el concepto de víctima:

Se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley. También se tendrá por víctima [...] La condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima.

Igualmente se considerarán como víctimas a los miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual o auditiva), o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de las acciones de algún integrante o miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley. Así mismo, se tendrán como víctimas al cónyuge, compañero o compañera permanente y familiares en primer grado de consanguinidad, de los miembros de la Fuerza pública que hayan perdido la vida [...] (Congreso de la República de Colombia, 2005).

Este artículo, en particular, se convirtió en su momento en la posibilidad común y objetiva de comunicación. Es decir, fue el tema que de manera progresiva estuvo articulando diferentes opiniones. Esta definición de víctima consagrada en la ley es de carácter legal y solo contemplaba como víctima a todas aquellas personas que sufrían lesiones físicas o emocionales por parte de grupos organizados al margen de la Ley, pero no se tenía en cuenta las víctimas del propio Estado colombiano. Sobre este particular, las reacciones y opiniones no se hicieron esperar más aún cuando en el año 2004 ya se hablaba de víctimas del Estado en el marco del primer encuentro nacional de Crímenes de Lesa Humanidad y Violaciones a los Derechos Humanos.

En el caso de MOVICE, el Movimiento de Colombianos y Colombianas por la Paz y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, entre otros, el tema de las víctimas de los crímenes del Estado se nutrió de las opiniones que suscitó en su momento la Ley 975 de 2005, junto con las desmovilizaciones paramilitares que lograron llamar la atención desde una perspectiva preparatoria al debate público que se presentó en su momento.

El Movimiento de Colombianos y Colombianas por la Paz afirmaron al respecto que este tipo de leyes iban a contribuir a la impunidad. Por su parte, el colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (2006) dijo que el gobierno nacional encabezado por el presidente Álvaro Uribe Vélez, había impulsado en el Congreso de la República la aprobación de un marco jurídico para la *desmovilización* de los paramilitares que no podían acceder a la ley 782 de 2002 y el decreto 128 de 2003⁷. La estructura de este marco jurídico fue acordado en las reuniones que el presidente realizó en la Casa de Nariño con el grupo de parlamentarios seguidores a sus políticas. Finalmente, el Congreso de la República, el 22 de junio de 2005, aprobó el proyecto de ley llamado de “Justicia y Paz”, el cual recibió la aprobación presidencial el 22 de julio de 2005, desatendiendo los llamados internacionales al respecto.

En términos generales se acusaba a esta ley como un instrumento legal de impunidad y establecimiento del auto perdón, ya que ocultaba la responsabilidad estatal y de alguna manera no vinculaba a los dueños del poder económico y político comprometido con el paramilitarismo. Otro de los aspectos que en su momento llamó la atención de diferentes organizaciones civiles de Derechos Humanos de carácter nacional e internacional, fue la calificación de delito político que se le otorgó al paramilitarismo a través de la Ley de Justicia y Paz.

Esa ley equiparó el paramilitarismo con las organizaciones guerrilleras, desconociendo aspectos de

7 Según el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, mediante la Ley 782 del 23 de diciembre del 2002 el gobierno modificó la ley 418 de 1997 (prorrogada por la ley 548/99), y dictó disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica y elimino el reconocimiento del carácter político, como condición para el dialogo y realizar acuerdos con organizaciones armadas que no tuvieran carácter político, en este caso los miembros de los Grupos paramilitares. El Decreto 128 del 22 de enero de 2003 reglamentó la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil. La ley 782 de 2002 y el decreto 128 de 2003, han sido los instrumentos fundamentales y más eficaces y para garantizar la impunidad de los crímenes de lesa humanidad cometidos en Colombia. En efecto, el decreto 128/03, establece mecanismos que dan lugar a que se evite el procedimiento judicial y se concedan los beneficios jurídicos de indulto, suspensión condicional de la ejecución de la pena, la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, según el estado del proceso de los desmovilizados, solamente con un documento expedido por el Comité Operativo para la dejación de las armas (CODA) que certifica la pertenencia del desmovilizado a una organización armada al margen de la ley y su voluntad de abandonarla. Es esta certificación la que permite el ingreso del desmovilizado al proceso de reincorporación y el otorgamiento a su favor, de los beneficios jurídicos y socioeconómicos establecidos en la ley y el Decreto. (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2006)

orden histórico, jurídico, político y filosófico que las diferencia en su conformación como en su accionar. Además, introdujo un elemento jurídico que estableció la misma penalidad para la sedición y la rebelión, con lo cual se les dio un estatus de delincuentes políticos a los paramilitares. Esto les permitía ser beneficiarios de amnistías e indultos, quedarían habilitados para participar en política y en el ejercicio del poder público y no podrían ser extraditados por la comisión de este tipo de delitos.

De otra parte, también se mencionaba de manera crítica, por parte de diferentes Organizaciones no Gubernamentales (ONG) de derechos humanos y miembros de las Asambleas de víctimas de los crímenes de Estado, que la mencionada ley no garantizaba la reparación integral de las víctimas. Al contrario, legalizaba el despojo, porque la ley no establecía mecanismos eficaces para restituir, indemnizar, rehabilitar, ni adelantar mecanismos de satisfacción y garantías de no repetición, toda vez que las víctimas no contaban con las garantías suficientes para participar procesalmente sin riesgo contra sus vidas.

Los miembros del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo afirmaron en su momento que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez era gestor de una política estatal dirigida a garantizar la impunidad de crímenes internacionales cometidos por el paramilitarismo y la estructura que los contiene. Para ellos,

...esas políticas no tienden a desmontar la estructura paramilitar, sino que la institucionalizan como instrumento para imponer un modelo de sociedad y de Estado que no responde a los principios que deben sustentar a una sociedad democrática con paz duradera, basada en la justicia social. (2006)

Otras voces: las Asambleas de Víctimas

Durante el gobierno del presidente Uribe Vélez, mientras se adelantaban las negociaciones entre los paramilitares y el gobierno, por iniciativa de un grupo de organizaciones sociales, sindicales, políticas, regionales y de derechos humanos, sobrevivientes de genocidios, víctimas y familiares de desaparecidos, asesinados, torturados, desplazados, exiliados y detenidos arbitrariamente, se organizó en Bogotá el Primer Encuentro Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa Humanidad y Violaciones a los Derechos Humanos, en mayo de 2004.

En dicho encuentro se señaló que en Colombia no existía un verdadero y certero proceso de solución a la violencia y que, por el contrario, se había presentado

una creciente paramilitarización del Estado y la sociedad colombiana. Esa primera asamblea de víctimas de 2004, junto con la segunda asamblea realizada en 2005, fueron los dos momentos específicos que dieron origen al MOVICE y por ende, al tema de víctimas de los crímenes de Estado en Colombia⁸.

En la asamblea de víctimas de 2004 se logró consolidar un “Manifiesto por la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas”. Se constató que las comunidades, organizaciones y personas presentes en este encuentro “son víctimas de la actuación abierta o encubierta del Estado colombiano a través de las fuerzas armadas legales y los grupos paramilitares”. De otra parte, se denunció el falso proceso de desmovilización de los paramilitares, hecho que se evidenciaba porque aún continuaban las desapariciones. En relación a esto, en el Manifiesto de 2004 se expresó que:

...el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República un proyecto de ley para la “reincorporación a la vida civil” de los miembros de los grupos paramilitares que no conduce ni al enjuiciamiento, ni a la sanción, ni a la reparación integral de sus crímenes atroces, y que por el contrario es una puerta abierta para que se sigan cometiendo violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad; degradando aún más el conflicto armado, promoviendo el afianzamiento de la impunidad y negando los derechos de las víctimas a la verdad, la memoria histórica, la justicia y la reparación integral... (Asamblea de Víctimas, 2004)

De igual manera, se demandó la necesidad de que el gobierno colombiano reconociera su participación en los crímenes de lesa humanidad, así como también, que

...la desmovilización efectiva y verificable del paramilitarismo en Colombia se realice a la luz pública, con total transparencia y en

8 El MOVICE está conformado por organizaciones de mujeres y hombres, comunidades de diverso origen étnico, cultural y generacional, organizaciones sociales, sindicales y políticas que han vivido el impacto de la violencia generada por el Estado colombiano, a través de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos individuales y colectivos, políticos, económicos, sociales, culturales. Es importante aclarar que para el movimiento es necesario y urgente hacer una lucha frontal contra la impunidad con relación a los crímenes y las violaciones a los derechos humanos, perpetrados por el Estado por medio de estructuras militares y paramilitares, y demás, expresiones del terrorismo estatal. Según sus integrantes, ellos se organizan para luchar por los derechos de las víctimas a la verdad histórica, la justicia y la reparación integral. En este orden de ideas, se entiende por víctimas de crímenes de Estado a todas aquellos individuos que han sido objeto del terrorismo de estatal a través de sus estructuras militares y paramilitares, pero también cuando se les ha vulnerado algún derecho civil, social, político o económico. (MOVICE, 2012).

concordancia con el derecho internacional de los derechos humanos, de modo que los principios de verdad, justicia y reparación se garanticen para las víctimas y la sociedad. (Asamblea de Víctimas, 2004)

Este manifiesto se presentó en respuesta a la falta de justicia, verdad y reparación de las víctimas de los crímenes de Estado y del paramilitarismo. Es una evidencia empírica de la forma como movice ha puesto en el debate público al Estado colombiano como un actor más del conflicto interno. De esta manera, este movimiento logró configurar una doble estructura de tema y opiniones, ciertamente indispensable sólo si la comunicación es conducida de manera interactiva, como lo diría Luhmann.

Aquí, lo público, desde la perspectiva arentiana, acontece también en la conjugación entre discurso y acción cuando movice, como sujeto colectivo organizado y en movimiento, establece una relación con el problema de la ausencia de justicia, verdad, reparación y la imposición de la impunidad y el olvido frente a los crímenes de lesa humanidad ejecutados por agentes del Estado colombiano y paramilitares. Discurso revelador y acción transformadora estuvieron presentes en las dos asambleas de víctimas (2004 y 2005), en este caso frente a la noción de víctima de crímenes de Estado.

Lo anterior da cuenta de que la dinámica latente de movice tuvo una consumación ante la determinada situación problemática de la ausencia de justicia, verdad y reparación de víctimas y que emergió, como sujeto colectivo, en un momento específico del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares. Así, se interpeló al Estado y su política de perdón y olvido, en un momento en el que se había posicionado ese proceso como un éxito del gobierno de turno.

Entonces, en el espacio de aparición y específicamente con lo relacionado a las asambleas de víctimas y al proceso de desmovilización paramilitar, movice agenció una serie de discursos, demandas y denuncias que tuvieron un desplazamiento gradual entre lo individual hacia lo público, logrando de esta manera posicionar en la agenda pública una mirada problemática al proceso de desmovilización paramilitar, al tema de víctimas y demás políticas estatales que soportaron este proceso.

Desde la perspectiva luhmannina, la legalidad posee procedimientos estables para la toma de decisiones y encuadre de la opinión pública. En el caso del movice sus acciones y discursos se insertaron en la Ley 975 de 2005, su noción de víctima, entre otras cuestiones y el proceso de desmovilización de los paramilitares. La comunicación política fue dada por estos dos temas que lograron generar y articular sentidos, opiniones, diferentes o comunes. En este orden de ideas, cabe

la pregunta, luhmannina, por las reglas de atención que determinaron los temas o estas articulaciones de sentido, es decir, ¿cómo movilizó la atención el movice?

Fase de nacimiento del tema: Filtros de las reglas de la atención

Se ha realizado un seguimiento a la forma de cómo se construyó el tema de las víctimas de los crímenes de Estado por parte del movice. Si bien, sus primeras acciones y discursos en el marco de las asambleas de víctimas y del proceso de desmovilización de los paramilitares evidencian una forma particular de identidad e incidencia en lo público, es menester aclarar que, para Luhmann, los *temas* sirven para capturar la atención, no determinan el contenido de las opiniones, pero sí permiten revelar lo que en el proceso político de comunicación podría tener resonancia y suscitar una capacidad de respuesta. En el caso del movice, el tema de las víctimas de los crímenes del Estado se nutre de las opiniones que suscitó en su momento la Ley 975 de 2005, junto con las desmovilizaciones paramilitares y ha logrado llamar la atención desde una perspectiva preparatoria.

Según Luhmann, llamar la atención no significa generar vínculos a determinadas opiniones o contenidos decisionales por parte del sistema político, porque los temas antes deben pasar por los filtros de las reglas de atención. En este sentido: ¿qué filtros de las reglas de atención aplican para este caso de estudio?

En el marco del proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (auc), liderado por el presidente Uribe Vélez, este grupo de ultraderecha, bajo la dirección ideológica de Carlos Castaño, aceptó un cese de hostilidades como requisito para una negociación con el gobierno. Los días 14 y 15 de julio de 2003, en Tierralta, Córdoba, el Alto Comisionado para la Paz, los miembros de la Comisión Exploratoria y delegados de la Iglesia Católica, se reunieron con los representantes de las Autodefensas Unidas de Colombia, suscribiendo el 15 de julio el Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia⁹.

9 El proceso se inició a finales del año 2002, con la declaratoria de un cese unilateral de hostilidades, por parte de los grupos de autodefensas, cumpliendo así el requisito del Gobierno Nacional para el inicio de conversaciones. En carta pública enviada al Presidente de la República el 29 de noviembre de 2002, las AUC declararon un cese de hostilidades con alcance nacional, a partir del 1 de diciembre. Igual pronunciamiento hizo días después el Bloque Central Bolívar (BCB), anunciando un cese unilateral, incondicional e indefinido de hostilidades, a partir de las cero horas del cinco de diciembre de 2002. De igual manera, el 8 de diciembre el Ala Oriente, compuesta por las Autodefensas Campesinas de Casanare y las Autodefensas de Meta y Vichada, se comprometió a decretar un cese de hostilidades a partir del mes de diciembre, en cumplimiento de los requisi-

Ante la ausencia de un aparato legal que soportara este proceso, el gobierno impulsó en el Congreso la Ley de Justicia y Paz¹⁰. Fue entonces cuando el 28 de julio de 2004 aconteció la visita de tres jefes paramilitares Salvatore Mancuso, Ernesto Báez y Ramón Isaza al Congreso de la República de Colombia.

Mientras que para el gobierno era legítima la presencia de los jefes paramilitares en el Salón Elíptico de la Cámara de Representantes, los líderes de derechos humanos y víctimas del Estado y del paramilitarismo manifestaron su inconformismo frente a la presencia de los tres jefes paramilitares en el congreso. La prensa nacional registró así lo sucedido dentro del recinto del Congreso de la República:

La entrada en escena de Ernesto Báez compitió con la irrupción de Dilia Solano de la ong Justicia y Vida, que aprovechó el cambio de orador para reclamar justicia y reparación a las víctimas de los paramilitares y protestar contra el eventual perdón y olvido [...] Él y Mancuso también pasaron por alto la presencia en las barras de Iván Cepeda, hijo del asesinado senador de la Unión Patriótica Manuel Cepeda, que mantuvo en alto, sin pronunciar palabra, un retrato de su padre durante la audiencia.

Pese a su protesta silenciosa, fue apartado de las barras e interpelado por un policía que le exigió identificación y una explicación sobre su presencia en el lugar. Mientras esto pasó, Báez continuaba su discurso. Criticó las capturas masivas. [...] La aplicación de la política de allanamientos y detenciones masivas ha devenido en brutales atropellos a los derechos humanos, expresados en ultrajes, intimidaciones [...] Báez fue el encargado de poner sobre la mesa las posiciones de las autodefensas sobre temas cruciales como el intercambio humanitario con las Farc y los acercamientos con el ELN [...] (Moreno, 2004, p.29)

tos exigidos por el Gobierno. Sólo quedó excluido de esta iniciativa el Bloque Metro, que se había separado de las AUC y se pronunciaba en contra del proceso. El 23 de diciembre de ese mismo año, el Gobierno Nacional designó una Comisión Exploratoria de Paz, con la tarea de realizar contactos con los grupos de autodefensas que habían declarado públicamente un cese de hostilidades, y expresado la voluntad de iniciar acercamientos para adelantar un proceso de paz. Apoyándose en la ley 782 de 2002 que acababa de ser sancionada por el ejecutivo, el Gobierno expidió la resolución 185 del 23 de diciembre de 2002, designando un grupo de funcionarios para adelantar labores bajo la más estricta confidencialidad. La responsabilidad de informar sobre los desarrollos y avances del proceso quedó en manos del Alto Comisionado para la Paz.

10 Esta ley fue aprobada en el año 2005 y ha sido duramente cuestionada por organizaciones de derechos humanos, porque según los líderes sociales se basa en la idea del perdón y el olvido.

El acontecimiento provocó diversas reacciones entre líderes de derechos humanos en Colombia. Sin embargo, el gobierno continuó con el proceso de desmovilización¹¹. A la par de las manifestaciones de los líderes y las víctimas de los crímenes de Estado en las instalaciones del Congreso, dirigentes de las ong de derechos humanos también se movilizaban en las calles. El diario El Tiempo así lo registró.

... desde afuera llegaban al Salón Elíptico los ecos de un coro que gritaba "paramilitares asesinos", "Ni perdón, ni olvido". Eran marchantes que sobre las 10:30 de la mañana aparecieron por la carrera séptima con carteles y dos ataúdes. Casi todos, familiares de víctimas de las autodefensas o miembros de ONG de derechos humanos. A pesar de ser mucho menos en número, llegaron para hacerles contrapeso a las caravanas de apoyo al proceso con los paramilitares [...]

Un primer roce entre los dos grupos se dio cuando los que traían los ataúdes comenzaron a marchar alrededor de la plaza coreando contra los paras, mientras los otros manifestantes los chiflaban o cantaban el Himno Nacional. Luego comenzaron los empujones. Jóvenes de Bogotá que apoyaban a las AUC se cubrieron las caras con camisetas blancas y los otros gritaban: "Tienen ganas de matar, no se dejen provocar". Tuvo que intervenir el Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía para separarlos.

El representante Wilson Borja calmó los ánimos y el grupo de los ataúdes abandonó la Plaza de Bolívar [...] (Moreno, 2004, p.29)

Este episodio que aconteció dentro y fuera del Congreso dio cuenta de las reacciones en contra de la presencia de los tres jefes paramilitares en él. Las diferentes manifestaciones y los discursos que se presentaron contenían una carga significativa para el proceso de desmovilización de los paramilitares que se venía dando. Esta carga significativa evidencia además determinados valores en relación a los temas de justicia, verdad y reparación a las víctimas del paramilitarismo.

11 Frente a este proceso de desmovilización de efectivos de las AUC realizado en 2003, posteriormente se conoció que todo fue un montaje en el que se salpicaba al entonces presidente Álvaro Uribe (2002-2010), tras declaraciones de un implicado directo en la farsa. Según el exjefe paramilitar Freddy Rendón Herrera, alias El Alemán, Uribe estaba enterado de todo lo relacionado con el montaje y denunció nuevamente como responsable del fraude al entonces comisionado para la Paz Luis Carlos Restrepo. "Yo he creído siempre que uno debe saber qué hacen sus subalternos, él era un presidente que además era ministro, comisionado, etcétera. Además Luis Carlos Restrepo, cuando se reunía con nosotros, siempre llamaba al presidente vía satelital", subrayó.

En este sentido, y teniendo en cuenta los seis filtros de las reglas de la atención de Luhmann, el episodio de la visita de los tres paramilitares al Congreso de la República movilizó la atención por la carga de valores de justicia que entraron en juego en ese acto. Para los líderes de derechos humanos y miembros del MOVICE el acto provocó indignación, la cual se materializó en diferentes comunicados y pronunciamientos en contra de esta visita. Se conocen cartas de otros movimientos, de académicos y líderes sociales que surgieron después de los hechos narrados. Por mencionar algunos, el denominado Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, el Movimiento Político Colombianos y Colombianas por la Paz y la ONG Justicia y Vida, manifestaron su inconformismo. Al respecto, Cediell en comunicación personal¹² declaró que:

...Hay cosas en la vida que son descabezas y absurdas que indignan el corazón. El día de ayer en pleno Congreso de la República, tres de los dirigentes de los grupos de extrema derecha, los paramilitares, fueron invitados para que hablaran por 40 minutos en una audiencia pública. Estos señores son actores de crímenes de lesa humanidad, se les estima de más 30.000 muertes al año en Colombia y más de un millar de desplazados o desterrados, han implementado la guerra del terror asesinando de la manera más bárbara y absurda, les han robado de la manera más despiadada la tierra a los campesinos pobres, Estos señores han sido patrocinados por los narcotraficantes, los terratenientes, especialmente los ganaderos, han vivido en completa complicidad con el ejército, la policía y los servicios de seguridad del Estado, pues estos les ayudan a realizar la guerra sucia que los servicios del Estado no pueden hacer directamente. La complicidad es tan evidente que dentro de sus filas terminan todos los policías y soldados que salen de esa institución por mal comportamiento... (Cediell, 2012).

Es este sentido, Luhmann define la primera regla de atención como la neta prioridad de determinados valores cuya amenaza o violación hace surgir un tema político. En el caso de la visita de los tres jefes paramilitares al Congreso de la República, entró en juego un conjunto de valores de justicia en relación a las víctimas, de lo que el MOVICE denomina terrorismo estatal, entendido este como todos aquellos actos de violencia perpetrados por fuerzas militares en conjunto con estructuras paramilitares, porque para

12 Entrevista realizada por Leal R Giovanni. El señor Cediell es miembro e investigador de la ONG Justicia y Vida. Esta organización está integrada por líderes de derechos humanos y víctimas del conflicto allí se impulsó inicialmente y oficialmente el MOVICE.

los líderes de derechos humanos de esta organización, entre otras expresiones sociales, la Ley de Justicia y Paz otorgaba perdón y olvido para los paramilitares. Esta situación puso en tela de juicio la forma de proceder del mismo sistema político, que a través de esta norma negó y excluyó a las víctimas de las acciones conjuntas entre militares y paramilitares. De otra parte, un hecho relevante fue el encuentro de paz realizado en la ciudad de Barrancabermeja el 14 de agosto de 2011, donde representantes de diferentes comunidades campesinas, afro descendientes e indígenas se dieron cita por la defensa de la tierra y la paz de Colombia. El objetivo de este encuentro era declarar frente a la sociedad colombiana y la comunidad internacional la preocupación por el futuro de la tierra, el territorio, los recursos, la democracia, la garantía de los derechos y las posibilidades de una solución política a la guerra en Colombia.

En este encuentro, que también contó con la participación y motivación de MOVICE, se manifestó el rechazo frente a las políticas del Estado colombiano que promueven un modelo económico que permite la explotación intensiva de la tierra y los recursos naturales, políticas que han favorecido a las empresas transnacionales y a los grupos económicos, situación problemática que complejiza el conflicto interno por la tierra y la lucha por el territorio. Se denunciaban, además, los procesos de expropiación, despojo y desplazamiento forzado.

Las comunidades campesinas y afro descendientes que asistieron al encuentro afirmaron que el modelo económico propuesto por los gobiernos de los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos destruyen la economía interna de las comunidades campesinas, los territorios indígenas y afro descendientes y produce un avance de la dinámica del conflicto interno armado colombiano. Así mismo, se expresó la indignación y preocupación por el proyecto de Ley General de Tierras y de Desarrollo Rural, la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras y el Plan Nacional de Desarrollo.

También manifestaron su apoyo al proyecto de Ley de Reforma Agraria Integral presentado por las organizaciones campesinas, documento construido por la Mesa de Unidad Agraria. De otra parte, las comunidades campesinas y afro descendientes partícipes del encuentro manifestaron la necesidad del diálogo como camino que permita lograr avanzar hacia la solución política y la paz anhelada en Colombia:

Proponemos que todos esos esfuerzos, articulados entre sí y sumados a otras expresiones de la organización social en el ámbito local o atendiendo preocupaciones sectoriales, étnicas, o de género, confluyan en la preparación

y realización de constituyentes regionales, espacios de soberanía popular y participación ciudadana, concebidos como mecanismos de construcción de paz y justicia social y por la solución política. Su diseño, debe de posibilitar la consideración de la problemática general del conflicto y sus salidas, así como el abordaje de las respectivas especificidades regionales. Estos procesos suponen la participación activa y directa de los más amplios sectores sociales, atendiendo su diversidad y pluralidad, y debe ser conducente a la definición precisa de mandatos regionales. (2011)

Este tipo de encuentros regionales son un síntoma de los sucesos y decisiones que se toman desde el sistema político. En ellos se manifiestan inconformidades frente a la forma de proceder del sistema político colombiano. Se evidencia un cansancio y una indignación por la forma como se concibe el territorio, la venta de la tierra de campesinos a multinacionales, la forma como se aborda el asunto de la guerra y de las víctimas en Colombia, en cuanto se demanda la necesidad del diálogo.

Estas opiniones estructuran un conjunto de sentido articulado al tema que llama la atención y, como diría Luhmann, son síntomas del suceso político, puesto que las condiciones reales del suceso con respecto a la pérdida de tierras y de víctimas han sido incalculables y no se tiene la información suficiente. A su vez, este tema de las tierras y su venta a multinacionales encuadrarían en lo que Luhmann llama “dolores a sus sucedáneos provocados por la civilización”, ya que el tema de la tierra se refiere a restricciones económicas que alarman a la población campesina, indígena y afro, quienes, para los miembros de MOVICE, son también víctimas del sistema político colombiano.

A modo de conclusión

Luhmann afirma que los temas políticos en el marco del sistema político no se producen o desarrollan por gusto, sino que poseen una historia de vida, así como la vida misma puede reconocer diversas vías. Dice que en las diversas fases de un tema permanecen abiertas determinadas posibilidades, problemas para resolver y determinado presupuesto de participación. Esto deriva en posibilidades estructuradas de acción para los que promueven el tema, lo estimulen o lo moderen. La historia de vida del tema de víctimas de crímenes de Estado, en el caso de MOVICE, da cuenta de unas fases latentes en que el tema apareció y movilizó posibles implicados e interesados que provocaron de manera encausada su nacimiento.

La fase latente del caso objeto de estudio estuvo compuesta por las acciones y discursos movilizadas por

el MOVICE en torno al Proyecto “Nunca Más Crímenes de Lesa Humanidad” en 1995. Las opiniones que empezaron a surgir alrededor de la noción de víctima, presentes en Ley 975 de 2005, las asambleas de víctimas de 2004 y 2005 promovidas por las víctimas de los crímenes de Estado, la marcha del 6 de marzo de 2008 contra los crímenes de Estado y del paramilitarismo, fueron hechos que conformaron la primera parte de la historia de vida del tema de las víctimas.

En su momento movilizaron la atención de diversos líderes de derechos humanos, por supuesto, víctimas de los crímenes de Estado y del paramilitarismo, algunos personajes como la ex senadora Piedad Córdoba, hoy activista del Colectivo Colombianos y Colombianas por la Paz, entre otros.

En relación a los discursos que se movilizaron en esta fase latente estaba el interés de cuestionar y ampliar el concepto de víctima, el cual se encontraba restringido a aquellas personas que individual o colectivamente habían sufrido daños directos físicos o emocionales, por parte de grupos al margen de la Ley, lo cual en su momento generó opiniones en contra, en razón a que tal definición no contemplaba a las víctimas civiles del Estado. Dicho discurso, agenciado por el MOVICE, se instaló posteriormente en las Asambleas de Víctimas, donde se denunció al Estado como responsable de masacres y desapariciones.

Así mismo, quedó instalado en el escenario de aparición de las marchas, la necesidad de ampliar la noción de víctima. Esta acción concreta movilizó el tema de las víctimas de los crímenes de Estado y del paramilitarismo de manera importante en el ámbito nacional e internacional. Aunque no tuvo la misma masividad que la marcha contra las FARC, sí dejó en el sistema político y en la sociedad en general la idea que el Estado colombiano también es un actor armado que ha dejado víctimas civiles a largo de la guerra en Colombia.

De otra parte, se puede hablar de una fase de nacimiento del tema, como conjunto de sentidos que articulan diferentes opiniones, algunas a favor, otras en contra. En el caso del episodio de la visita de los tres jefes paramilitares al Congreso, allí se movilizó la atención alrededor de lo que Luhmann llamó *netamente prioridad de determinados valores*. Esa visita movilizó la atención por la carga de valores de justicia que entraron en juego en este acto. Por ello, las reacciones de indignación por parte de líderes de derechos humanos y víctimas del paramilitarismo.

Después aconteció la asamblea de Barrancabermeja que dio lugar a una mirada más amplia de la noción de víctima del Estado, esta vez relacionada con los problemas de tierra que tienen los campesinos, los indígenas y los afros, con la venta de las tierras a las

multinacionales y con el tema, nuevamente, de las víctimas de la guerra en Colombia. Para el MOVICE, las comunidades antes mencionadas son víctimas del sistema político colombiano.

La historia de vida del tema de las víctimas de los crímenes de Estado, construida a través del seguimiento a las acciones y discursos activados por el MOVICE, dio cuenta, no solamente de su construcción, sino de la forma como se construyó también la identidad de ese movimiento. Cada acción contribuyó en la construcción del tema y, junto a los discursos movilizados, estructuraron la identidad que permitió identificar y distinguir al MOVICE de otras expresiones civiles que también trabajan sobre los derechos humanos y la guerra en Colombia.

Finalmente, cada una de las acciones que aparecen en este recorrido de la vida del tema de las víctimas de los crímenes del Estado en Colombia influyó dentro del sistema político, logró articular diferentes opiniones y, parafraseando a Luhmann, se configuró una opinión pública que ayudó a acotar la complejidad de los subsistemas, pero no ha provocado cambios significativos en el proceso decisorial que le compete al sistema político, favorables a las exigencias y demandas relacionadas con el tema.

El tema de las víctimas de crímenes de Estado no está incluido en las reformas de la Ley 975 de 2005, el tema de la venta de tierras a multinacionales y el desplazamiento forzado a causa de la violencia estatal son asuntos que en el complejo sistema político colombiano no se han resuelto de manera favorable para las víctimas del Estado.



<http://www.imagui.com/a/gente-hablando-dos-persona-cLLrdq687>

Referencias

Arendt, H. (1993). *La Condición Humana*. En: la polis y la familia. Buenos Aires. Paidós.

Luhmann, Niklas. (1978) "La Opinión Pública". En: *stato di diritto e sistema sociale*. México. Flacso.

Pécout, Daniel. (2003) "Violencia y Política en Colombia". En: *elementos de reflexión*. Medellín. Hombre Nuevo Editores.

Cibergrafía

http://www.movimientodevictimas.org/index.php?option=com_content&task=view&id=490&Itemid=1

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1512042>

Movimiento Nacional de Crímenes de Estado. (2005). *Nunca Más Crímenes de Lesa Humanidad*. Recuperado de (http://www.movimientodevictimas.org/index.php?option=com_content&task=view&id=490&Itemid=1)

Congreso de Colombia. (2005) *Ley 975 de Justicia y Paz*. Recuperado de <http://www.eclac.cl/oig/doc/col2005ley975.pdf>

Colectivos de Abogados José Alvear Restrepo. (2006). *Consolidación paramilitar e impunidad en Colombia*. Recuperado de <http://www.colectivodeabogados.org/CONSOLIDACION-PARAMILITAR-E>

Asamblea de víctimas. *Manifiesto por la Verdad, la justicia y la Reparación integral*. (2004). Recuperado en http://abogarte.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=2375:1405&catid=63:derechos-humanos&Itemid=185

Moreno, Mauricio 2004,29, julio, *Paras : 120 minutos en el Congreso*.El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1512042>

Rendón Herrera Freddy. Recuperado de: <http://www.barrigaverde.net/?q=node/1674>

¿POR QUÉ FALLA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES?



Yenifer Fandiño Martínez*

RESUMEN

La implementación de la política pública de atención a víctimas constituye un avance no solo en la protección y garantía de derechos, sino también en la respuesta estatal hacia la crisis humanitaria que ha conllevado el conflicto armado en el país; no obstante so pena de no soslayar dichos beneficios y adelantos es necesario realizar una serie de ajustes al marco administrativo y fiscal con el cual se desarrolla con especial énfasis a nivel local.

ABSTRACT

The implementation of public policy attention to victims is a step forward not only in the protection and guarantee of rights, but also in the state's response to the humanitarian crisis that has led to the armed conflict in the country, yet not avoid failing these benefits and advances is necessary to make a series of adjustments to the administrative and fiscal framework which is developed with special emphasis at the local level.

Palabras clave:

Ley de víctimas, finanzas públicas, descentralización, Plan de acción territorial –PAT, Sistema de Atención y reparación integral a víctimas – SNARIV

Keywords:

Victims' Law, public finance, decentralization, territorial action plan, attention and reparation victims' system

Introducción

El conflicto armado¹ que se ha presentado en el país y que fue reconocido jurídicamente por la ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), según cifras de la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (UARIV), ha afectado desde mediados de 1980 a febrero de 2014 a cerca de 6.073.453² personas por diferentes hechos victimizantes.

Dicha afectación ha generado subsecuentemente el planteamiento de una política pública dirigida a su atención y reparación, conformándose para ello una serie de normas y espacios de coordinación y participación, que contienen y expanden el marco de reconocimiento de derechos que se relacionan directamente con la puesta en marcha de acciones orientadas a tener el mayor impacto posible en la mitigación tanto de los trece hechos victimizantes³ reconocidos, como de sus efectos.

Hay que resaltar que el solo hecho de contar con una política pública que contenga dentro de sí un enfoque de derechos, al reconocer el alto grado de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado en Colombia y desarrollar procedimientos y protocolos para el restablecimiento de derechos y la paliación de las consecuencias del conflicto, representa para el país un avance enorme que es necesario mantener por encima de los cambios de gobierno.

No obstante, en el marco de dicha continuidad en la implementación de la política, es ineludible que, para maximizar los beneficios dirigidos a las víctimas, se realicen modificaciones a los procedimientos gubernamentales y financieros que acompañan la implementación de la Ley 1448 de 2011 a nivel local.

Para corroborar dicha hipótesis⁴ este documento se dividirá en tres capítulos: a) componentes de la

1 Ver al respecto artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 1 del Protocolo adicional II.

2 Cifra consultada en http://rmi.unidadvictimas.gov.co/?page_id=1629 el 13 de Mayo de 2014

3 La Ley 1448 establece la tipificación y atención de doce hechos victimizantes, que son: masacre, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento ilegal de menores, secuestro, desaparición forzada, tortura, violencia sexual, atentados graves contra la integridad física y mental, acto terrorista (atentados, combates, enfrentamientos, hostigaciones), amenazas, minas antipersona y artefacto explosivo improvisado, despojo y/o abandono forzado de tierras y desplazamiento forzado.

4 Ver al respecto: Departamento Nacional de Planeación. Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. 2012

política pública, con el fin de evidenciar cómo está diseñada la política; b) descentralización y política pública, donde se visibiliza el entramado institucional y sistémico establecido para la implementación de la Ley 1448 de 2011; y c) atención a víctimas del conflicto y distribución de recursos, en el que se muestran las principales fuentes de financiación dirigidas a la atención de víctimas.

En tal sentido el siguiente documento, producto de un ejercicio académico, expone los lineamientos generales de la Política Pública de Prevención, Protección, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los principales fallos que en su implementación en terreno se han proferido, desde una perspectiva académica basada en ejercicios de contraste realizados en una muestra total de 50 municipios de los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Nariño y Magdalena. Para efectos de su publicación, los datos puntuales de dicha focalización geográfica han sido extraídos y resumidos en los principales hallazgos que se exponen a lo largo del texto.

La metodología utilizada en esta evaluación fue de tipo analítico explicativo. En este sentido, se recopilaron estudios, artículos científicos y trabajos que dan cuenta del objeto de estudio y que se encuentren en libros, tesis y documentos gubernamentales y no gubernamentales. Se descartaron otras fuentes tales como barridos de prensa y revistas y se tomó como periodo de análisis los años 2011 a 2013.

Así mismo, es de aclarar que la información expuesta en este documento no solo se deriva de informes y otros documentos gubernamentales. Esta información fue complementada con visitas a terreno en cada uno de los municipios seleccionados para la muestra. Para su construcción se realizaron entrevistas con los secretarios de atención a víctimas de las gobernaciones de Norte de Santander y Magdalena, funcionarios de la UARIV Nariño, Magdalena y secretarios de gobierno municipal de los municipios de dichos departamentos, lo que permitió contrastar la información soportada a nivel nacional y observar los principales vacíos que en terreno y dada la desarticulación nación – territorio, no permiten una ejecución total de la política y generan una reducción en los impactos esperados.

Componentes de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas

Teniendo en cuenta que este documento se deriva de un ejercicio académico, antes de profundizar con la

*Administradora pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Magister en Gobierno y Política Pública de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como oficial de protección y política pública del Consejo Noruego para Refugiados (NRC). Correo electrónico: yenifermiladys@gmail.com

descripción y el análisis de la política de atención y reparación a víctimas, es necesario aclarar que dentro de este análisis se tratarán, como conceptos unificados sobre política pública, los utilizados por Thoenig (1997) “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental” (p. 22) y más exactamente el construido por Roth (2006):

“El conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables de medios y acciones que son tratados por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p. 64).

Ahora bien, al tener en consideración que la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas no solamente indica una acción directa del Estado sobre una situación problemática, sino que también responde a un enfoque puntual de prevención, protección y garantía de derechos para la población que ha sido víctima del conflicto. Se puede decir que tanto el estudio como la implementación de la misma incorporan un fuerte enfoque de derechos humanos.

En ese sentido, es necesario considerar que esta política pública surgió dada la existencia de violaciones masivas de derechos individuales y colectivos que se desprendían de la dinámica del conflicto armado interno existente en el país. Este tipo de política pública implica, en sus diferentes componentes, la adopción de una serie de principios, enunciados por Pérez (2007), tales como: universalidad, interdependencia, inalienabilidad, igualdad y no discriminación, que responden al modelo de Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política de 1991.

Es de recordar que este modelo estatal enmarca un fuerte contenido prestacional de derechos a partir de la formulación y mantenimiento de condiciones para su goce efectivo, adoptando para ello instrumentos normativos e institucionales para su realización de forma progresiva. Uno de estos instrumentos es, precisamente, la vinculación dentro del bloque de constitucionalidad, no solo de tratados de derechos humanos, sino también de principios rectores de los desplazamientos internos, entre otros, que de acuerdo a la especificidad de la política pública se convierten en el eje principal del accionar estatal.

La incorporación del enfoque de derechos en la política pública coadyuva a que se desarrollen procesos de valoración de resultados desde el punto de vista del impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida y con ellos, el goce efectivo de derechos de la población en los campos de competencia de las

entidades territoriales y nacionales, elemento que, sin lugar a dudas, complementa los dos aspectos en los que generalmente se enmarca la construcción y puesta en marcha de las políticas públicas: el *politico-institucional*, basado en la norma que le sustenta y el enramado institucional que se crea para ponerla en marcha, y el *administrativo y financiero*, cuyo eje es la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno dadas a través de la descentralización.

Con base en lo anterior, la implementación de la política pública de Prevención, Protección, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas se presenta no solo como un mecanismo de planeación y articulación interinstitucional del accionar estatal para dar respuesta a necesidades poblacionales, sino también como un instrumento para la realización de derechos y el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado.

Así, la política pública busca prevenir, proteger, atender, estabilizar y reparar integralmente a la población que ha sido víctima, estipulando como componentes centrales la atención y asistencia, la prevención y protección, la verdad y justicia y finalmente la reparación integral. Cada uno de ellos está compuesto de medidas de atención que buscan, como lo expresa el ex ministro Esguerra en el prólogo del documento compilatorio de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus Decretos Reglamentarios: “lograr que todas aquellas personas que han sufrido las más nefastas consecuencias del conflicto armado interno reciban una reparación integral y logren recuperar el proyecto de vida del que fueron despojadas” (2011, p. 10)

Para tal efecto, se prevé la puesta en marcha no solo de la Ley 1448 de 2011, sino también de los decretos 4633, 4634, 4635 y 4829 de 2011 y finalmente de los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012. Es en este marco normativo donde la atención a víctimas se orienta a la implementación de líneas de acción y medidas puntuales que se derivan de componentes y ejes transversales: (Ver figura 1).

Figura 1. Componentes de la política pública de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado



Fuente: UARIV - presentación Lineamientos de la ley 1448. Proceso de asistencia técnica territorial. 2012

Ahora bien, al puntualizar estos componentes y medidas, el documento CONPES 3726 de 2012 se convierte en la base fundamental del proceso de asignación y puntualización de las competencias por niveles de gobierno que se estipuló a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV), el cual establece detalladamente cinco componentes y cinco ejes transversales que se deben aplicar en la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto en el país, bajo los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad, (Informe de gestión anual del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas –SNARIV, 2012), los cuales son:

Componente de Verdad. Este componente busca reconocer a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de las violaciones a los derechos humanos. Este componente desarrolla acciones en Verdad Histórica. Promueve procesos de construcción, recuperación, difusión y preservación de la memoria histórica, y Verdad Judicial. Desarrolla acciones orientadas a garantizar el acceso a información, en el marco de los procesos judiciales.

Componente de Justicia. Este componente presenta como objetivo diseñar e implantar mecanismos efectivos de acceso a la justicia y protección de los derechos de las víctimas.

Componente de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición. Este componente desarrolla dos líneas de acción: Prevención. Comprende las medidas enfocadas a evitar la ocurrencia de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH. Protección. Su propósito es salvaguardar los derechos a la vida e integridad de personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo y garantizar a las víctimas el derecho a la propiedad y usufructo de la misma sea individual o comunitaria.

Componente de Asistencia y Atención. El objetivo de este componente es restablecer los derechos y brindar información, orientación y acompañamiento a la población víctima. Este componente desarrolla dos líneas de acción: Asistencia. Entendida como aquellas medidas, programas, y recursos, orientados a restablecer los derechos de la población víctima y brindar las condiciones para llevar una vida digna. Atención. Definida como la acción de brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima.

Componente de Reparación Integral. Dirigidas a la reconstrucción del proyecto de vida y dignificación de las víctimas individual, colectiva, material, moral y simbólicamente. Para la reparación individual se consideran las siguientes líneas de acción: Restitución: Restablecimiento de la situación existente de las víctimas, antes de las violaciones a los derechos humanos. Rehabilitación: Restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. Indemnización: Compensación económica entregada a las víctimas. Medidas de Satisfacción: Restablecimiento de la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre lo sucedido. Garantías de no repetición: Acciones afirmativas, económicas y políticas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, los Planes de Reparación Colectiva están dirigidos a sujetos que hayan sufrido un daño colectivo ocasionado por la violación de los derechos colectivos, la violación grave y manifiesta de los derechos individuales de sus miembros, o un impacto colectivo por la violación de derechos individuales, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. La reparación colectiva debe entenderse como un derecho del que son titulares los grupos u organizaciones sociales y políticas y las comunidades que hayan sido afectadas por eventos como los señalados anteriormente. Las medidas de este componente son:

Restitución de tierras, que busca el restablecimiento del goce jurídico y material de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados; Restitución de vivienda, que tiene como fin atender de manera progresiva a las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, a través del subsidio familiar de vivienda rural o urbana; Medidas para la promoción del empleo rural y urbano destinadas a brindar las herramientas necesarias para que las víctimas puedan competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones; Acceso a créditos en condiciones especiales para las víctimas, permitiéndoles la recuperación de su capacidad productiva haciendo uso de líneas de crédito de redescuento; Retorno y/o reubicación; Indemnización administrativa; Rehabilitación física y mental; Exención de la prestación del servicio militar; Reparación simbólica. (SNARIV 2012)

Sin embargo, es necesario mencionar cómo la implementación de dicha política pública hasta este momento no ha generado las condiciones básicas para la superación del *estado de cosas inconstitucional* establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004. En tal sentido, aunque dentro de la política de atención a víctimas se incorporaron elementos asociados a la implementación de la misma y al desarrollo institucional necesario para ello, el accionar estatal no ha incorporado una estrategia clara que permita subsanar las debilidades estructurales que la Corte visibilizó, incluso desde la construcción de la política de atención al desplazamiento forzado⁵, tales como la insuficiencia en la apropiación de recursos, escasa cobertura de los programas, poca coordinación intergubernamental, y ausencia de participación de

5 Se resalta cómo aunque la Ley 1148 de 2011 o ley de víctimas y restitución de tierras, que contiene y expande el marco de reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia, planteando con ello una atención integral a las afectaciones hechas a través de trece hechos victimizantes tipificados jurídicamente.; Contrario a lo que se puede llegar a pensar, no modifica ni deroga la política pública de atención a población desplazada, razón por la cual, tanto competencias como fuentes de financiación permanecen vigentes.

la población, todo ello teniendo en cuenta el excesivo énfasis hacia soluciones de corto plazo y de carácter temporal en la atención que se presta al desplazado. Como se podrá observar, aunque dentro del proceso de formulación e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas se han logrado algunos avances, sobre todo en lo concerniente a la cobertura y tipificación de delitos contra la población, es bastante visible la existencia de fallas estructurales que hasta el momento no han sido mitigadas o reducidas, dando como resultado que la magnitud del problema humanitario y la reiterada inatención a la población sea un hecho palpable.

Descentralización y política pública

La Constitución Política de 1991 acentuó el carácter descentralizado del Estado, fortaleciendo la inversión social territorial mediante la asignación de mayores recursos y competencias a los niveles subnacionales y buscando garantizar un mayor grado de eficiencia y equidad en el gasto público y una relación más estrecha entre el Estado y el ciudadano, a partir de la puesta en marcha de las competencias derivadas de la implementación por niveles de gobierno de políticas públicas diseñadas para la garantía de derechos.

Ahora bien, la distribución y articulación de las competencias entre la Nación y las entidades territoriales en cualquiera de los campos de acción estatal debe efectuarse de acuerdo con la Constitución Política en su artículo 288 y la Jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional⁶, a partir de los siguientes principios básicos:

1. *Coordinación*, exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado.
2. *Concurrencia*, exige participación conjunta de los distintos niveles territoriales, cuando las instancias con menos cobertura sean insuficientes o incapaces de ejercerlas por sí solas, o cuando el asunto en cuestión trasciende el interés exclusivamente local o regional.
3. *Subsidiariedad*, que exige que los niveles territoriales asuman o apoyen, según el caso, las competencias y funciones de otros, cuando a partir de criterios objetivos estos carecen de la capacidad administrativa, institucional o presupuestal.

6 Ver al respecto Sentencias C-931 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-983 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-1187 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-1151 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería) y C-066 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz).

Bajo este esquema, la implementación territorial de la política de atención y reparación a víctimas se orienta por criterios de coordinación que integran las competencias y recursos de los diferentes niveles del Estado dentro de El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), creado a través del Decreto 790 de 2012, en donde se trasladan las funciones que venía cumpliendo el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con el fin de hacer coherentes, eficientes y pertinentes las acciones de los diferentes niveles de gobierno y responder así a las necesidades territoriales

Figura 2. Principales competencias por niveles de gobierno

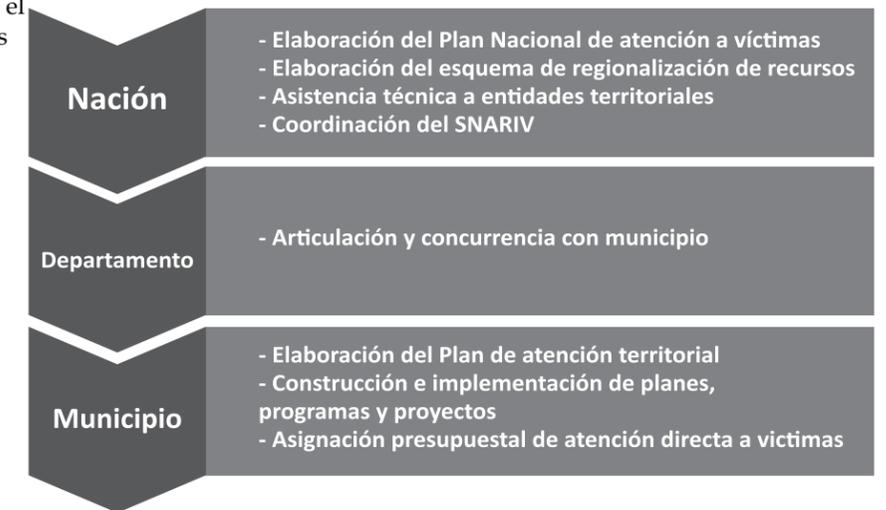


Figura 3. Funcionamiento del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas

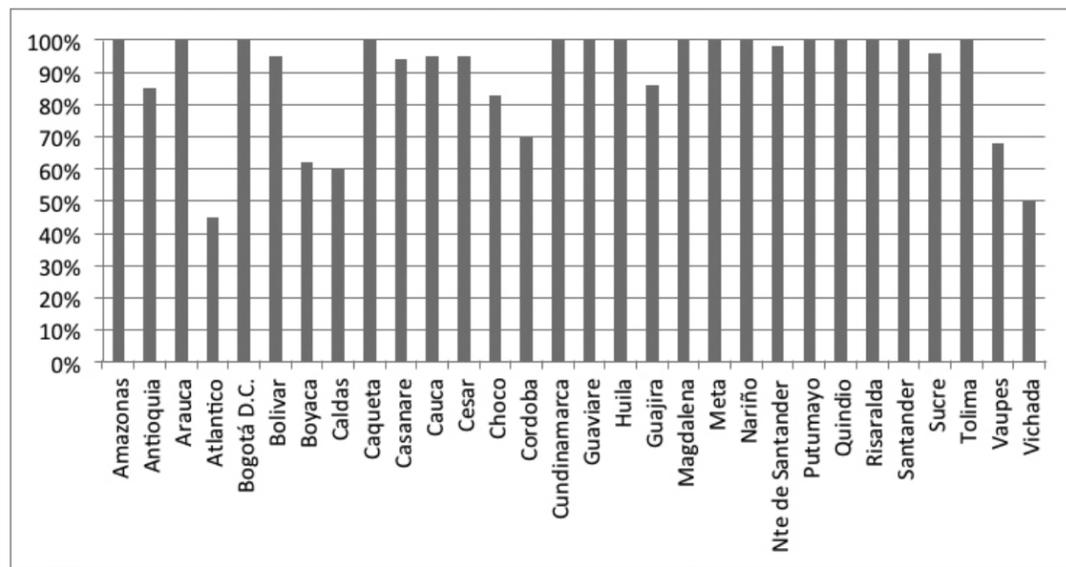


Fuente: UARIV (2012) Guía para conformación y funcionamiento de los comités territoriales de justicia transicional. Página 12. Bogotá

Dado lo anterior, y con base en la importancia de contar con instancias de coordinación a nivel territorial, se estableció la obligatoriedad de crear los Comités Territoriales de Justicia Transicional cuya función principal es la planeación, gestión, ejecución y evaluación de los proyectos, programas, planes y cronogramas establecidos para dar respuesta a las necesidades localmente caracterizadas de la población victimizada.

Sin embargo, como es posible observar en la figura 4, a agosto de 2012 y después de un año de haber sido promulgada la ley de víctimas, el porcentaje de instalación de comités era bastante bajo en varios departamentos, lo cual no solo obedecía en un alto porcentaje al desconocimiento sobre funciones asignadas a nivel local por los nuevos mandatarios, sino también, por la muy débil estrategia de articulación que no permitió que se brindara la asistencia técnica necesaria para que se cumplieren con los términos legalmente establecidos tanto para la creación de dichos comités, como para la formulación de acciones públicas dirigidas a las víctimas.

Figura 4. Implementación de Comités de Justicia Transicional por departamento.



Fuente: SNARIV. (2012) Informe de gestión anual sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas. Gráfica 12. Porcentaje de CTJT Instalados por municipio. Pág 31. Bogotá D.C

Aunado a lo anterior se suman otros factores que debilitan el correcto accionar del SNARIV en terreno y dentro de los cuales se puede especificar:

- No activación del Comités de Justicia Transicional: Existe un bajo nivel de convocatoria, con poca o nula participación de entidades del SNARIV nacional o departamental, lo cual no solo no deriva en una no concertación de agendas sino que invalida los procesos a nivel municipal
- Poca voluntad política local y alta Rotación de Funcionarios: en especial de Secretarios de despacho y enlaces municipales de atención a víctimas, quienes finalmente son los formuladores y ejecutores de las acciones dirigidas a víctimas.
- Falta de sistematización: Falta de información, bajo registro de actas en sesiones y acciones, poca comunicación al interior del SNARIV
- Bajo o nulo presupuesto: usualmente el presupuesto a nivel local es insuficiente, no definido o no corresponde a las necesidades, o simplemente está sujeto a cambios continuos.

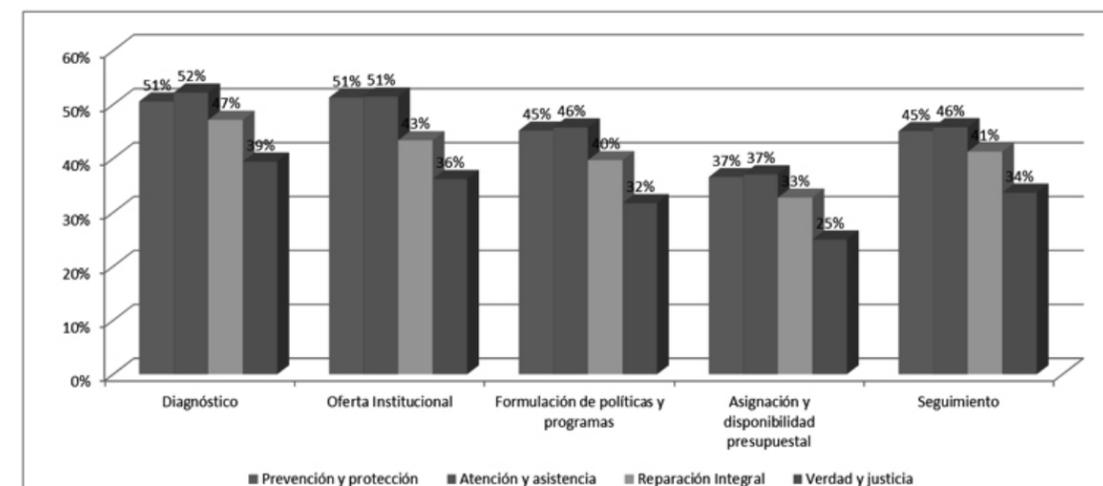
En tal sentido, la política pública estructurada para dar atención a las víctimas incluye como esquema descentralizador el desarrollo de una articulación territorial que parte del reconocimiento de la necesidad de un verdadero compromiso por parte de todos los niveles del Estado y que hace referencia a los criterios, estrategias y herramientas que se requieren para que, de manera articulada, entre la Nación y las entidades territoriales

planifiquen y ejecuten coordinadamente planes, programas y proyectos en los diferentes componentes. Sin embargo, lo que se observa es una gran ausencia de estrategias concretas y delimitadas de coordinación y promoción de las acciones de las entidades territoriales en materia administrativa y presupuestal.

Dicha ausencia de estrategias se cristaliza en el proceso de formulación de los Planes de Acción Territoriales (PAT), normatizados a través del Decreto 4800 de 2011 en su artículo 250, numeral 4, donde se estipula que los PAT se constituyen como el instrumento elaborado por municipios y departamentos con la participación de las víctimas y la concurrencia del nivel nacional, con el objeto de establecer las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas para cada entidad territorial. Los PAT, en estricto sentido, deben incorporar la caracterización de las víctimas, los planes, programas y proyectos, la asignación presupuestal correspondiente, así como el mecanismo de seguimiento y de evaluación con metas e indicadores, necesarios para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas durante el cuatrienio periodo de gobierno.

Sin embargo, nuevamente y como producto de las fallas antes mencionadas dentro del SNARIV, en la evaluación que la UARIV realizó a 923 planes de acción a corte 30 de abril de 2013, se encontraron los siguientes hallazgos, expuestos gráficamente por la Unidad para Víctimas, resaltando el hecho de que la media nacional demuestra que ninguno de los componentes de atención cuenta con el suficiente desarrollo como para brindar condiciones básicas de cesación de la condición de vulnerabilidad o que se ha realizado una correcta implementación de la ley.

Figura 5. Principales resultados a la evaluación nacional a Planes de Atención a víctimas



Fuente: UARIV (2013). Presentación evaluación a planes de acción a corte 30 de abril de 2013. Santa Marta, Magdalena.

Al contrastar la anterior información en terreno lo que se puede señalar es:

- En la mayoría de municipios se fijaron acciones en bloque para el cuatrienio, sin tener desglose en indicadores o metas que permitan ver su avance año a año.
- La batería de seguimiento y monitoreo responde a todo el plan y no a los programas que se plantean realizar.
- Los componentes con menos desarrollo son los ejes transversales de participación, retornos y fortalecimiento institucional.
- Los PAT no incluyen acciones referentes a los planes de reparación colectiva o a los procesos de restitución de tierras.
- En todos los PAT se estipula cofinanciación del nivel nacional y departamental, sin embargo, se asigna presupuesto sin que haya una fuente clara sobre la base de la cual se deriva esta información.
- La información presupuestal remitida hace parte o del plan plurianual o del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que son instrumentos de proyección financiera pero que no garantizan una verdadera asignación de recursos.
- Los valores de compromiso fiscal propio en los PAT no concuerdan con los reportados en ejecución y asignación con base a los decretos de liquidación presupuestal.
- La programación anual de recursos no obedece a las necesidades planteadas dentro del PAT.
- El esquema de planeación presupuestal puede obedecer más a tendencias financieras

o coyunturas propias del territorio que a un engranaje entre los procesos de planeación y presupuestación establecidos a nivel municipal.

- En la información suministrada no se refleja el uso de otras fuentes de financiación diferentes a recursos propios o del Sistema General de Participaciones (SGP), lo cual debilita financieramente y sobre carga el esfuerzo presupuestal necesario para atender a las víctimas.
- No es posible visibilizar claramente recursos derivados de cofinanciación y/o regalías.
- Aunque se asignan partidas presupuestales importantes no se ejecutan en su totalidad lo cual debilita el impacto del esfuerzo financiero realizado.
- La ejecución en los dos años de la implementación de la Ley 1448 de 2011, responde a actividades dirigidas a la atención de urgencia y generación de ingresos, dejando a un lado el resto de componentes y medidas de asistencia y reparación integral.
- Dentro de las asignaciones dirigidas a la atención de víctimas en muchos casos se encuentra el pago de enlaces, lo cual puede responder a acciones en el marco del fortalecimiento institucional. Sin embargo, esto no es coherente con lo planeado en los PAT, puesto que los componentes con menos desarrollo son participación, retornos y fortalecimiento institucional.

En tal sentido, aunque se delinearon las bases de un esquema descentralizador soportado en una articulación entre niveles de gobierno, los escenarios de construcción de planes y participación a nivel local, en esencia, son conformados por las mismas instituciones que no se encontraban articuladas cuando

existía el SNARIV y se formulaban los Planes Integrales Únicos (PIU), lo que subsecuentemente genera que los vacíos institucionales y de funcionamiento del sistema como tal sigan presentes sin ninguna modificación. Se presentan por tanto grandes vacíos y dificultades que se convierten en uno de los puntos más críticos en el diseño, ejecución e implementación de la política pública local, dinámica que ha incidido en el muy bajo nivel de cese de vulnerabilidad entre la población victimizada.

Es así como, aunque la Corte Constitucional ha ordenado en continuas ocasiones que de acuerdo a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, propios de un esquema descentralizador, las entidades nacionales deben colaborar y apoyar a las entidades territoriales técnica y financieramente para que superen sus falencias en materia de atención, aún existen serias disparidades entre las entidades territoriales en cuanto al número de víctimas y la correspondiente capacidad institucional para dar respuesta desde la entidad territorial.

Es posible afirmar entonces, que si bien el proceso de descentralización colombiano es uno de los principales instrumentos con que cuenta el Estado para orientar su accionar de forma más localizada o focalizada frente a las diferentes necesidades territoriales y en estricto sentido en cuanto a la atención de las víctimas del conflicto armado, el SNARIV y los PAT son los ejes articuladores de la implementación de la política pública y hasta que las debilidades existentes en sí mismos no sean enmendadas, la garantía de derechos de las víctimas del conflicto será mínima.

Atención a víctimas del conflicto y distribución de recursos

Como se mencionó anteriormente, el proceso de descentralización es el eje articulador de la implementación de la política pública y por tanto de la garantía de derechos. En tal sentido, al efectuar un análisis sobre la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas se deben tener en cuenta que la implementación de la misma está relacionada directamente a la descentralización territorial, en la que por medio de la Ley 1190 de 2008 y los Decretos 4800, 4633 y 4635 de 2011 se establecen las funciones conferidas a las entidades territoriales, así como los mecanismos y/o instrumentos por los cuales ejecutarlas y que la descentralización fiscal ligada al uso de los recursos públicos se encuentra ceñida en un alto porcentaje con el recaudo de recursos propios.

Lo anterior se ve plasmado a nivel territorial en el Plan de Atención Territorial (PAT) que, como ya se puntualizó, tiene como objetivo planificar,

implementar y hacer seguimiento a las acciones que en materia de prevención y reparación de víctimas se han conferido a través de la descentralización territorial a los municipios y departamentos, el cual se formula y concierta en el ámbito regional para responder a las diversas demandas y necesidades de la población desplazada o en riesgo en el territorio.

Contar con un PAT no significa por sí mismo la implementación local de la totalidad de la política pública, ya que sin una correcta apropiación de recursos y una armonización con los instrumentos de gestión financiera (MFMP, Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), Plan Plurianual de Inversiones) la ejecución y el logro de metas serán bastante reducidos.

La implementación de la descentralización territorial a través de los PAT depende entonces directamente de la descentralización fiscal relacionada con la capacidad tributaria que le permita a municipios y departamentos asumir en igual proporción gastos ligados a ingresos propios como lo son varios de los componentes de atención y reparación. Se aclara que aunque existen normativamente fuentes de financiación ligadas a la regionalización presupuestal que se hace a nivel nacional, las rutas y mecanismos no son claros.

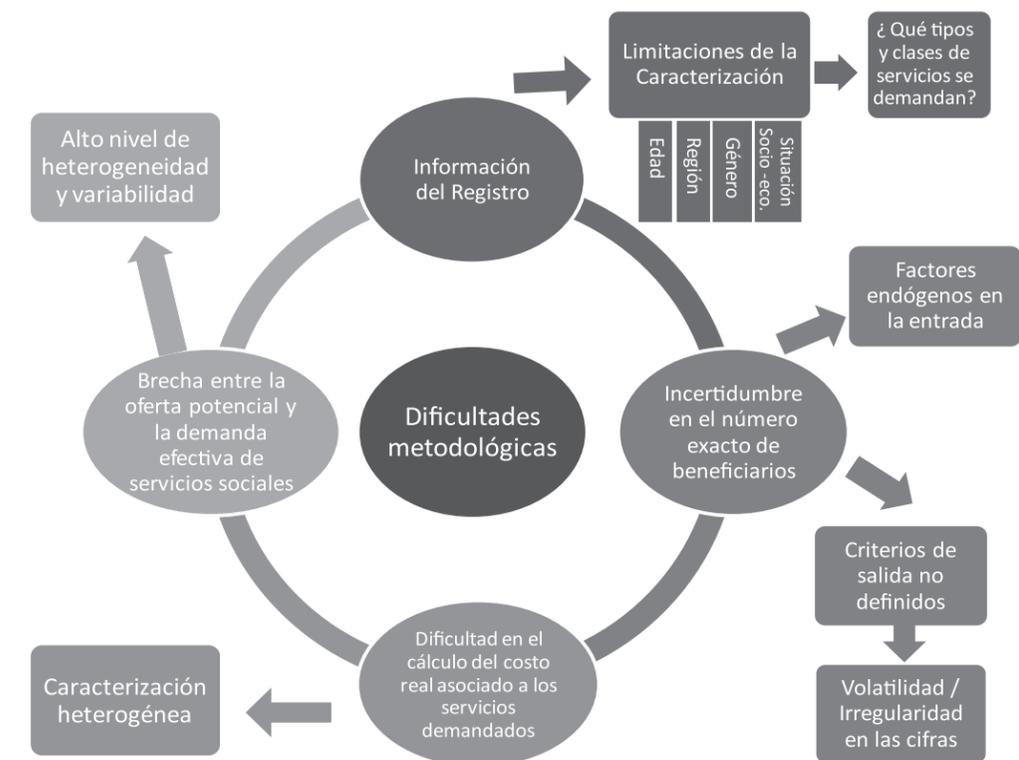
No obstante, tanto en departamentos como en municipios existe una alta disparidad en la capacidad fiscal, dadas las enormes diferencias en la concentración de la mayor parte de la población y de la actividad económica. Esta dinámica presupuestal genera entonces inflexibilidades que no permiten asegurar la atención adecuada a la población víctima.

De otra parte, como ya había sido expuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en su informe de respuesta al Auto 385 de diciembre de 2010⁷, los supuestos utilizados para la estimación de presupuestos necesarios para la atención de población víctima del desplazamiento forzado presentan un elevado grado de incertidumbre en el corto plazo y no es posible mantener la proyección de inversión. En ese sentido, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el MHCP han asignado los recursos en cada vigencia fiscal dentro del marco de la sostenibilidad de las finanzas públicas y con base en información aportada por cada una de las entidades encargadas de la ejecución, más no han realizado una proyección de costos necesarios para el proceso de atención a víctimas.

Bajo estas características el MHCP ha estructurado el siguiente esquema con los aspectos metodológicos que dificultan dicha cuantificación:

⁷ Auto que se deriva del seguimiento hecho por la Corte Constitucional a la implementación de la Sentencia T-025 de 2004.

Figura 6. Principales aspectos metodológicos que afectan la implementación de la política pública



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP. (2011) Informe de respuesta al Auto 385 de 2010. Pág 87. Bogotá.

De esta forma, al plantear acciones tanto a nivel municipal como departamental e incluso nacional, la proyección de beneficiarios y presupuesto necesario se hace bastante difícil puesto que:

- La ocurrencia, aumento o disminución de hechos victimizante son un proceso dinámico afectado por variables que no se pueden predecir.
- El Registro Único de Víctimas (RUV) presenta subestimaciones que proceden incluso del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) que cuantificaba a las víctimas de desplazamiento forzado.
- Al estimar los costos de la política desde un enfoque de derechos, existe una brecha que se observa entre el resultado de corto plazo de la implementación de las políticas sectoriales (intervención) y sus impactos en el mediano y largo plazo (goce efectivo de derechos).
- Los costos de las intervenciones pueden ser objeto de cambios frecuentes. De esta manera, no es posible suponer que el costo promedio de las intervenciones actuales se sostendrá en un horizonte de mediano y largo plazo.
- Para las políticas de generación de ingresos y

adjudicación de tierras, no es posible estimar adecuadamente los costos unitarios de intervención, toda vez que éstos solo se pueden conocer en el momento de la implementación.

- Desde el punto de vista presupuestal, la determinación del universo de beneficiarios y su caracterización no cuenta con el detalle necesario que permita hacer una proyección a mediano plazo para cuantificar con certeza cada concepto. Estas cifras presentan un alto grado de volatilidad y de irregularidad. Igual sucede con los criterios para determinar el momento en que una persona o familia debe dejar de ser beneficiaria de los programas. Una proyección de la inversión requeriría que la información contenida en el registro pudiera ser contrastada adecuadamente, especialmente respecto de la caracterización necesaria para determinar el tipo y la clase de servicios que la población desplazada demandará efectivamente en un periodo determinado.
- No es posible costear con precisión, para un horizonte de largo plazo, las políticas e intervenciones debido a las variaciones y reformulaciones de política e instrumentos de intervención.
- A nivel nacional no se puede estimar con certeza el costo real asociado a los servicios dirigidos a la atención de víctimas. En este

caso, los costos tienen un alto nivel de heterogeneidad ya que su valor depende de diversos factores según sea la región, la población o grupo étnico a la cual van dirigidos, el tipo de implementación del servicio o las condiciones socio-económicas de los beneficiarios.

Con el fin de corregir esta deficiencia se ha implementado la regionalización del presupuesto de las entidades del orden nacional, presentándose como la herramienta en la que se consolida la información que en materia de presupuesto de inversión las entidades del nivel nacional asignan a los departamentos. No obstante, las entidades territoriales hasta el momento no conocen los criterios en los que se basan cada una de las entidades para asignar determinado monto de inversión a un departamento específico. Adicionalmente, este ejercicio de regionalización no se conoce a nivel territorial, entorpeciendo la coordinación en la formulación de los presupuestos asignados desde nivel territorial con el nivel nacional.

Si bien cada entidad del orden nacional es autónoma para regionalizar su presupuesto de inversión, y comprendiendo la complejidad de realizar ejercicios de estimación regional, resulta prioritario el diseño de un modelo de decisión dinámica con todas las variables diferenciales posibles y criterios unificados de regionalización. En otras palabras, un parámetro de variables generales al momento de regionalizar.

Teniendo en cuenta este escenario administrativo y fiscal que afecta la ejecución de la política pública de atención a población desplazada, es necesario mencionar puntualmente algunos de los factores que afectan en mayor nivel la ejecución de programas de atención tales como:

Falta de voluntad política de los gobiernos locales

Se expresa en la falta de priorización de la problemática en las agendas públicas de algunas entidades territoriales, lo cual genera poca o ninguna asignación presupuestal.

Cabe resaltar que, si bien el compromiso de las autoridades locales es sin duda un elemento significativo en el aumento de las partidas presupuestales, no existe una propuesta gubernamental sobre incentivos dirigidos al logro unos mayores compromisos por parte de ellos, escenario que va ligado a la falta de seguimiento y análisis de la información reportada por municipios y departamentos al DNP a través del Formato Único Territorial- FUT.

De igual manera, aunque en varios autos de

seguimiento se ha establecido la obligación de mantener o aumentar año a año las partidas presupuestales asignadas a población desplazada, no existe ningún mecanismo de control a dicha orden. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación únicamente ha establecido el desarrollo de medidas de control preventivo sin realizar un seguimiento efectivo para analizar si en verdad se implementaron las acciones necesarias para atender a las víctimas del delito de desplazamiento forzado.

Capacidad fiscal y rigidez fiscal en el uso de las fuentes de financiación

Teniendo en cuenta que la capacidad fiscal es la habilidad de los gobiernos locales para incrementar sus recursos propios y que esta viene determinada por la estructura económica del territorio y la disponibilidad de recursos imponibles o bases gravables (Martínez y Jameson, 1997, pág 4)⁸, es necesario tener en cuenta que en Colombia la descentralización fiscal ha estado enmarcada por la concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios y departamentos, lo cual ha traído como consecuencia la concentración de los ingresos fiscales. “En efecto, de 1098 municipios, Bogotá (ciudad capital) y otros cuarenta municipios recaudan el 82% del recaudo tributario municipal, mientras que, de 32 departamentos, seis recaudan el 63% del recaudo tributario agregado departamental” (DNP – DDTS, 2005, Pág 34)⁹.

Se puede deducir que existe una alta disparidad de la capacidad fiscal territorial dadas las enormes diferencias en la concentración de la mayor parte de la población y de la actividad económica. En este sentido, solamente las ciudades grandes y los departamentos de mayor base económica pueden alcanzar niveles de tributación que les permitan asumir en igual proporción gastos ligados a ingresos propios como lo son varios de los componentes de la política pública de atención y reparación integral a víctimas.

En esta misma línea, el Departamento de Planeación Nacional utiliza en sus análisis varios indicadores de disparidad fiscal, que ayudan a entender la desigualdad que en esta materia ha caracterizado la historia

⁸ Ver al respecto MARTINEZ V. J. y JAMESON B. L.F (1997). Fiscal Capacity: an Overview of Concepts and Measurement Issues and their applicability in the Russian Federation. International Studies Program. Andrew Young School of Policy Studies, Goerge State University, Working Paper 97-3, Junio de 1997.

⁹ Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (Grupo Análisis al Financiamiento del Desarrollo Territorial- GAFDT). Bogotá, Abril de 2005.

del país, dentro de los cuales es posible mencionar los siguientes:

- Ingresos tributarios por habitante (\$ miles): mide en promedio el valor pagado por impuestos de cada habitante del municipio y departamento
- Ingresos tributarios / transferencias para inversión: relaciona el monto disponible de ingresos tributarios de cada entidad por cada peso para inversión que la nación transfiere. Es una medida del esfuerzo fiscal que hace la entidad territorial como contrapartida a los recursos que provienen de las transferencias nacionales.
- Inversión con recursos propios: es un indicador de la capacidad de los gobiernos territoriales para aportar recursos propios a la inversión y se obtiene como la proporción de la inversión efectuada con recursos propios frente a la inversión total.
- Autonomía del gasto: mide la disponibilidad de recursos propios existente en cada gobierno territorial por cada peso gastado en funcionamiento e inversión y se interpreta como la capacidad propia de autofinanciar el gasto de la entidad.
- Relación entre ingresos tributarios y los gastos totales, descontando el servicio de la deuda.

Ahora, si bien la gran mayoría de estos indicadores se basan en la cantidad recaudada de ingresos tributarios o propios, cabe resaltar que con base al Código de Régimen Departamental, establecido en el Decreto 1222 de 1986, y al Estatuto Orgánico de Presupuesto, reglamentado mediante el Decreto 111 de 1996, este tipo de recursos a nivel local comprende una combinación de fuentes de ingreso de distinta naturaleza y una destinación variada.

Es así como se puede argumentar que el desarrollo normativo para la atención a víctimas ha asignado competencias a las entidades territoriales sin reconocer su heterogeneidad en cuanto a niveles de desarrollo y capacidad financiera. Más aún, no han tenido en cuenta la existencia de las diferentes categorías tanto municipales como departamentales, estas últimas sin ninguna aplicación en todos los sectores, lo cual entorpece el desarrollo de las competencias que les son asignadas.

Las finanzas públicas

En lo que respecta a las finanzas públicas, existe una problemática fiscal representada en el bajo nivel de recaudo que poseen las entidades territoriales tanto a nivel municipal como departamental con relación

al financiamiento de la inversión en competencias sectoriales a su cargo en sectores que no cuentan con un porcentaje específico de recursos. Para el caso de los municipios, si bien estos cuentan con herramientas para la consecución de ingresos tales como el impuesto predial, industria y comercio, sobretasa a la gasolina, circulación y tránsito, entre otros, los recursos que generan no son suficientes en municipios con poca densidad demográfica y bajos niveles de productividad económica. En tanto, con relación a los departamentos, varias de sus fuentes de recursos son estampillas o gravámenes que no constituyen recursos grandes o continuos. Todo esto genera que se deba acudir a mayores niveles de endeudamiento, si es que se desea cumplir con las competencias asignadas por la Constitución y la ley. Por consiguiente, se hace necesario aumentar la flexibilidad del esquema tributario, así como también adecuar las exigencias en concordancia con las competencias asignadas a cada uno de los entes territoriales.

Sumado a lo anterior, es necesario resaltar cómo para las entidades del nivel nacional preocupa la precariedad en la información al no tener datos oportunos, siendo las cifras más recientes las correspondientes a casi dos años atrás, de manera que los resultados fiscales de alguna vigencia cualquiera solamente pueden ser conocidos hacia el mes de diciembre del año siguiente. Este hecho dificulta la elaboración de análisis oportunos y remite la formulación de recomendaciones con base en lo acontecido casi dos años atrás.

Así mismo, al observar que la gran mayoría de recursos propios depende tanto de la concentración de la mayor parte de la población como de la actividad económica, en los municipios con altos índices de expulsión de población víctima de desplazamiento pueden verse gravemente afectadas estas dos condiciones llegando a convertir incluso en municipios inviables a las entidades territoriales que tienen esta dinámica. Un claro ejemplo de esa situación es el municipio de La Palma (Gobernación de Cundinamarca, 2007, pág 58)¹⁰ en el Departamento de Cundinamarca, para 1993 contaba con 17.475 habitantes y luego de sufrir la expulsión de 7.554 personas, según el censo de 2005, en la actualidad solo cuenta con 9.918 personas lo que significó una reducción del 44% de sus habitantes, situación que ha golpeado fuertemente las condiciones fiscales del municipio puesto que la gran mayoría de sus sujetos gravables ha emigrado a otros lugares.

Coordinación entre instrumentos de gestión pública para la atención

¹⁰ Datos tomados de Análisis demográfico de Cundinamarca. Gobernación de Cundinamarca. Bogotá 2007

a Población Desplazada

Si bien al realizar un análisis a los planes de desarrollo municipal se incluyeron acciones dirigidas a la atención de víctimas, el desarrollo de este tema en la gran mayoría de casos obedece a la atención integral que se le da a la población vulnerable o en aquellos casos en los que se establecen acciones puntuales, estas no van acompañadas de un sistema de monitoreo ni partidas presupuestales ajustadas, evidenciando falta de planeación y coordinación que no permite una adecuada atención a las víctimas.

En tal sentido no existe una política que permita diferenciar las acciones derivadas de la puesta en marcha de cada uno de los componentes de atención y reparación. Se puede observar que los proyectos establecidos son dirigidos, por ejemplo, a la realización de talleres poco articulados o pago de enlaces o proyectos sin una aplicación directa ni población focalizada.

Esta situación origina a su vez que la articulación que debe tener el plan de desarrollo con otros instrumentos de planeación tales como el POAI, Plan Indicativo, MFMP, entre otros, será bastante baja e incluso inexistente. A esto se le suma el hecho de que muchos de los Planes de Atención Territorial fueron o están siendo formulados con posterioridad a la expedición de los planes de desarrollo, originando que todas las acciones establecidas tengan poca o nula relación con el plan de desarrollo, así la búsqueda de fuentes de financiación o partidas presupuestales es bastante difícil, por lo cual finalmente no tiene mayor obligatoriedad en cuanto a su implementación.

Acuerdos de reestructuración de pasivos

Los acuerdos de reestructuración de pasivos, resultado de la implementación de la Ley 550 de 1999 en una entidad territorial, permiten a los municipios y departamentos configurar mecanismos que les permitan cancelar sus acreencias, estableciendo el siguiente orden de prioridad para los gastos: mesadas pensionales, servicios personales, transferencias de nómina, gastos generales, otras transferencias, intereses de deuda, amortizaciones de deuda, financiación del déficit de vigencias anteriores e inversión. Sin embargo, la priorización del pago de deudas ejerce una restricción fiscal referida a la realización de operaciones no incluidas en dicho acuerdo. Se resalta que la vigencia de estos acuerdos en su gran mayoría excede los 10 años después de su firma¹¹.

11 Para el caso Santa Marta, este municipio tiene un acuerdo de reestructuración con vigencia 2004 – 2018, en los municipios de Ciénaga y Fundación igualmente se encuentran suscritos a la ley 550

La inversión y el gasto social dirigidos a víctimas, excluyendo aquellas dirigidas a educación y salud, cuya fuente de financiación es el SCR, depende del pago de otras acreencias y de los pocos recursos restantes que de tal ejercicio se deriven. En ese sentido, la financiación de programas asociados a la atención y reparación de víctimas proviene en su mayoría de recursos propios de las entidades territoriales, siendo precisamente estos los afectados dentro de los procesos de reestructuración de pasivos.

Condiciones geográficas y costos de atención

Si bien las competencias de atención a población desplazada fueron fijadas dentro de la política pública con diferenciación únicamente por niveles de gobierno, la respuesta presupuestal e institucional que pueden tener las entidades territoriales depende igualmente de las características geográficas de cada región. En ese sentido, las acciones que se pueden desarrollar en vivienda y generación de ingresos pueden tener un mayor costo con base a las necesidades diferenciadas y a las condiciones bajo las cuales se pueden atender. Esta situación fue descrita por la Defensoría del Pueblo en 2009 durante la sesión de información técnica sobre desplazamiento forzado de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Meta y Vaupés, donde se resaltó que en dichos departamentos la inversión en algunos componentes es muy difícil, pues las condiciones geográficas de la zona (las provisiones de alimentos se obtienen sólo por vía aérea) aumentan sus costos en un 200%. La vivienda, registra costos superiores al promedio nacional.

Rigidez de la oferta nacional para subsidiar o complementar acciones desde el nivel municipal.

El SNARIV funciona de acuerdo a los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia, bajo los cuales se asienta la organización del Estado colombiano. En este contexto, el principio de subsidiaridad mediante el cual funciona el SNARIV permite que en el momento en que la entidad territorial no pueda ejercer en forma independiente las funciones relacionadas con la atención y reparación a víctimas, pueda apelar a niveles superiores, como el Departamento o la Nación, para que éstos le apoyen en el ejercicio de dichas funciones.

Tal principio permite establecer convenios interinstitucionales de cofinanciación con la Nación o el Departamento, que garanticen un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables

para la atención y reparación. Sin embargo, es bastante fácil observar la rigidez que existe en la oferta que el nivel nacional presenta al territorio, ya que:

- no se cuenta con rutas de acceso claras, tiempos de convocatoria, presupuesto asignado para cada uno de los proyectos.
- Los programas o proyectos a desarrollar desde el nivel nacional en el territorio no son construidos con la participación de las Alcaldías y/o Gobernaciones lo que hace que respondan en su gran mayoría a características o necesidades poco realistas
- En la gran mayoría de casos no existe coordinación ni información entre las actividades desarrolladas por las entidades territoriales y las desarrolladas por otras entidades del nivel nacional y departamental, ya que cada una cuenta con recursos, metas e indicadores establecidos unilateralmente en los POA de cada entidad.
- Aunque se cuenta con el manual de oferta institucional en los CLAIPD normalmente existe una ausencia de las entidades del orden nacional, lo cual conlleva a que los proyectos priorizados desde el nivel nacional no cuenten con las especificidades necesarias por regiones.

Conclusiones y recomendaciones

Si bien han pasado solo tres años después de la expedición de la Ley 1448 de 2011 en la que se ha establecido como obligación primaria del Estado, la atención integral y diferenciada de la población víctima del conflicto armado, los resultados no han podido ser visibilizados y su impacto esperado desde 2011 hasta el momento es relativamente bajo. Así mismo, la adecuación institucional y de sistemas de información ha sido demasiado lenta, lo que ha postergado más allá de los tiempos establecidos la implementación de la ley a nivel territorial.

Aunque es posible observar una disminución en el número de hechos victimizantes efectuados, la complejidad de este asunto de orden social ha desbordado la capacidad institucional del Estado colombiano, viéndose afectados en mayor medida algunos departamentos y municipios que, dados los índices de intensidad y presión sobre su territorio, no cuentan con las herramientas necesarias para dar una atención adecuada a esta problemática.

Esa dinámica es originada, como se mencionó a lo largo del documento, por la poca coherencia entre funciones asignadas a los municipios y las fuentes de financiación existentes en este nivel de gobierno,

puesto que con base al otorgamiento de competencias es a nivel local donde se ejecutan la gran mayoría de acciones de atención y mitigación de riesgos en desplazamiento forzado, mientras que para realizar tales funciones no se cuenta con las fuentes de financiación más adecuadas ni oportunas.

La problemática fiscal se ve representada entonces por el bajo nivel de recaudo que poseen las entidades territoriales tanto a nivel municipal como departamental con relación al financiamiento de la inversión en competencias sectoriales a su cargo, pues para el caso de los municipios si bien estos cuentan con herramientas para la consecución de ingresos tales como los impuestos, no son suficientes en entidades territoriales con poca densidad demográfica y bajos niveles de productividad económica, generando que estos no sean recursos significativos o continuos.

La gran distancia entre la formulación de la política pública y la implementación efectiva de las acciones que se desprenden de esta poca coherencia, se ahonda si se tiene en cuenta también la existencia de una debilidad institucional y por tanto, se limitan la actuación del SNARIV, y los mecanismos gubernamentales para la puesta en marcha de la política pública, así como de las medidas de prevención y protección.

Ahora bien, frente a este escenario es necesario mencionar puntualmente algunos de los factores que afectan la asignación presupuestal para la ejecución de programas de atención a la población desplazada tales como:

- Falta de voluntad política.
- Capacidad fiscal y rigidez fiscal en el uso de las fuentes de financiación.
- Poca coordinación entre instrumentos de gestión pública para la atención a población desplazada.
- Categoría de la entidad territorial e índice de presión.
- Acuerdos de reestructuración de pasivos.
- Condiciones geográficas y costos de atención.
- Rigidez de la oferta nacional para subsidiar o complementar acciones desde el nivel municipal.

En la búsqueda de la reducción de la brecha entre la política pública y los beneficios reales que pueden llegar a percibir las víctimas, las siguientes son unas alternativas de solución que pueden ser puestas en marcha con el fin de que la política pública sea eficiente, eficaz y sobre todo pertinente, teniendo el impacto necesario:

- Elaboración de una propuesta gubernamental sobre **incentivos positivos y negativos** dirigidos al logro de mayores compromisos en las autoridades locales, escenario que va ligado al seguimiento o análisis de la información

reportada por municipios y departamentos al DNP a través del FUT y de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, a través de los informes reportados trimestral o anualmente, según sea el caso.

- Inclusión en la metodología de evaluación de desempeño a cargo de la Dirección de Desarrollo Territorial- DDTS del DNP, de un componente que permita el seguimiento de compromisos adquiridos a través del plan de desarrollo en la atención a víctimas.

- Incorporación de la atención a víctimas dentro de las *prioridades de gasto* a la hora de establecer los acuerdos de reestructuración de pasivos en entidades cobijadas por la Ley 550.

- *Flexibilización de la oferta nacional* dirigida a entidades territoriales, con base en características propias de cada región y rutas claras para su acceso.

- Diseño de un *modelo de decisión dinámica* en el proceso de regionalización del presupuesto nacional que tenga en cuenta todas las variables diferenciales posibles y criterios unificados de regionalización por región. En otras palabras, un parámetro de variables generales al momento de regionalizar.

- La *estimación de costos* asociados a la atención de población desplazada debe realizarse por entidades del nivel territorial en coordinación estrecha con el nivel central, bajo métodos técnicos rigurosos y que correspondan a las necesidades y características propias de cada territorio.

- Las entidades territoriales deben realizar *actualizaciones a las bases de información catastral*, fuente de la imposición gravable y por ende de ingresos propios.

- Debe realizarse un proceso de consolidación de información, así como también de diseño y cumplimiento de indicadores de impacto, en este sentido es de vital importancia la *reformulación de una batería* de Goce efectivo de Derechos -GED que dé cuenta de indicadores reales, con escalas de valoración y actores involucrados en cada uno de ellos.

- Asignación de *partidas presupuestales específicas, dirigidas desde el sector central* al territorial, necesarias para asegurar a las familias proyectos productivos que contribuyan a su estabilización socioeconómica.

- *Adopción de medidas de prevención* no sólo antes del desplazamiento para impedirlo, sino también con posterioridad para mitigar sus efectos e impedir nuevas violaciones de los derechos, tales medidas deben contemplar: prevención temprana: orientada a identificar las causas que generan las violaciones de

derechos humanos y/o las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH); prevención urgente: acciones orientadas a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos, para mitigar los efectos de su ocurrencia; y garantías de no repetición: definición de programas y proyectos que eviten la repetición de las violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

La puesta en marcha de las alternativas de soluciones planteadas debe contener dentro de sí un eje transversal constituido por la afectación territorial y poblacional derivada del conflicto armado. Un análisis de las principales características del territorio aseguraría no solo una especificidad de planes, programas y proyectos a nivel local, sino una distribución financiera equitativa para las entidades territoriales en el desarrollo de la política, acorde con las capacidades municipales, departamentales y nacionales, de tal manera que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población en riesgo de desplazamiento y la no repetición del desplazamiento en la población que ya se encuentra en esa situación.

Referencias

CONPES 3726 (2012, Mayo 30) [En línea] Colombia: Consejo Nacional de Política económica y social. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Trk7QU7Iss0%3D&tabid=1475>

Decreto 4800 (2011, Diciembre 20) [En línea] Colombia: Presidencia de la Republica. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-4800-de-2011>

Departamento Nacional de Planeación. (2012) Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Bogotá

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - GAFDT. (2005) Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos. Bogotá.

Gobernación de Cundinamarca.(2007) Análisis demográfico de Cundinamarca. Bogotá

Ley de víctimas y restitución de tierras y decretos reglamentarios.(2012, Marzo) [En línea] Colombia: Ministerio del Interior. Disponible en: <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/40743db9e8588852c19cb285e420affe/ley-de-victimas-1448-y-decretos.pdf>

MARTINEZ V. J. y JAMESON B. L.F (1997). Fiscal Capacity: an Overview of Concepts and Measurement Issues and their applicability in the Russian Federation. International Studies Program. Andrew Young School of Policy Studies, Goergia State University. Atlanta, Estados Unidos.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2011) Discurso Ministro Juan Carlos Esguerra Portocarrero.

Pérez Luis. (2007) Desarrollo, derechos sociales y políticos. Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. Centro de Estudios en derecho, justicia y sociedad - Dejusticia, Instituto para la investigación educativa y el desarrollo pedagógico. Bogotá.

Pérez Luis. Desarrollo, derechos sociales y políticos. Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. Centro de Estudios en derecho, justicia y sociedad - Dejusticia, Instituto para la investigación educativa y el desarrollo pedagógico. Bogotá. 2007

Roth Deubel, André-Noël. (2006) Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá

Roth Deubel, André-Noël. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, 3ª reimpresión, 2006

Sentencias C-931/06 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-983/05 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-1187/00 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-1151/01 (M.P. Jaime Araujo Rentería) y C-066/99 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz).

Sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas -SNARIV.(2012) Informe de gestión anual. Bogotá

Thoening J. (1997) política pública y acción pública en gestión y política pública vol VI N1. [En línea] Disponible en http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf

Thoening J 1997 política pública y acción pública en gestión y política pública vol VI N1 pp 19 -37

Unidad de Atención y reparación a víctimas - UARIV. (2012) Guía para conformación y funcionamiento de los comités territoriales de justicia transicional. Bogotá

Unidad de Atención y reparación a víctimas - UARIV. (2013) Presentación evaluación a planes de acción a corte 30 de abril de 2013. Santa Marta.

Informe de gestión anual del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas -SNARIV, 2012 http://www.dps.gov.co/documentos/7514_Informe_de_Gesti%C3%B3n_Unidad_V%C3%ADctimas_-_dic31_31ene.pdf

POLÍTICA DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS: UN PROBLEMA AÚN POR RESOLVER



Claudia Marcela
Pinzón Rojas*



Oscar Alejandro
Rey**

RESUMEN

En el siguiente trabajo se realizará un análisis de la política de víctimas y restitución de tierras, desde la escuela del enfoque histórico de la teoría institucional en políticas públicas, tomando como herramientas, propias de este enfoque para el análisis, la acción colectiva, la percepción imperfecta de la realidad, las decisiones irracionales y el accionar del Estado, con el fin de determinar que, en cuanto el Estado colombiano ignore y no tome en cuenta, no incorpore y no aborde las diferentes instituciones, principalmente, las reglas de juego informales que se dan dentro del arreglo institucional y la situación de continuidad del conflicto armado en el país, como factores indispensables en la efectiva solución de las víctimas, cualquier medida que se tome será insuficiente.

ABSTRACT

From the historical perspective of institutional theory in public policy, this paper analyzes the state politics of victims and land restitution in Colombia, showing that it will be insufficient if not incorporates informal game rules that exist in the institutional arrangement in conditions of continuity the armed conflict.

Palabras clave:

Víctimas, restitución de tierras, conflicto armado, política de víctimas, instituciones, Estado.

Keywords:

Victims, restitution of lands, armed conflict, victims' politics, institutions, State

Introducción

Las guerras en su curso van siendo alimentadas y sostenidas por nuevos reclamos o nuevas injusticias distintas de aquellas que las hacen germinar; al modo que los ríos llevan ya en su desembocadura muchísimas más ondas que aquellas con que salieron de su fuente

Benjamín Herrera

La política de víctimas y restitución de tierras es una política de Estado que busca resolver en un lapso de 10 años el problema que surge de la necesidad de brindar asistencia, atención, reparación integral, prevención, protección, verdad y justicia a las víctimas del conflicto armado interno.

El objetivo de la política de víctimas y restitución de tierras es:

establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales (MIJ, 2011, p.19).

El responsable del diseño de la política es el Sistema Nacional De Atención y Reparación Integral a Las Víctimas (SNARIV), y su ejecución está a cargo de “Los 10 Subcomités Técnicos del SNARIV en donde participan 30 entidades del Gobierno Nacional, que son quienes se ocupan de su desarrollo y de velar por su implementación efectiva y monitoreo permanente”. (CONPES 3726, 2012, p.20).

Este trabajo busca analizar la política de víctimas y restitución de tierras desde la perspectiva de la escuela del enfoque histórico de la teoría institucional en políticas públicas, la cual

se centra en la necesidad de aprehender el Estado, en una perspectiva de largo plazo y de manera comparativa al situar éste en el centro del análisis (...) conceptualizar la relación entre las instituciones, el comportamiento individual en términos relativamente amplios (...) y las asimetrías de poder que derivan de la acción y del desarrollo de las instituciones. (Roth, 2010, p.38),

Se tienen en cuenta, principalmente, tres perspectivas:

El comportamiento de los actores está determinado por las reglas del juego (las instituciones), éstas determinan la actividad política, (...) están constituidas por ciertas presiones,

*Estudiante de IX semestre de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública. Las áreas investigativas de preferencia son el análisis de políticas públicas y la gestión financiera en entidades territoriales. Correo electrónico: claudia.esap1@gmail.com

**Estudiante de IX semestre de administración pública de la ESAP. Las áreas investigativas de preferencia son Derechos Humanos y Políticas Públicas. Se ha desempeñado como Monitor auxiliar del Núcleo de Problemática Pública. Actualmente apoya a la Facultad de investigaciones de la ESAP en el reconocimiento y medición de Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación y para el Reconocimiento de Investigadores del SNCT llevado a cabo por Colciencias. Correo electrónico: oscar.rey665@esap.gov.co

que estructuran el comportamiento de los actores políticos (su identidad, poder, y estrategias), y así determinan los resultados de la actividad política; (...) las instituciones están determinadas por la historia, (...) incorporan una trayectoria histórica que crea una especie de inercia. (Hernández, 1999).

El análisis se centrará en algunas de las herramientas que propone el enfoque histórico, específicamente, la acción colectiva, la percepción imperfecta de la realidad, las decisiones irracionales y el accionar del Estado.

El objetivo de este documento es mostrar que los esfuerzos del Estado no han sido suficientes para solucionar el problema de las víctimas debido a que el conjunto de instituciones informales que se presentan dentro del arreglo institucional tiene mayor influencia e impacto en el conflicto que las reglas de juego formales que establece el Estado para su solución. Para ello, primero se hará un esbozo general de las acciones que ha realizado el Estado en relación al problema de las víctimas del conflicto armado interno, luego se hará una descripción de la participación de los actores más importantes de la política en el proceso de agendación, se analizarán algunos de los puntos más importantes de la ley de víctimas y restitución de tierras frente a la existencia de las instituciones formales e informales determinantes de la política, y por último, se presentarán algunas conclusiones.

El proceso

El Estado colombiano ha buscado resolver el problema humanitario y de derechos humanos de las víctimas desde hace muy poco tiempo, para lo cual ha creado planes y programas que buscan implementar instrumentos normativos como marco de los lineamientos y determinantes de una política de víctimas. Las principales leyes que se han hecho en esta materia son: la Ley 387 de 1997 Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, la Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, la Ley 975 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”, la Ley 1190 de 2008 “Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia

y se dictan otras disposiciones” y la Sentencia T – 025 de 2004 “Condiciones para que las asociaciones de desplazados interpongan la acción de tutela”. Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes para solucionar la situación de las víctimas porque, en primer lugar, el Estado no reconoció, durante dos periodos presidenciales, la existencia de un conflicto interno armado, lo que provocaba la invisibilización de los diferentes tipos de víctimas que surgían de este conflicto. En segundo lugar, no se había consolidado una política pública de Estado que pudiera garantizar la reparación integral de las víctimas. Y en tercer lugar, esta problemática, aunque fuese de carácter relevante, no hacía parte de la agenda pública ni tenía lugar a debate en el ámbito estatal.

El gobierno nacional, en cabeza de Juan Manuel Santos, ha vuelto a reconocer la existencia de un conflicto armado interno, que algunos gobiernos anteriores quisieron combatir mediante el uso de la fuerza (Barco, Gaviria, Samper y Uribe) y otros desde los diálogos de paz con algunos de los actores armados al margen de la ley (Pastrana y Santos). Este último ha emprendido la tarea de resolver el conflicto armado en el marco de unos diálogos de paz con algunos actores armados al margen de la ley.

El precedente que permitió la creación de la política de víctimas y restitución de tierras fueron las sentencias emitidas por la Corte Constitucional, a partir de tutelas provenientes de quienes se veían afectados directamente por el conflicto y por las falencias de una institucionalidad estatal a la que pudieran recurrir para resolver su situación.

En el proceso de agendación de esta política, un grupo de ONG han intentado hacer que se reconozcan y restablezcan los derechos de la población víctima del conflicto, quienes no eran tenidos en cuenta por el Estado colombiano como actor relevante en este proceso.

Algunas organizaciones defensoras de derechos de las víctimas y de derechos humanos demandaron la Ley 1448 de 2011 por problemas que podrían darse en su ejecución, especialmente por la definición de víctima que presentaba, la expresión “conflicto armado” y el modelo de restitución de tierras que proponía, debido a:

- La ausencia de participación de las víctimas, porque señalan que no se puede entender como participación únicamente la información que el gobierno nacional brindó a las víctimas sobre el proceso.
- Desconocimiento del principio de universalidad: La ley estableció un tipo de discriminación y exclusión de grupos significativos de víctimas

con la imposición del 1 de enero de 1986 y 1991, como fechas para el reconocimiento de la condición de víctimas y despojados, respectivamente, lo que “resignifica la definición temporal de la violencia socio-política en el país, negando crímenes tan graves como el genocidio político contra la Unión Patriótica y el Partido Comunista, la toma y la retoma del Palacio de Justicia y gran parte de las masacres que representan el periodo fundacional de la violencia paramilitar. (...) Se mantienen discriminaciones injustificadas a la definición de víctima, que contravienen las normas del DIH, como es el caso de los no combatientes que hayan sido víctimas de infracciones al DIH”. También existe una equivocada calificación por parte del gobierno como grupos de delincuencia organizada sin orientación política, desconociendo su origen ligado claramente al frustrado “proceso de desmovilización paramilitar” (MOVICE, s.f. 2012).

- Gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal no pueden ser principios de una ley de víctimas de violaciones a los derechos humanos, porque este derecho no puede ser una expectativa incierta ni una contingencia sujeta a disponibilidad eventual de recursos del Estado.

- No se establece como fundamento de la reparación el incumplimiento de las obligaciones de garantía, respeto y protección y la aceptación de la responsabilidad del Estado es un elemento esencial para el cumplimiento de los derechos de las víctimas a la reparación.

- Hay un retroceso frente al reconocimiento a los derechos de la población desplazada respecto a la legislación y jurisprudencia vigentes. Elementos superados en la sentencia T-025 y en los posteriores autos de seguimiento, “ahora son puestos en cuestión. Esta situación tiene dos consecuencias previsibles: por una parte, se vicia el proyecto exponiéndolo a una posible declaratoria de inconstitucionalidad, y por otra, se crean sistemas de atención paralelos que confunden la ruta de acceso para la población desplazada” (MOVICE, s.f. 2012).

- Las medidas de asistencia y ayuda humanitaria no son medidas de reparación. La naturaleza y el fundamento de las medidas de asistencia, de emergencia humanitaria y las medidas dirigidas a reparar a las víctimas son distintas, lo cual ha sido reconocido por la Corte Constitucional y por los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, es inconcebible la utilización de la denominación “efectos reparadores” para desconocer el verdadero alcance de cada una de estas medidas.” (MOVICE, s.f. 2012).

La Corte Constitucional falló frente a las denuncias por inconstitucionalidad relacionadas con las fechas límite para el reconocimiento de las víctimas y su acceso a la reparación, frente a lo cual señaló que “no existía vulneración al derecho a la igualdad y mantuvo las fechas de 1985 para el acceso a la ley y 1991 para la solicitud de restitución de tierras. (...) La Corte también dijo que no es contrario a la Constitución excluir como víctimas a los miembros al margen de la ley y confirmó que no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido daño como consecuencia de actos de delincuencia común. Este último punto generó nuevas preguntas: ¿qué ocurrirá entonces con las víctimas de delitos producidos por las llamadas “bandas criminales” o el “neo-paramilitarismo”? (Samudio, 2012)

En cuanto a la restitución de tierras, la demanda pidió la declaración de inconstitucionalidad o constitucionalidad condicionada “de varias expresiones parciales a partir de las cuales se puede afectar el reconocimiento de los derechos de las víctimas en dos situaciones:

La primera “tiene que ver con los bienes muebles, pues la Ley únicamente hace referencia a bienes inmuebles o tierras. Y lo que exigen aquí las víctimas es que la restitución se haga con aquellos objetos y elementos que estaban en sus propiedades, es decir, que se haga una restitución patrimonial.

Y el último punto de la reclamación es que la Ley se limita a hablar de propietarios, poseedores y explotadores económicos de bienes baldíos y no de los casos de tenedores(as) y ocupantes víctimas de abandono forzoso y despojo con ocasión del conflicto armado. Buscan que estos dos tipos de afectados no se queden sin derecho a la restitución. Piden que se declare nulo uno de los artículos de la Ley porque, inexplicablemente, por la forma como quedó redactado, protege el derecho de restitución en favor de “la parte opositora” y no de la víctima solicitante.

En temas de restitución, una de las demandas más importantes tuvo que ver con los artículos 99, 120 y 207, por inconstitucionalidad. En ellos se contradicen directamente los derechos de las víctimas, pues el primero trunca la restitución de los predios donde actualmente se adelantan proyectos agroindustriales. De darse la restitución, el campesino que intente regresar a su propiedad no podría sembrar o vivir ahí, por ejemplo. En el segundo se deniega la aplicación de justicia al permitir el beneficio del principio de oportunidad penal por la

mera confesión sobre el despojo. En el tercer artículo no solamente se desconocen los derechos de las víctimas, sino que se les sanciona por reclamarlos, ya que pretende negar el derecho a la restitución, lo cual constituye una forma de confiscación, a quienes utilicen vías de hecho como la ocupación de sus propios predios durante su reclamación” (Samudio, 2012).

Una de las ONG más importantes en el tema, CODHES, sentó su posición sobre la política de víctimas y restitución de tierras cuando señaló que, según el concepto de víctimas expuesto en la ley, puede dejar “por fuera graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad ocurridas en el contexto del conflicto armado, pero sin relación causal con el mismo”.

La Ley de Víctimas también puede resultar restrictiva frente a la Ley 387/97, en lo que se refiere a los avances logrados al reconocer una serie de situaciones que no necesariamente tendrían que guardar relación con hechos ocurridos con ocasión del conflicto, como: “disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”, según el artículo 1.(Ley 387 de 1997)

Según CODHES, la ley no contempla el reconocimiento del daño moral causado a las víctimas, ni la reintegración patrimonial de los bienes perdidos más allá de las tierras que resultaron objeto de despojo. Los casos en los que ocurrió el abandono de tierras como consecuencia de presiones u otro tipo de intimidaciones de tipo violento excluyó a los tenedores y ocupantes de tierras actuales del proceso de restitución, lo que se convierte en “una omisión legislativa que niega la realización de este derecho a todas las víctimas que, por una u otra razón, no contaban con la seguridad jurídica sobre sus predios al momento en que fueron despojados de los mismos” (CODHES, 2011, p.37).

Algunos de los hechos más importantes

Estos son algunos de los hechos más relevantes frente a la política de víctimas y restitución de tierras:

- Organizaciones de víctimas como el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) señala en sus informes de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 que :

Las víctimas han encontrado múltiples dificultades para acceder a una (...) justicia y reparación integral [una de las principales es la persistencia de las agresiones], que van desde amenazas y hostigamientos hasta asesinatos y desapariciones forzadas. A pesar del importante incremento en las acciones contra las víctimas, el gobierno actual no ha enfrentado esta situación de forma contundente. No se han perseguido a los autores materiales ni a los máximos responsables de los crímenes cometidos y tampoco se han tomado acciones para dismantelar las estructuras paramilitares ni para judicializar a los sectores políticos, económicos y militares que las siguen patrocinando. (MOVICE, s.f. 2012, p.2),

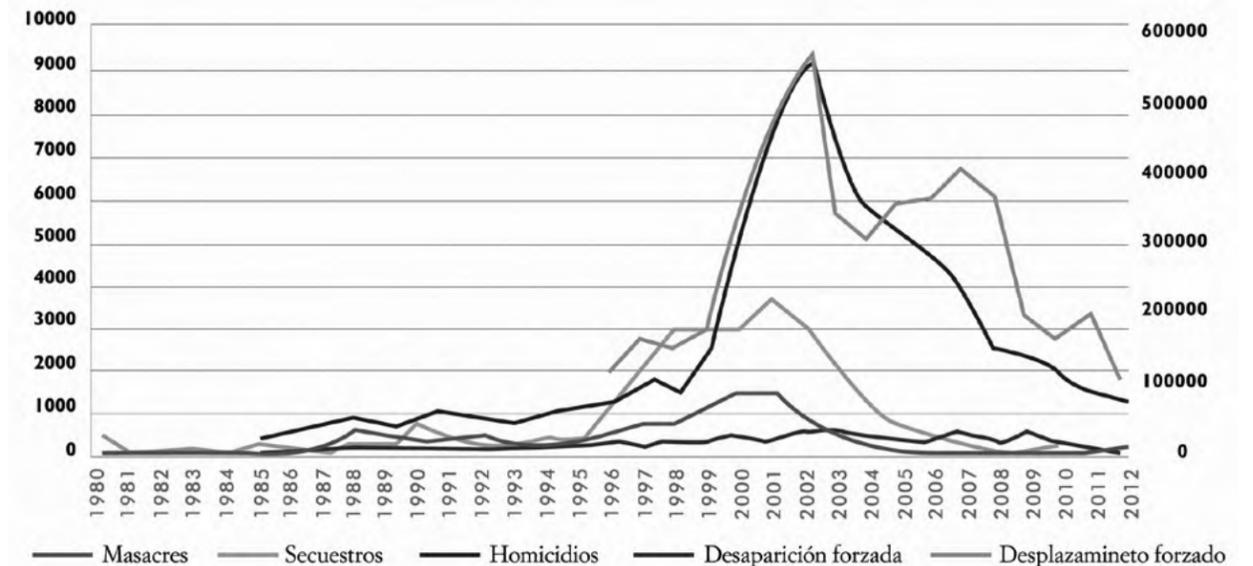
- Los neoparamilitares o, como el Gobierno los denomina, ‘Bacrim’,

“continúan haciendo presencia por lo menos en 209 municipios. En la primera mitad de 2011 fueron los responsables del desplazamiento de 11.898 personas concentradas en su mayoría en las regiones de la costa Caribe, costa Pacífica y Antioquia y lograron influir en las elecciones locales. Aunque la Fuerza Pública pretendió desarrollar una respuesta institucional novedosa, esta no ha conseguido la verdadera desarticulación y limitación de los neoparas. Ni siquiera 13.000 capturas desarrolladas desde 2006 han sido suficientes para el dismantelamiento de las diferentes “bandas” y la corrupción de la Fuerza Pública no cesa. Además, las Garantías de No Repetición permanecen en riesgo, tanto como la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. (Arias, Angélica; enero, 2012, p. 4).

- El desplazamiento forzado y los homicidios siguen siendo, para el año 2012, las principales modalidades de violencia del conflicto armado en Colombia, de acuerdo al número de víctimas que generaron, como puede verse en la siguiente gráfica:

Evolución de las principales modalidades de violencia del conflicto armado en Colombia por números de víctimas, 1980-2012

Fuente: Grupo de Memoria Histórica. (Julio, 2013). ¡Basta ya! Colombia:

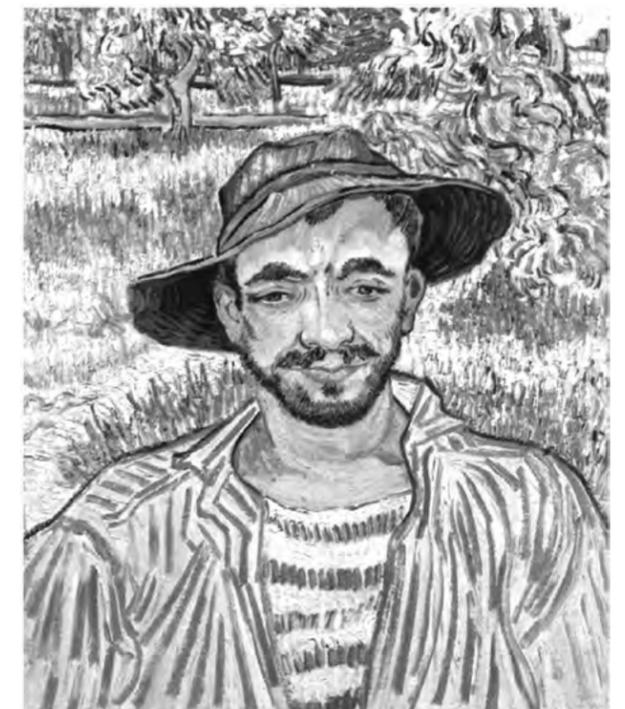


Memorias de guerra y dignidad. Página 61. Tomado el 13 de septiembre de 2013, de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-12-sept.pdf>.

- De las más de 17.000 investigaciones en curso de casos de desplazamiento forzado a cargo de la principal unidad de la Fiscalía que se ocupa de estos delitos, en menos del 1% se ha dictado una condena. La falta de justicia por estos delitos es una de las causas principales de los abusos que se producen actualmente contra reclamantes de tierras: los actores más interesados en conservar el control de las tierras despojadas a menudo continúan en libertad y pueden frustrar mediante actos de violencia el retorno de los ocupantes originarios. (Human Rights Watch, septiembre, 2013, p. 7).

- Hasta junio de 2013, la Unidad de Restitución había comenzado a examinar menos del 20% de las más de 43.500 solicitudes recibidas y había conseguido que se dictaran sentencias de restitución en cerca de 450 de esos casos. Solamente una familia había retornado a vivir en su tierra como resultado de estas sentencias dictadas en el marco de la Ley de Víctimas y con el apoyo de la oficina gubernamental encargada de coordinar el retorno de los desplazados (si bien muchos otros beneficiarios de esas sentencias visitaban regularmente sus tierras para cultivarlas). (Human Rights Watch, septiembre, 2013, p. 10).

- A continuación presentamos algunas cifras sobre reclamantes de tierras que denuncian haber recibido amenazas por departamentos:



<http://www.vangoghgallery.com/es/catalogo/pinturas/2140/Retrato-de-un-joven-campesino.html>

Table: Baseline Counts of Individuals Seeking Land Restitution who Reported Being Threatened by Department

Department	Individuals Seeking Restitution via Victims Law who Reported Threats ^o (See Map)	Individuals Seeking Restitution via Victims Law and other Restitution Mechanisms who Reported Threats ^o
Antioquia	65 ⁴⁴	84
Arauca	1	2
Atlántico	3	13
Cundinamarca/Bogotá	48	38
Bolívar	22	54
Caldas	3	1
Caquetá	3	4
Casanare	1	1
Cauca	3	0
Cesar	31	48
Chocó	14	96
Córdoba	18	24
Guaviare	1	0
La Guajira	2	2
Huila	1	1
Magdalena	16	28
Meta	31	19
Nariño	12	6
Norte de Santander	18	18
Putumayo	5	3
Quindío	3	3
Risaralda	2	3
Santander	4	4
Sucre	12	16
Tolima	39	17
Valle del Cauca	27	24
Vichada	2	1
Unknown location	54	0
Total	447	510

Fuente: Human Rights Watch, (Septiembre, 2013). El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia. Página 27. Tomado el 20 de septiembre de 2013 de: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913s-pwebwcover.pdf>.

Análisis

Lo anterior permite ver cómo la violencia que los actores armados siguen ejerciendo contra la población civil impide que la política de víctimas y restitución de tierras se pueda ejecutar de manera exitosa,

principalmente porque esta no vislumbra la complejidad de la situación del conflicto armado aún existente, en la medida en que siguen habiendo víctimas y habrán futuras víctimas mientras ese conflicto no haya cesado.

Otro de los aspectos que afecta el proceso de reparación de las víctimas es el referente a los recursos requeridos para el cumplimiento de los propósitos de la política. Este aspecto presupuestal pone sobre la mesa la capacidad financiera requerida por el

gobierno nacional a la hora de ejecutar los planes de acción de la política. Respecto a este tema, la Contraloría General de la Nación afirmó que, visto desde diferentes horizontes temporales, “dada la magnitud del problema, es decir la existencia de una población de víctimas que fácilmente supera el 10% de la población colombiana, su participación en el gasto no revela esa misma proporción. Por la naturaleza del problema del desplazamiento (...) los recursos asignados son insuficientes” (Contraloría 2011, p.18). Además, afirma que “resulta altamente preocupante que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo que contempla la próxima reforma tributaria se reduzca la presión fiscal de 14,5% a 13,7% del PIB en el periodo de 2012 a 2023” (Contraloría 2011, p.17), lo que refleja los posibles tropiezos que tendrá el desarrollo de la política, si se tienen en cuenta que en el transcurso de la implementación aumenta el costo por la aparición de distintos factores o situaciones imprevistas, la poca capacidad administrativa y técnica de los municipios para la implementación y, si de acuerdo con una trayectoria histórica, no se hace un manejo eficiente y adecuado de los recursos. Frente a esto, la Contraloría expresó: “el gasto del Gobierno Nacional en la población víctima ha sido creciente en el curso de los últimos trece años. Esa evidencia, sin embargo, no se traduce, en una cobertura plena de la población ni en que haya sido un gasto más eficiente” (Contraloría 2011, p.17)

Otra situación, que se enmarca dentro de la lógica de las reglas informales y que se sale de la percepción de quienes actúan en nombre de una institucionalidad formal, es la incidencia y captura en y del poder político en los municipios, por parte de actores armados ilegales que tienen un papel y una responsabilidad importantes en el conflicto armado y, especialmente, en materia de víctimas. Esta forma de incidencia se puede reflejar, tal y como lo plantea Fabio Velásquez, en aspectos como:

Captura directa o indirecta de las rentas, la incidencia en la formulación y en los contenidos de los planes, las políticas públicas y la formulación y manejo de mega-proyectos; la incidencia en la orientación de la inversión y; finalmente, la búsqueda de protección e impunidad para la actividad económica y militar de los grupos (Velásquez, 383)

Esto ha llevado a que los recursos destinados a programas para las víctimas se desvíen para beneficio de dichos grupos armados y a que no sea posible la restitución de tierras, por su poder y la influencia de estos grupos sobre vastos territorios.

En mayo de 2013, la Corte Constitucional ordenó incluir a las víctimas de las BACRIM en el proceso

de reparación y restitución de tierras y amplió el concepto de víctimas. Según el presidente de la Corte, magistrado Jorge Iván Palacio, “las víctimas del desplazamiento forzado son todas las personas afectadas por acciones constitutivas de infracción a los Derechos Humanos y/o el Derecho Internacional Humanitario, como pueden ser las que actualmente perpetran las denominadas bandas criminales” (El Colombiano; mayo 18 de 2013).

Bajo la misma lógica, surge dentro de la ejecución de planes de acción y programas, tal y como los establecidos para la restitución de tierras, un comportamiento cultural que afecta el proceso de reparación de las víctimas: la obtención de beneficios por parte de una población a quien no va dirigida esta política, lo cual se ve reflejado en una filtración del gasto público. Una clara demostración de esta situación fue lo acontecido con el escándalo de Agro Ingreso Seguro o la entrega de terrenos baldíos, destinados originalmente a campesinos sin recursos, a empresarios, políticos o grandes terratenientes.

En la última década el país ha entregado 2.445.000 hectáreas de baldíos a 85.219 personas. Que la tercera parte de estas asignaciones esté en entredicho, a juzgar por los procesos que adelantan varias entidades, es resultado de una mezcla de corrupción, debilidad del Estado, interpretaciones equivocadas de la Ley y muchos trucos” (Semana, 2012).

Si bien la población víctima objeto de los procesos de reparación integral y restitución de tierras se ha ampliado, uno de los problemas más importantes para el gobierno nacional es sostener todo el proceso, no sólo a nivel económico, sino a nivel institucional, debido a que la capacidad de las entidades encargadas de elaborar el Registro Único de Víctimas, de recibir las denuncias de la población víctima y de brindar protección a la misma no ha sido suficiente. A 3 años de haberse creado la política de víctimas han sido pocas las personas que han logrado volver a sus tierras o que han recibido algún tipo de reparación judicial y son aún más pocas las que han podido ejercer su derecho a la verdad. Muchos de los desplazados que han intentado regresar a sus tierras han sido víctimas de amenazas y asesinatos por parte de actores armados, que dejan ver cómo las garantías de no repetición requieren de una capacidad estatal mayor necesaria a la que hoy en día se tiene para proteger la vida de las víctimas.

Conclusiones

Mientras el Estado colombiano ignore y no tome en cuenta, no incorpore y no aborde las reglas de juego informales que se dan dentro del arreglo institucional, como un factor indispensable en la efectiva solución de las víctimas, cualquier medida que se tome será insuficiente. La elaboración e implementación de la política pública de víctimas tiene que replantearse desde la delimitación de actores, teniendo en cuenta la persistencia del conflicto armado como factor determinante en el problema de las víctimas, las posibilidades de acción de los implicados frente a la existencia de instituciones informales que determinan sus comportamientos, que a su vez responden a un contexto histórico, y frente a la restricción de tiempos que divide la historia del país, como si la violencia o el desplazamiento hubiesen nacido en 1985 o en 1991. De manera especial, tiene que replantearse desde el reconocimiento del Estado como actor armado, es decir, como juez y parte en un conflicto que está vigente en la memoria y en la vida de todas las víctimas.

“...existe una relación dialéctica entre la naturaleza del conflicto armado y las estructuras de poder, sin la cual este conflicto no hubiera podido perpetuarse durante seis décadas. En este sentido, la configuración de un “Estado para la guerra” debe ser reemplazada, paulatinamente, por una configuración propia de un Estado con capacidad de desactivar la guerra, incluso si el conflicto armado continuase”. (Grupo de Memoria Histórica; julio, 2013, p. 398).



<https://noticiasorientantioqueno.wordpress.com/tag/vereda-tasajo-de-sonson/>

Referencias

Agencia De La ONU Para Los Refugiados (ACNUR). Reseña: Sentencia T- 025 de 2004 Corte Constitucional de Colombia. 2004, de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2523.pdf?view=1>

Arias, Angélica. (2012). Las BACRIM retan a Santos. Revista Arcanos No. 17. Corporación Nuevo Arco Iris. Recuperado el 19 de septiembre de 2013, de http://www.arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2011/arcanos/ARCANOS_17_FINAL.pdf.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2011). La política pública frente al desplazamiento en Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada. Boletín Número 79. 2012. 2011, de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES_Informa_79_Desplazamiento_creciente_y_crisis_humanitaria_invisibilizada_Marzo_2012.pdf?view=1

CONPES 3726 (2011). Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.

Contraloría General de la República. (2012). Primer Informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control 2012 a la ley 1448 de 2011 de Víctimas y de Restitución de Tierras. Recuperado el 06 de abril de 2013, de http://www.contraloriagen.gov.co/tiempo-real/informes/Informe_victimas_tierras corregido.pdf

Departamento Nacional de Planeación - DNP (s.f.). Inicio, Políticas de Estado, Política de Atención a Población Víctima. Recuperado el 01 de abril de 2013, de <https://www.dnp.gov.co/Pol%C3%ADticasdeEstado/Pol%C3%ADticadeAtenci%C3%B3naPoblaci%C3%B3nV%C3%ADctima.aspx>

El Colombiano. (Mayo 18 de 2013). Corte ordena reparar a víctimas de BACRIM. Recuperado el 13 de septiembre de 2013, de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/corte_ordena_reparar_a_victimas_de_bacrim/corte_ordena_reparar_a_victimas_de_bacrim.asp.

Grupo de Memoria Histórica. (Julio, 2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Recuperado el 13 de septiembre de 2013, de <http://www.centrode-memoria-historica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-12-sept.pdf>.

Hernández, G. (1999). El análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia. Revista de Estudios Sociales. (Ed. No. 04). Universidad de los Andes. 1999. pp. 80-91. Recuperado el 28 de abril de 2013, de: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/100/index.php?id=100>

Human Rights Watch, (Septiembre, 2013). El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia. Recuperado el 20 de septiembre de 2013, de <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebcover.pdf>.

Ministerio del Interior y de Justicia - MIJ (2011). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. (1ra Ed.). Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE. (s.f.). Revictimización a las víctimas de crímenes de Estado Las agresiones continúan. Recuperado el 02 de abril de 2013, de http://www.movimientodevictimas.org/images/archivos2/REVICITIMIZACION_MOVICE_ESP.pdf

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE. (s.f.). Modificación ley de víctimas. Recuperado el 02 de abril de 2013, de <http://www.movimientodevictimas.org/pronunciamientos/comunicados-publicos/item/2188-pronunciamiento-p%C3%ABlico-modificaci%C3%B3n-ley-de-v%C3%ADctimas.html>

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE. (s.f.). II informe de seguimiento: a la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras. La implementación que no comienza. Recuperado el 02 de abril de 2013, de <http://www.movimientodevictimas.org/component/k2/item/2844-2do-informe-de-seguimiento-a-la-implementaci%C3%B3n-de-la-ley-de-v%C3%ADctimas-y-restituci%C3%B3n-de-tierras.html?Itemid=297>.

Roth, A. (2010). Neoinstitucionalismo Histórico, en Enfoques Para el Análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.

Samudio, Vera. La Ley de Víctimas y el justo litigio constitucional. Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP). Revista Cien Días No. 75. 2012. Recuperado el 02 de abril de 2013, de http://cinep.org.co/archivoscinep/Ciendias_75/8.Victimas_litigio_constitucional_Ciendias75.pdf

Semana.com (2012). Fraude Agrario Histórico: ¡Qué Tierro! Recuperado el 28 de marzo de 2013, de <http://www.semana.com/nacion/articulo/fraude-agrario-historico-que-tierrero/267994-3>

Velásquez, F. Las otras caras del poder. Actores Armados y Gestión Municipal, en Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Bogotá, D.C.: Fundación Foro Nacional por Colombia.



<https://noticiasorientantioqueno.wordpress.com/tag/vereda-tasajo-de-sonson/>

HISTORIAS DE LATINOAMÉRICA



MÉXICO, COLOMBIA Y LA INJERENCIA DEL PODER IMPERIAL ESTADOUNIDENSE: HISTORIAS COINCIDENTES



Luis Antonio
Córdoba Gómez*

RESUMEN

En el presente artículo propone un análisis que enfatiza en algunos rasgos compartidos en el desarrollo histórico de México y Colombia y que incluso, se hacen extensivos a otros países latinoamericanos. Se hace énfasis en la configuración del Estado dependiente, en la influencia que ha tenido, y sigue teniendo el poder estadounidense en el destino colectivo de algunas naciones latinoamericanas, consecuencia de las políticas imperialistas que Estados Unidos ha puesto en marcha en esta parte del mundo. Bajo el marco de identificación de ciertas coincidencias, se plantea igualmente una postura interpretativa sobre la violencia asociada al narcotráfico y, en particular, sobre la tesis de la colombianización de México.

Palabras clave:

Estado dependiente, imperialismo, violencia, narcotráfico, globalización

ABSTRACT

This article proposes an analysis that emphasizes some shared in its historical development by Mexico and Colombia traits and even are extended to other Latin American countries proposed. Emphasis is placed on the configuration of the dependent state and the influence it has had, and continues to have, U.S. power in the collective destiny of nations, due to imperialist policies that America has launched in this part of the world. Under this framework to identify coincidences also arises an interpretative stance on violence associated with drug trafficking and, in particular, the thesis of "Colombianization" of Mexico.

Keywords:

Dependent state, imperialism, violence, drug trafficking, globalization

* Técnico en educación de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca (UCICA), licenciado en ciencias sociales-historia y en filosofía de la Universidad del Cauca, magíster en estudios políticos de la Universidad Javeriana y estudios de doctorado en antropologías contemporáneas en la Universidad del Cauca. Profesor de la Universidad del Cauca (Popayán), departamento de Filosofía, y de la Maestría en Ética y Filosofía Política, Instituto de Postgrados, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, profesor de la Fundación Universitaria de Popayán (FUP), Programa de Trabajo Social. Profesor Titular de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Cauca. Correo electrónico: lacordoba5@gmail.com.

Algunas reflexiones sobre estado dependiente, violencia y narcotráfico en Colombia y México¹

Colombia y México no poseen una frontera común, como la que los mexicanos comparten con Estados Unidos o como las que los colombianos tienen con Panamá, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela. Pero ambas naciones están atravesadas por algunas características que, a pesar de las distancias físicas, las diferencias culturales y las peculiaridades existentes, las aproximan y las acercan hoy más que nunca. Además de ser parte de la comunidad de países hispano-parlantes y de la confluencia de distintas lenguas indígenas, sectores sociales, pueblos y grupos étnicos, históricamente ambas naciones registran la presencia de realidades más profundas y densas que desbordan las imágenes fundantes de país y los imaginarios de nación que se han construido en ambas partes.

Bien vale la pena recordar que en el análisis y reconocimiento de los problemas constitutivos de la realidad presente, esa que se forjó desde los tiempos de las guerras de independencia hispanoamericana, no son desconocidos aquellos discursos justificadores de acciones políticas y formas de gobierno que han encubierto una interpretación crítica de la historia latinoamericana, alejada diametralmente de su realidad pasada y presente, de lo que ellas han sido y de lo que son hoy. No sólo se ha negado las raíces ancestrales precolombinas, como parte de las invisibilidades mantenidas en la ignominia, sino que también se ha hecho una apuesta por la prolongación del *statu quo*, llegando incluso a minimizar las consecuencias que el dominio impuesto por el imperialismo ha tenido y sigue teniendo en la vida y el destino de estos pueblos.

Precisamente este es uno de los componentes de la realidad, que ha marcado la vida de México y Colombia: la presencia del expansionismo gringo y de su poder imperial. Este intervencionismo estadounidense, desprendido de la idea de sus padres fundadores que concibieron una nación santificada por la providencia, el cual se fortaleció tras un

1 La versión inicial de este artículo fue presentada como ponencia en el VII Coloquio Regional de la Red Continental de Pensamiento Latinoamericano, realizado en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México, el 2 y 3 de diciembre de 2010. Esta versión contiene la adición de varias modificaciones respecto de la versión anterior, cuyo título era: "Algunos elementos históricos para la reflexión sobre la conformación del Estado dependiente en Colombia y México y su relación con el surgimiento de la violencia y el narcotráfico".

cruento conflicto civil que permitió unificar el país bajo el modo de producción capitalista, dejó conocer sus efectos en ambos países. Estas intervenciones de Estados Unidos responden, sin duda alguna, a un espíritu de ensanchamiento y desbordamiento territorial que se consolidó con la derrota de los Estados aristocráticos sureños -los Estados esclavistas de la Confederación- y con el triunfo de los Estados de la Unión, que impusieron la mentalidad capitalista y por ende, la primacía del dólar, las máquinas, las fábricas y de la codicia por la riqueza, todo ello acompañado de las políticas de saqueo.

Hay que recordar cómo en México, con la complicidad de sus mismos gobernantes, en medio de divisiones intestinas y bajo la precariedad del ordenamiento estatal, se había tolerado la presencia de asentamientos de colonos estadounidenses en Texas desde 1821. Estos extranjeros no sólo aumentarían en cantidad, al punto de superar a los mismos mexicanos que residían en Texas, sino que a la postre llegarían a configurar un enclave de poder dentro del mismo territorio mexicano, capaz de desatar un proceso desestabilizador que terminó con la apropiación de una porción muy importante de tierras y con la imposición de condiciones por parte del vencedor, en este caso de Estados Unidos, como ha ocurrido en otras circunstancias históricas, al país vencido. Al final la anexión significó una ganancia estratégica para Estados Unidos, mientras que para México supuso una pérdida irreparable.

Como quiera que el gobierno estadounidense apoyara la independencia de Texas, tanto así como para aceptar su admisión en la Unión Americana, la reacción del presidente Santa Anna y de otros militares mexicanos se tradujo en una declaratoria de guerra que, con el pretexto de proteger a los ciudadanos norteamericanos, significó la invasión militar de las tropas estadounidenses a México. La consecuencia de este expansionismo inspirado en la doctrina Monroe fue que alentó y promovió, como en el caso de Panamá, la insurrección y el levantamiento armado, lo mismo que puso en marcha medidas de protección armada a favor de conspiradores aliados², implicando para aquel país entregar más de dos millones de kilómetros cuadrados. Para 1848, la secesión abarcaba los territorios de Texas, Alta California y Nuevo México:

2 Al respecto, Hugo E. Velasco Arizabaleta comenta sobre la separación de Panamá que: "...oradores frenéticos maldecían a Colombia y saludaban a los Estados Unidos y señalaban como hecho seguro de la complicidad del país del Norte, la presencia de acorazados gringos en los mares del Istmo, para evitar el desembarco de anunciadas tropas colombianas. Los independentistas enviaron de inmediato comisiones a las demás regiones del estrecho panameño para comunicarles el nuevo evangelio" (Velasco, 1984, p.151).

El 2 de febrero de 1848 se firma el Tratado de Guadalupe. El vencido tuvo que ceder los territorios de Texas, Nuevo México y Nueva California, o sea dos millones cuatrocientos mil kilómetros cuadrados, más de la mitad del suelo mexicano. (González, 1983, p. 101)

Mientras tanto, en Colombia el zarpazo de la garra imperial, bajo el gobierno de Teodoro Roosevelt, se tradujo en la pérdida del Canal de Panamá. Un importante punto estratégico ubicado en el territorio del mismo nombre, el cual desde los tiempos coloniales se había convertido para España en eje del comercio. Como se recordará, con la independencia de la metrópoli española, Panamá se unió al proyecto bolivariano de La Gran Colombia donde llegó a convertirse en un Estado Federal. No obstante, aprovechando la crisis asociada a la *Guerra de los Mil Días*, que internamente enfrentó a liberales y conservadores, Estados Unidos instigaría la independencia de Panamá, ya con la mira puesta en el establecimiento de una ruta de comunicación entre los océanos Pacífico y Atlántico, que estimulara la apertura de nuevos negocios y mercados.

Estados Unidos respaldó este objetivo de apropiación, antecedido por un historial de movimientos separatistas y desembarcos de tropas, mediante una política parecida a la que se utilizó en México: alentar la entrada de colonos estadounidenses, de inversiones de capital y propiciar una intervención militar que le garantizó la entrega del canal y, por ende, la sustracción de más de 78.000 kilómetros cuadrados de territorio a la soberanía colombiana, con el respaldo de infantes y buques de guerra. Con esta acción agresiva los Estados Unidos procuraban no sólo asegurar un paso libre por la zona, sino contrarrestar una intervención europea que terminara con el apoderamiento del canal, temor alentado por el velo encubridor de la aparente indefensión de los ciudadanos estadounidenses frente a los disturbios provocados por los habitantes de Panamá:

Aunque, cómo anotábamos antes, la actitud de los emisarios de Roosevelt en noviembre de 1903 no se inspiró mucho en la necesidad de proteger la vida y los bienes de los norteamericanos y de conservar un tráfico continuo a través del Istmo, podría, sin embargo, asegurarse que aquellas razones eran el velo que encubría fuertes intereses económicos. En efecto, esta forma irrefutable de acción imperialista puede atribuirse, en no poco grado, a las necesidades imperiosas del capitalismo. (Rippy, 1970, p. 107)

Algunos líderes políticos del istmo, como Belisario Porras, que luego desempeñaría la presidencia de Panamá por tres periodos, habían advertido sobre los

peligros que para la soberanía nacional de Colombia implicaba la aceptación incondicional del tratado Herrán-Hay y, por consiguiente, del contrato de apertura del canal interoceánico. Las reservas sobre las verdaderas intenciones del gobierno de Estados Unidos, inferidas de la política norteamericana de control y seguridad que se estableció, pretextándose un ataque proveniente de los europeos y una aparente protección que brindarían los gringos, llevaron a pensar a Porras que no sólo se trataba de un acuerdo muy oneroso para los intereses colombianos sino que, ante todo, tal situación derivaría, tarde o temprano, en una desmembración del territorio nacional:

El tratado Herrán-Hay no limita las ambiciones y propósitos norteamericanos, sino que abre por completo las puertas a la dominación norteamericana. Por ello deducimos en buena lógica que de aprobarse el Tratado Herrán-Hay, esto constituirá en pocas palabras una venta del istmo.

Insistimos en que esa franja de territorio que se dará a los norteamericanos les hará dueños de nuestro territorio, y si no que lo digan con elocuencia la aplicación de la doctrina Monroe en nuestra propia tierra americana, a donde han sembrado sus manos de sangre...!!".

...qué ironía, para los que defiendan la teoría de McKinley de la expansión territorial y del racismo, y de imponer por la fuerza, una política del panamericanismo, que se administra desde las fronteras norteamericanas, si no, díganlo con elocuencia...México, Cuba, Haití, Filipinas, Puerto Rico...o nosotros mismos! (Banco de la República, 1986, pp. 308, 310 y 312)

Es de destacar cómo en ambas situaciones el despojo territorial realizado por el imperialismo estadounidense, además de estar avalado a sangre y fuego por el poder de las armas, se acompañó del pago de sumas de dinero³ que diplomáticamente oficiaban como supuestas reparaciones materiales. En el caso colombiano, esa suma entró a engrosar la llamada "danza de los millones" que se alimentaba del incremento en las inversiones del capital norteamericano. También permite mostrar cual fue la participación asumida por los grupos dominantes en las crisis que desató la rapiña gringa y cómo, en México y Colombia, sectores políticos patrocinaron el alineamiento de la clase dirigente en torno a la órbita de influencia de la "Estrella Polar del Norte", denominación utilizada por un personaje político colombiano para referirse a Estados Unidos.

3 De acuerdo con los datos históricos, el pago hecho por Estados Unidos a Colombia y México fue, respectivamente, de 25 y 15 millones de dólares, sumas con las cuales se cubría una supuesta indemnización por concepto de gastos de guerra y daños causados.



<http://www.corabastos.com.co/index.php/81-uncategorised/131-tlc-con-mexico-oportunidad-alimentos>

Parte de esta trama política que permite pulsar el sentir político en México y Colombia es entender que en este contexto la dirigencia política, consumida por sus divisiones internas o por sus veleidades burocráticas, se muestra ya incapaz, ya complaciente, ya impotente, para enfrentar el poder gringo y su capacidad de injerencia e intromisión en los asuntos internos. Por ejemplo, los mandatarios colombianos del periodo de la república conservadora, verbigracia Rafael Reyes, se esforzaban por asegurar la intervención del Estado, en alianza y conciliación con el credo católico, para favorecer la concentración de tierras en manos de los terratenientes, lo mismo que los intereses de la industria nacional y de los empresarios, a la usanza del modelo político que por entonces estaba implementando Porfirio Díaz (1876-1911) en México:

El ejemplo del Méjico de Porfirio Díaz influía sobre el presidente, y no eran pocos los miembros de la élite empresarial que miraban con simpatía una orientación similar, que en muchos liberales reyistas se revestía de una ideología positivista que enlazaba con la tradición de muchos de los empresarios liberales que acompañaron a la Regeneración en sus primeras etapas. (Jaramillo, 1991, p. 71)

Esta mención a cómo un mandatario colombiano, situado dentro del periodo histórico en el cual los conservadores se mantuvieron en el poder y establecieron la hegemonía política desde el Estado (1886-1930), buscaba inspirarse en las medidas y las políticas adoptadas durante el *Porfiriato*, denota ciertamente un sentido de congraciamiento con una estirpe de raigambre militar que caracterizó tanto a Porfirio Díaz como a Rafael Reyes. Pero también se trata del emprendimiento de una emulación que quieren llevar a cabo los miembros de la clase dirigente. Es, en otras palabras, dirigir la mirada a los ejemplos, las iniciativas y las tareas adoptadas por otras figuras políticas en Latinoamérica y, sobre todo,

a las experiencias movilizadas en otras latitudes como Europa o Estados Unidos, entendidas a manera de paradigmas dignos de ser imitados.

Al fin de cuentas, de un modo u otro, el desenvolvimiento de la vida institucional de estos países, en medio de revueltas y permanentes conflictos armados, generó encontrados sentimientos de descontento y escepticismo o, si se quiere, de euforia y optimismo, acerca de los procedimientos más adecuados para consolidar la unidad política y avanzar por la senda del progreso y la civilidad. Se trata, sin duda alguna, de la formación de un sentimiento de admiración que es suscitado por las proezas y las gestas, así consideradas, llevadas a cabo por quienes lideraban o fungían en calidad de cabezas visibles de proyectos políticos encargados de llevar a la práctica ideales de transformación, definir las coordenadas del progreso que distanciarían al país del atraso y del estancamiento, mediante la adopción y la copia mecánica de modelos extranjeros.

Pero es también un botón de muestra sobre el antagonismo político y las tensiones ideológicas que sobrevinieron entre los partidarios de la modernización, lo que implicó la radicalización del enfrentamiento entre conservadores y liberales en torno a la implantación vertical, sin el pueblo, de esos valores, pensamientos y concepciones. Unos, rememorando las tradiciones católicas e hispánicas y proclamando el deseo de lograr la unidad nacional y la formación de un “destino común” vehiculados por las “...decisiones y prácticas de la iglesia católica en materia de “ideología formativa” (Vélez, 1987, p. 27). Otros, apelando a la separación de la iglesia y el Estado, al carácter benefactor atribuido a la educación, a la ciencia y al credo de la igualdad jurídica de los hombres y de las libertades individuales, es decir, al “demoliberalismo”:

La mentalidad liberal, moderna o antropocéntrica, encauza sus ideas hacia el racionalismo, el individualismo, las libertades, la sociedad igualitaria, los derechos del hombre y del ciudadano, la soberanía popular, la democracia y el liberalismo económico. (Ocampo, 1990, p. 10)

En esta dinámica política, donde las contradicciones se dirimieron en cruentas y permanentes guerras civiles; alzamientos y revueltas armadas; la disputa entablada por federalistas y centralistas, en medio de intentos de prolongación, cortes y quiebres abruptos, lo mismo que de reformas de las constituciones vigentes y recambios en el poder que se establecieron entre liberales y conservadores de las más diversas denominaciones. Se llegó a la instauración de procesos hegemónicos bajo los cuales no sólo se establecieron prolongados y rigurosos ejercicios del poder, sino que se institucionalizaron procedimientos de intolerancia

política. En este marco se persiguió al contradictor, con limitación de sus derechos y con apelación muy recurrente al fraude electoral y a la fuerza de las armas.

En México, Porfirio Díaz, una especie de señor de la guerra que se planteó propósitos como la unificación y la paz política interna, se hizo reelegir seis veces consecutivas. Mientras tanto, en Colombia, su correlato lo constituiría en primera instancia la república conservadora, cuyo poder abarcó casi medio siglo, y posteriormente la llamada segunda república liberal, extendida por 16 años, ambos fenómenos políticos desencadenados en medio de un protagonismo acucioso alcanzado por las oligarquías regionales, lo que determinó el surgimiento de continuos conflictos y desbordamientos del orden público, de intervenciones militares, de privación de los derechos políticos hacia la oposición, a lo que se sumaba un descenso en las exportaciones y una crisis fiscal.

Bajo el *Porfiriato* o *porfirismo*, México fue conducida por un caudillo que se elevó a tal condición apelando a las sublevaciones militares contra Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, bajo la consigna de “no a la reelección”. Este personaje, que paradójicamente se hizo elegir varias veces, se veía así mismo como un hombre indispensable para el cambio social, un hombre histórico que quería imponer la paz al costo que fuese e invocaba la política práctica como medio para construir una moderna red de 19.000 kilómetros de vías férreas, financiada con capital extranjero, impulsando además la comunicación telegráfica, el crecimiento económico y la industria nacional. Pero, al mismo tiempo, bajo su dictadura, se agudizó e hizo más ostensible la desigualdad, la restricción de los derechos civiles y la acumulación de riqueza en pocas manos:

Pero en México la desigual repartición de la nueva riqueza pareció muchísimo más marcada, y por ello no se le halló otra explicación que el apetito insaciable de los ricos de hacerse cada día más ricos, a costa, por supuesto, de unos pobres que debieran ser tratados como hermanos. (Cosío, 1983, p. 129)

La renuencia de Porfirio Díaz a dejar el poder, a pesar de haber manifestado en su momento que México había madurado políticamente para asumir la democracia como un sistema de competencia electoral abierta, en el que la participación de la clase media sería un factor decisivo para la consolidación democrática, se constituyó en un nuevo caldo de cultivo que desataría otra revolución desde el 20 de noviembre de 1910. Los nuevos actores históricos eran personajes como Francisco Madero, Victoriano Huerta, Emiliano Zapata, Francisco Villa, Venustiano Carranza o Álvaro Obregón. Aunque sus demandas políticas y sociales, inicialmente aglutinadas bajo

la consigna de lucha contra la autocracia porfirista constituyeron un verdadero crisol de intereses, sobresalieron aquellos que se alinearon a Villa y Zapata, en torno al problema de la tierra.

Mientras tanto, en Colombia, la instauración de la república conservadora se hizo bajo la conducción ideológica del proyecto de la Regeneración, el cual derivó en la estatalización de un poder central y en la cohesión del poder político bajo la figura de la unidad nacional. Aprovechando el debilitamiento de los liberales radicales, autores de las reformas de 1850, que fueron alentadas por líderes militares asentados en la ciudad de Popayán⁴, reformas que comprendían, por ejemplo, la adopción de medidas entre las cuales estaban la abolición de la esclavitud y el choque con el poder de la iglesia, expresado en la expulsión de obispos, la secularización de la enseñanza y la confiscación de bienes. Rafael Nuñez y Miguel Antonio Caro serían los arquitectos políticos de la Constitución de 1886.

En ese texto se incorporaron esos dos impulsos: la centralización y la unificación, que le permitirían al partido conservador el establecimiento de un continuismo político en la dirección del Estado. El desapego político del liberalismo radical, al cual el ideólogo de la Regeneración Rafael Nuñez atribuía la causa de la anarquía reinante en la Colombia de entonces, junto al desacuerdo en la manera en que se había afrontado el manejo del problema religioso, fortalecieron en su pensamiento la convicción de que el país requería una dosis significativa de orden y estabilidad política, al modo de las proclamas hechas por varias figuras políticas mexicanas, al finalizar el siglo XIX y comenzar el XX, que tras la revolución de 1910 reclamaban la unidad y la cohesión de propósitos nacionales, para darle un camino de salida al caos y a la anarquía reinantes.

En el caso colombiano, hacer realidad ese propósito unificador requería, además de contar con una ideología que legitimara el nuevo orden social y le diera un sentido de pertenencia a la población, definir un centro impulsor del poder político: un gobierno central que concentrara las decisiones y que consiguientemente se sometiera a las autoridades locales y regionales, lo mismo que la aglutinación de la clase dirigente bajo una propuesta que integrara a propietarios y empresarios, que permitiera, a su vez, la integración económica nacional bajo un sistema capitalista que conectara el mercado interior. No obstante estas pretensiones, el logro más marcado se daría en el terreno político, más que en el económico.

Así como en México la introducción de las intendencias, desde el siglo XVIII, serviría de base para la configuración de los futuros Estados regionales,

⁴ Tomás Cipriano de Mosquera, José Hilario López y José María Obando.

en Colombia, la Constitución Política de 1886 sería la punta de lanza para el establecimiento del centralismo bogotano. Normativamente se basó en el debilitamiento del federalismo y en la puesta en marcha de una división político-administrativa cuyo eje, con algunas leves modificaciones, se asentó en la creación de los departamentos y de las formas locales del poder estatal: las municipalidades. Este esquema, a pesar de los vientos descentralizadores que soplaron en el país finalizando la década del ochenta del siglo XX, lo que incluyó inicialmente la elección por voto popular de los alcaldes y luego de los gobernadores, prácticamente se ha mantenido intacto. Lo local y lo regional, en tanto niveles del Estado y de acercamiento al ciudadano, se erigieron a la postre en los eslabones que le permitirían al clientelismo bipartidista liberal-conservador, especialmente desde el pacto político conocido como Frente Nacional, la cooptación del voto y, por ende, la reproducción y mutación del poder dominante. Municipios y departamentos han sido y son escenarios donde se reproduce la hegemonía política por parte de castas dominantes que se encargan de privatizar la toma de decisiones y de sacar provecho de los beneficios que ofrece el sistema político, instrumentalizando prácticas clientelistas de gran incidencia en la corrupción y en "...fenómenos como los estilos de disposición y manejo dados a los recursos del Estado o a los asuntos eleccionarios". (Córdoba, 2000, p. 38)

Del mismo modo, la herencia política dejada por el movimiento regenerador, apegado a la idea de un gobierno fuerte bajo un proceder autoritario, significó que las decisiones gruesas se empezaron a tomar desde el poder central, generando inclusión tan sólo hacia arriba de la estructura estatal, pero excluyente hacia abajo de la pirámide social. También se tradujo en el replanteamiento de las relaciones entre Estado y la iglesia católica y en el desplazamiento del papel detentado por los caudillos regionales, dominadores de la vida política en el siglo XIX, hacia la figura del presidencialismo. La Regeneración inauguró así una tradición que ha convertido al presidente en un poder político emblemático, con un fuero y una iniciativa que lo faculta para encausar acuerdos y pactos políticos que han sido la base para poder llevar a cabo la reingeniería del Estado.

De esta manera, en Colombia no solo se institucionalizó la enseñanza obligatoria del credo católico y se restituyó a la iglesia el control sobre la educación oficial, en contravía de la laicización que había promovido el espíritu reformador liberal. Esto era consecuencia, por supuesto, tanto del establecimiento de una decisión política de tipo vertical como de la concepción que el mismo catolicismo definía sobre el acervo y la identidad nacional colombiana. Lo segundo, el fortalecimiento del poder presidencial, llevó

a la conformación de un ejecutivo fuerte "...dotado de súper poderes, que le permitieron no sólo pasar por alto al Congreso cuantas veces le viniese en gana sino, también, prescindir del mismo a su amano" (Vélez, 1987, p. 29), lo que daría lugar posteriormente al surgimiento de peligrosas tendencias autocráticas como la que implantó el señor Álvaro Uribe Vélez al comenzar la primera década del siglo XXI.

Bajo la tradición presidencialista que estatuyó la Regeneración se pudo entronizar una figura que encarnaba tanto un poder devenido coactivamente, como la expresión de quien llegará a simbolizar la unidad nacional, investido de diversas funciones y facultades que le fueron otorgadas, determinante de los asuntos relativos a la guerra, las relaciones internacionales y el orden público. En este último caso, con las sucesivas reformas constitucionales que se hicieron, el presidente de la república puede hacer uso recurrente del Estado de Sitio, denominado con la retórica desprendida de la Constitución de 1991 el Estado de Excepción, marco legal que ha servido para la instrumentalización de un poder estatal desbordado, caso evidenciado con la retoma militar del Palacio de Justicia, acontecida en 1983.

El cardenismo en México y el Lopismo en Colombia: dos intentos desde el Estado orientados hacia la ampliación de sus bases sociales

De un modo u otro, aunque en circunstancias históricas distintas, el manejo de los hilos y los resortes del poder en relación a la construcción del Estado dependiente en México y Colombia, ha estado ligado a los pactos y acuerdos cupulares suscritos entre fracciones de los sectores política y económicamente dominantes, lo mismo que a la forma en que los intereses de clase son representados, incluyendo, por supuesto, la activación, movilización y cooptación política y social de las masas obreras y campesinas. El hecho de que México y Colombia entraran al siglo XX bajo el signo de la crisis del modelo oligárquico y del empobrecimiento generalizado de la población, obligaba a pensar a la clase dirigente en fórmulas políticas con base en las cuales pudiera operarse un rediseño del Estado.

Se trató de una serie de estrategias y de pactos institucionales que los distintos segmentos políticos constituyentes del Estado han suscrito e introducido con miras a contener la amenaza, real o potencial, de las revueltas e insubordinaciones sociales. Se pueden mencionar, entre otros, los ejemplos del presidente liberal César Gaviria en Colombia, quien suscribió

el acuerdo tripartito con el partido conservador y sectores desmovilizados de la guerrilla del M-19; lo mismo que el surgimiento político del presidente Vicente Fox y el Partido Acción Nacional (PAN) en México, tras la crisis del Partido Revolucionario Institucional (PRI). De este modo, los sectores dominantes se han permitido mantener, a la vez, el statu quo y operar ciertas tareas de redistribución de la riqueza y del poder político bajo reglas de estabilización y de alternancia que, sin abandonar los esquemas autoritarios, verticales y hegemónicos, ha arrojado resultados contradictorios.

En México, quien mejor expresó el intento estatal por saldar la deuda social con los empobrecidos y excluidos, buscando satisfacer las expectativas que la revolución mexicana había aplazado, fue el gobierno reformista de Lázaro Cárdenas. Su gestión de seis años (1934-1940), resultado de la evolución ideológica del Partido Nacional Revolucionario y del Partido de la Revolución Mexicana, condujo a la implantación del PRI como la expresión institucional de la política oficial y a la conversión de este organismo en una inmensa maquinaria electoral que alimentó su continuismo político en el poder estatal, por más de medio siglo, mediante la captación y la ampliación de las bases de apoyo popular, a través de iniciativas adoptadas en materia de nacionalización del petróleo, política de ejidos y reconocimiento de derechos a los trabajadores.

En particular, la ampliación del poder político hacia las bases populares y la unificación de los organismos sindicales del proletariado mexicano, proceso acompañado de políticas asumidas con un acento nacionalista en las que el Estado adquirió un rol protagónico en la economía del país y en la apertura de fronteras hacia los exiliados españoles de la guerra civil, motivó no sólo la activación política de las masas de campesinos, indígenas y obreros, también extensible al activismo de la clase media, sino que generó la reacción de los sectores anti cardenistas que se sentían temerosos por la velocidad que tomaban las reformas sociales introducidas y por el peligroso giro que se le atribuyó al cambio en México, lo que obligó a la adopción de una pausa que desacelerara el proceso.

Sin los mismos alcances del papel histórico que Lázaro Cárdenas representó en México, en relación a las ofertas de inclusión social y reforma agraria, en Colombia, el liberal Alfonso López Pumarejo propuso la llamada "*Revolución en Marcha*", plataforma ideológica que se correspondía con un discurso promotor de la industrialización y de la modernización que, para volverse atractivo a la clase obrera y al campesinado, también propendía por el reconocimiento de reivindicaciones sociales y por la consagración de la función social de la propiedad privada. No obstante, como aconteció con Lázaro Cárdenas, a los ojos del

establecimiento político, que se hizo dueño del Estado a partir del movimiento regenerador de Núñez y Caro, el programa de López Pumarejo se volvió sospechoso de tener una inspiración comunista. Este líder político, en quien se verá reflejado el proceso de formación de una dirigencia en el que el poder político se transmite de las cabezas de familia a los hijos⁵, en esencia no perseguía transformaciones radicales de la sociedad, contrario a lo que podría creerse. No obstante, como parte de la dinámica política colombiana cercana a la primera mitad del siglo XX, López Pumarejo, en la búsqueda de apoyo popular y en su esfuerzo por penetrar las masas, entró en pugna con organizaciones de inspiración socialista y comunista, con la vertiente del caudillo populista liberal Jorge Eliécer Gaitán y con la derecha política, agrupada en el partido conservador.

Particularmente las presiones de la derecha en Colombia provenían de la iglesia y de la oligarquía terrateniente conformada por los grandes hacendados, entonces agremiados en la Acción Patriótica Económica Nacional (APEN). Al antiliberalismo lopista del partido conservador, en el que se destacaba el liderado por el sector laureanista, la iglesia católica añadió un nuevo factor de conflicto. En la práctica, revivió el problema religioso, el cual se había convertido en un referente central de la política y del antagonismo ideológico vivido en el siglo XIX, gracias al cual el liberalismo fue estigmatizado en la medida que se lo relacionó con la práctica del socialismo, del comunismo o del ateísmo. Hay que recordar que:

La oposición neta entre creyentes y "rojos", entre católicos e irreverentes, parecía encerrar la razón última de una discusión apasionada que se desenvolvía en una secuencia de puntos accesorios que concernían a la tradición y a la novedad, al atraso y al progreso. (Colmenares, 1987, p. 75)

La postura de la iglesia contribuyó a instigar el clima de violencia política que se propagaría por el territorio nacional, desde la tercera década del siglo

⁵ Este fenómeno, de transmisión del poder político a la zaga familiar, tiene que ver con el *delfinazgo político* que se ha dado a escala nacional, regional y local. En el caso de la familia López, después de Alfonso López Pumarejo (padre) su hijo (Alfonso López Michelsen) también sería presidente por el partido liberal. Se ha hecho extensivo y observable en otras familias y personajes de la vida nacional: en la familia Pastrana han sobresalido, como presidentes colombianos por el partido conservador, Misael Pastrana Borrero (padre) y Andrés Pastrana Arango (hijo); Guillermo Valencia (padre) y Guillermo León Valencia (hijo), respectivamente candidato presidencial y presidente del país por la colectividad conservadora. César Gaviria Trujillo (padre), presidente liberal, y Simón Gaviria (hijo), congresista; Virgilio Barco (padre) y Carolina Barco (hija), respectivamente presidente liberal y canciller del controvertido gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

XX. En tanto, la oposición conservadora, aunada a la injerencia del poder religioso, obligaría a López Pumarejo, elegido para un primer período comprendido entre 1934 y 1938, a dejar inconcluso su segundo cuatrienio presidencial para el que había sido elegido (1942 a 1946). Su sucesor, Eduardo Santos, a pesar de ser liberal, se encargó de colocar el desacelerador a la *Revolución en Marcha*, bandera del proyecto lopista, cuyo accionar se enmarcó dentro de la recepción de las consecuencias derivadas de la Gran Depresión de 1929, que había obligado a plantear formas de intervencionismo estatal, al tiempo que colocó al liberalismo en la condición de vanguardia política de las masas irredentas en lucha abierta con las organizaciones de izquierda y de derecha.

Violencia y narcotráfico

De acuerdo a lo dicho hasta aquí, Colombia y México han manifestado, muy a su modo, la reproducción de un orden político y social en el que, no obstante haber devenido en la instauración de repúblicas -donde aparentemente se liquidaron las instituciones coloniales- los criollos emergieron como nueva clase dirigente y se hicieron al poder, desplazando a los españoles. Estas relaciones de dominación fueron finalmente cimentadas mediante la edificación de sociedades de tipo piramidal, atravesadas por la violencia, la marginalidad social, el autoritarismo y la dependencia en relación al poder imperial de los Estados Unidos. Ni en Colombia, ni en México, y en general en los nacientes estados que resultaron del parto revolucionario independentista, se clausuraron las desigualdades y los abismos que separaban a las élites del pueblo raso: muy por el contrario, las reprodujeron y las aumentaron dramáticamente.

En estas nuevas sociedades, fuertes hacia adentro pero débiles hacia afuera, las minorías se colocaron en la cúspide, esto es, en el lugar del monopolio establecido sobre el control del Estado, los recursos públicos y la detentación de privilegios sociales que, en lo sucesivo, serían preservados mediante la combinación de la fuerza y las artes políticas de la democracia implantada en los países latinoamericanos. En contraste, su base ha sido constituida por amplias capas y grandes mayorías de excluidos del usufructo de la tierra, de los bienes materiales y los bienes culturales. Para el caso que aquí se trata, se puede observar, en México y en Colombia, que la preocupación frente a los desarreglos sociales fue la consecuencia del establecimiento de acuerdos y alianzas de clase, los cuales tomaron diversas fórmulas políticas y constitucionales.

Se refiere esto a que en el trasegar de estos ordenamientos políticos republicanos, devenidos del insurgente movimiento independentista que liberó a países como Colombia y México del yugo hispánico, operó

una arquitectura política que en su desenvolvimiento progresivo reconfiguró el poder del Estado. Si bien esto permitió salir de la dependencia y el colonialismo español, la orientación prevaleciente que imprimieron las nuevas élites políticas y económicas, encargadas de asumir las riendas de la administración del Estado, llevó a una nueva subordinación: aquella en la cual se gravitó en torno a la órbita de influencia del poder estadounidense, que se había anunciado con rostro imperial y voz violenta desde aquellos hechos en los que la soberanía territorial de México y Colombia fue cercenada y sometida al saqueo y al robo. Y aunque estos países han estado apremiados por la violencia, en distintas escalas y expresiones, algunas afirmaciones como aquella de que *“México se colombianizó”* resultan inaceptables en la medida en que son formulaciones originadas en el desconocimiento de sus realidades. La afirmación de que la violencia agudizada en México desde la primera década del siglo XXI termina semejando algo así como un “producto exportado” desde tierras colombianas, al modo en que Colombia envía al exterior flores, café, salsa o vallenato o a la manera como para los mexicanos es significativo, en términos de su imagen exterior y de su identidad nacional, la comercialización del tequila o la difusión de los corridos, las rancheras o, incluso, la cultura de las telenovelas.

A esas apreciaciones ligeras, y hasta folclóricas, podemos oponer la tesis de que el crimen altamente organizado, en México, Colombia o en cualquier parte del mundo, no conoce fronteras, por la sencilla razón de que no se puede sustraer a la fuerza del capitalismo globalizante. Con esto se quiere decir, en concreto, que los grupos impulsores del narcotráfico -los carteles-, se encuentran insertos dentro de un tipo de sistema económico que equivale a un engranaje donde operan estrategias, acuerdos y acercamientos entre los diversos actores y agentes que intervienen en distintas escalas y cuyo modus operandi se orienta hacia la consolidación de controles sobre porciones significativas del mercado de los consumidores de drogas, los que se sitúan en diferentes estratos de la sociedad y no exclusivamente, cómo se ha hecho creer, en los niveles más bajos de la escala social.

¿Cómo pensar que el narcotráfico, con su parafernalia de redes, organizaciones y estrategias, se puede sustraer al torrente de la globalización en un mundo interconectado, en el que las economías nacionales de los países latinoamericanos se encuentran inscritas en relaciones de interdependencia y subordinación?

Precisamente, una expresión de ello, solo para citar un ejemplo, es el intrincado sistema de alianzas suscrito entre mafiosos, clase política, terratenientes, fuerzas armadas, empresarios y transnacionales, para crear en Colombia los grupos paramilitares o grupos de auto-defensa, como lo muestra la decantación de los hechos

que han revelado las investigaciones judiciales adelantadas. A estas organizaciones armadas se les encargó la tarea de llevar a la práctica la guerra sucia, hecha a nombre de la institucionalidad estatal so pretexto de confrontar militarmente a los grupos guerrilleros de izquierda y a sus auxiliares y simpatizantes, bajo formas como las masacres realizadas entre la población civil, el desplazamiento forzado de los campesinos y la consiguiente apropiación ilegal de grandes extensiones de tierras, la liquidación violenta, a sangre y fuego de organizaciones sociales y de oposición, como en su momento lo fue la Unión Patriótica (UP). La alusión a la formación del paramilitarismo en Colombia es un buen indicio para mostrar la imbricación del narcotráfico en esta sociedad, como ha ocurrido también en México, y resaltar su poder de penetración en distintos niveles del Estado. Esto revela, a su vez, la complejidad e, incluso, el carácter paradójico, de los factores que determinan el conflicto y las políticas de combate y represión militar del crimen organizado que son diseñadas por el gobierno estadounidense, cuestión que se ha ido trocando peligrosamente, no desde ahora, en un buen pretexto para llevar a cabo el diseño de políticas de criminalización fascista de la protesta social y de liquidación física de los opositores políticos.

Así, pues, afirmaciones como la de que *“México se colombianizó”*, u otras parecidas, se convierten en una distracción que trae como resultado la sustracción del análisis concienzudo de todos aquellos fenómenos incrustados en la cotidianidad y en el tejido social de la realidad latinoamericana, tal y como dramáticamente lo vemos en ciudades como México, Juárez, Bogotá, Medellín, Cali, Lima, Buenos Aires, Rio de Janeiro o cualquiera de las capitales latinoamericanas. En realidad, el narcotráfico es un conjunto de actividades que no solo están globalizadas sino que operan en términos de la eficacia económica propia de cualquier negocio capitalista (jerarquización, búsqueda de ganancia y rentabilidad económica, existencia de canales de distribución, etc.), lo cual hace que sea altamente permeable a la configuración de grandes intereses económicos y políticos que desbordan cualquier frontera nacional.

Por consiguiente, la violencia en México, asociada al poder del narcotráfico, es una consecuencia de la misma globalización de los negocios, dinamizada por el capitalismo dominante y, por ende, de la radicalización del proceso acumulador de riqueza concentrada en pocas manos, la cual es focalizada desde los Estados Unidos, uno de sus principales centros impulsores en el mundo si se considera que es mercado para la distribución y consumo de droga, así como para la circulación y lavado de dinero. Bajo la égida de este capitalismo compuesto por variedad de circuitos, el narcotráfico concurre como actor político,

económico y social, funcionando bajo la lógica de la competencia, organizado desde una serie de eslabones y cadenas que lo vuelven móvil y lo articulan al ámbito de la “legalidad”. Entonces, no se trata de oponerse por oponerse a las explicaciones que se difunden para interpretar el mundo y particularmente para el análisis de la situación latinoamericana en su momento actual.

Aunque la génesis histórica de la violencia remite a la conquista española, puesta de manifiesto por el mismo Bartolomé de Las Casas, quien hablaba de “...las matanzas y estragos de gentes inocentes y despoblaciones de pueblos, provincias y reinos que en ella se han perpetrado” (De las Casas, 1985, p. 31). Ante todo, se trata de someter a escrutinio las interpretaciones sobre el narcotráfico y la violencia bajo el marco de la universalización del capitalismo y de la primacía ideológica establecida por el neoliberalismo, que ha sumido a los países latinoamericanos en el empobrecimiento, la crisis social y la inviabilidad fiscal. Si se quiere examinar la manera como operan los cambios globales en las realidades regionales y locales y cómo se configuran las nuevas luchas de clases y los procesos de resistencia, hay que develar la colonialidad del poder acudiendo al “...curso dilucidatorio y esclarecedor del movimiento de las ideas y del conocimiento para poder ejercitar una consciente toma de partido” (Córdoba, 2006, p. 112).

A modo de conclusión

A pesar de los antecedentes que no pueden escamotear la memoria histórica, para la comprensión del pasado y el presente, acriticamente se ha difundido, de tiempo atrás, afirmaciones como aquella de que México se “colombianizó”. Con esta expresión, acogida por medios y divulgada, incluso, desde las altas esferas del poder en la Casa Blanca, se ha querido decir ciertamente que la ola de violencia y criminalidad extremas que han afectado a la sociedad mexicana contemporánea, bajo el irrumpir del narcotráfico, correspondería a un modelo exportado o asimilado desde Colombia. Desde luego que no se puede menos que rechazar enfáticamente ese tipo de aseveraciones, no sólo porque no se atemperan a la realidad de estos pueblos, sino porque se convierten en falacias moralistas con las cuales se busca distraer la atención respecto de la comprensión de las verdaderas causas de los problemas comunes que tenemos.

Además de constituir una afrenta a la posibilidad de pensarnos como sociedades y como pueblos hermanos, que pueden construir verdaderas relaciones de solidaridad basadas en el respeto a la soberanía y la libre autodeterminación, ese tipo de afirmaciones constituye un obstáculo epistemológico al análisis crítico, la reflexión y al reconocimiento de

los determinantes reales de las dificultades por las que atraviesan Colombia, México y, en últimas, todos los países latinoamericanos. En tal sentido, acoger la idea de que las violencias en México son un derivado, si se quiere un producto o subproducto colombiano, es entrar en el juego de las distorsiones históricas, acolitando de paso el “lavado de manos” en que incurre el poder imperial y justificando la intromisión suya en los asuntos internos de estos países.

En efecto, Washington ha querido hacer creer que el mal momento por el que Colombia y México han atravesado es algo así como el resultado de una perversidad innata de tipo histórico de la cual los latinoamericanos nos hemos encargado de “contagiarnos” unos a otros, de “inocularnos” entre nosotros mismos, entre los cuales podríamos mencionar males y flagelos congénitos como la pobreza, la exclusión o las violencias que caracterizan la realidad de esta parte del mundo. En esta visión, donde Estados Unidos es un juez moral que se excluye de ser parte de las problemáticas sociales, económicas y políticas que afectan a los países latinoamericanos, se quiere desconocer la existencia de una impronta propia que posee su capitalismo imperial, empujado por un dinamismo globalizador que impone, en su fase actual, la radicalización del proceso de acumulación de capital exacerbador de su intervencionismo militar, político y económico.

Se quiere entonces negar que este capitalismo, depredador y voraz, traspasa fronteras y se transnacionaliza, llegando en la hora actual a articular lógicas económicas asociadas al narcotráfico y a las violencias, independientemente de la nacionalidad de sus actores. Se habla, en este caso, del papel que juegan los llamados carteles. Estos se insertan en el mercado de los consumidores de drogas y se caracterizan por desarrollar una gran capacidad de penetración de las instituciones y las estructuras del poder del Estado y la sociedad, como ciertamente lo ilustran, muy particularmente, los casos de México, Colombia y, también, Estados Unidos. De hecho, mientras este país se encarga de estigmatizar y anuncia cruzadas morales, paralelamente también se ha posicionado como eje central en el comercio de sustancias psicoactivas.

Así es la naturaleza misma del capitalismo estadounidense, enmarcada dentro de una historia que liga a Colombia, México y Latinoamérica en general con la dependencia política, económica, cultural y militar respecto de su poder. En buena medida, la dependencia ayuda a proporcionar una explicación más convincente sobre las dinámicas y giros actuales que ha tomado tanto el narcotráfico, como las violencias que sacuden e impactan a las sociedades colombiana o mexicana. De paso, se pondría en evidencia la peligrosidad y el riesgo de lo que significa adoptar en México, o en cualquier país latinoamericano, el modelo colombiano

de combate al narcotráfico y a la delincuencia común, uno de cuyos ejemplos más patéticos ha sido el de la “uribización” en el tratamiento del orden público.

La experiencia ha demostrado que la represión estatal de las actividades delictivas en los países latinoamericanos se acompaña del alineamiento de las clases políticas dominantes del lado de los Estados Unidos y de la aprobación de medidas que avalan el aumento del intervencionismo militar del país del norte en conflictos y asuntos que deberían ser materia de tratamiento político interno por los Estados que padecen tales flagelos. Además de que esas políticas implican la enajenación y el entreguismo de nuestra soberanía territorial y jurídica, en tanto conllevan la subordinación de la iniciativa política a un país extranjero. Puede afirmarse también que han oficiado como el parapeto apropiado para la criminalización de la protesta social y la persecución de líderes y organizaciones populares.

Además de los riesgos que para los derechos humanos provoca la militarización del orden público, no sobra hablar de los peligros de desestabilización y deslegitimación de la misma democracia en virtud del poder desmedido que se concede a las fuerzas armadas. En situaciones concretas como la de Colombia, la aprobación de medidas excepcionales y la entrega de fueros especiales al poder militar, si bien confirma su obediencia al poder político, también nos muestra la deriva hacia la peligrosa limitación de las libertades políticas consagradas constitucionalmente. Incluso, ello se ha convertido en el pretexto adecuado para volver operativa, bajo consignas como la defensa del orden, la estabilidad del sistema y la unidad nacional, la represión, la vigilancia armada y el control sobre la sociedad.

No se puede olvidar de la proliferación de fenómenos como torturas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, desaparición de personas y proliferación de “falsos positivos”, desalojos violentos, negación del derecho de movilización y protesta social, ocupación de universidades, con el argumento de su “infiltración” por parte de grupos guerrilleros o fuerzas de “izquierda”. En ciertas circunstancias, el poder civil se ha vuelto rehén de las fuerzas armadas. Y éstas, como sostén del régimen, aunque sin necesidad de recurrir al golpe militar, no han dudado en aliarse con otros actores y agentes -mafiosos, terratenientes, ganaderos, políticos- para promover complacientemente la creación de grupos paramilitares. Con el concurso de estas organizaciones parainstitucionales el ejército colombiano ha asumido la práctica de la lucha antisubversiva y contrainsurgente, lo mismo que el combate y la persecución que, en el decir de las voces de las cúpulas castrenses, se hace indistintamente contra cualquier manifestación delictiva o criminal. Sin embargo, lo que la experiencia ha

demostrado es que la intervención del ejército colombiano, con la anuencia y la generosidad presupuestal del poder civil, no se ha definido exclusivamente en el terreno militar, sino que también ha tenido como blanco la población civil. Esta ha sido involucrada en una guerra no convencional que ha dinamizado el conflicto político e ideológico donde el Estado se ha valido de diversos medios y recursos para hacer la “guerra sucia”, incluyendo el uso del terrorismo.

Todo este conjunto de elementos y factores multiplicadores de una violencia en espiral no han hecho otra cosa que profundizar la geopolítica de la dependencia de Latinoamérica hacia los Estados Unidos y su reacomodo dentro de lo que antes se conocía como Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), incluyendo el uso de territorios colombianos por el poder yanqui para la preparación de intervenciones militares en el vecindario. Al tiempo, se han convertido en garantía política para que Washington establezca alianzas con nuevos socios (incluidos los mismos carteles de la droga) e implante el neoliberalismo y las garantías para el capital privado y los intereses de las multinacionales, con la consiguiente contracción social del Estado. Pero, sobre todo, hay que destacar una estrategia de desmantelamiento de las organizaciones populares y las manifestaciones sociales de resistencia que, aún actuando bajo procedimientos democráticos y legales, pueden ser percibidos por el establecimiento como peligros y desafíos para el orden establecido.



<http://www.usergioarboleda.edu.co/serie/relaciones-mexico-colombia.htm>

Referencias

- Banco de la República (1986). *Pensamiento constitucional del istmo de Panamá*. Bogotá.
- Colmenares, Germán (1997). *Partidos políticos y clases sociales en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Córdoba Gómez, Luis Antonio (2000). *Municipio colombiano y clientelización política local: apuntes para un balance*. Cali: Asociación para el Desarrollo Popular de Cali.
- Córdoba Gómez, Luis Antonio (2006). “*El desencanto político con la modernidad: las razones interpretativas de una crisis*”. Popayán: Editorial Universidad del Cauca (trabajo original publicado como parte del libro *Filosofía política. Crítica y balances*, Diego Jaramillo Salgado, compilador).
- Cosío Villegas, Daniel (1983). “*El tramo moderno*”: Historia mínima de México (pp.115-132). México DF: El Colegio de México.
- De Las Casas, Bartolomé (1985). *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*. Tomo 4. Madrid: Editorial Sarpe.
- González, Luis (1983). “*El período formativo*”. Historia mínima de México (pp.71-114). México DF: El Colegio de México.
- Jaramillo Uribe, Jaime (1991). “*Etapas y sentido de la historia colombiana*”. En *Colombia hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Ocampo López, Javier (1990). *Que es el liberalismo colombiano*. Bogotá: Plaza & Janés.
- Rippy, Fred J (1970). *El capital norteamericano y la penetración imperialista en Colombia*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra.
- Velasco Arizabaleta, Hugo E (1984). *Panamá 80 años de ausencia*. Cali: Impresora Feriva Ltda.
- Vélez Ramírez, Humberto (1987). “*La Regeneración: ¿algo más que un proyecto político?*”. En *Flores G, Lenin & Atehortúa C, Adolfo (Eds). Estudios sobre la Regeneración*. Cali: Imprenta Departamental del Valle.

CONSULTORÍA



CONSULTORÍA EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS: UN PROCESO DE REACTIVOS Y CONSPIRADORES DEL FUTURO



Víctor Hugo
Céspedes Gómez*

RESUMEN

A partir de un análisis de la consultoría nacional e internacional en organizaciones públicas gubernamentales y privadas, desde finales de los años sesenta hasta el año 2012, el autor cuestiona un paradigma actual y dominante, expresado en una actitud reactiva y un pensamiento basado en la simplicidad, para ayudar a los clientes a solucionar problemas, necesidades o apagar incendios.

Ante ello, el autor resalta la necesidad de disponer de consultores y clientes con actitudes que integren la reactividad, la preactividad y la proactividad, como también la simplicidad y la complejidad. El autor presenta un modelo para la construcción de un método de gestión integral de procesos de consultoría en las organizaciones públicas y plantea algunos interrogantes sobre los procesos de consultoría en gestión de la calidad en organizaciones públicas.

Palabras clave:

Organizaciones públicas, consultoría, reactividad, preactividad, proactividad, complejidad.

ABSTRACT

From an analysis of national and international governmental and private consulting public, since the late sixties until 2012, he questions a current, dominant paradigm, expressed in a reactive and a thought based on simplicity to help customers solve problems, needs or extinguish fires. In response, the author highlights the need for consultants and clients with attitudes that integrate reactivity, and proactivity preactivity, as well as the simplicity and complexity. The author presents a model for the construction of a method of comprehensive management consultancy processes in public organizations and raises questions about the processes of consulting quality management in public organizations.

Keywords:

Public organizations, consulting, reactivity, preactivity, proactivity, complexity.

* Administrador Público, docente universitario y consultor en gestión pública, planeación y políticas públicas, formulación y evaluación de proyectos, gestión en salud pública, gestión educativa, gestión en seguridad alimentaria y nutricional. Docente de pregrado, posgrado y Escuela de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Correo electrónico: vhcg2006@yahoo.com -Página personal: <http://www.victorhcespedesgomez.webs.com>

Aceptar un buen consejo no es sino aumentar la propia capacidad.

Goethe

Elementos de una problemática

Como usuario y proveedor de procesos y servicios de consultoría, siempre al igual que (Godet & Durance, 2011), he considerado que cuatro son las actitudes que, de cara al futuro, puede asumir un ciudadano, un consultor o un gerente de una organización pública¹:

- Sufrir los cambios: *pasividad*.
- Actuar con urgencia apagando incendios: *la reactividad*.
- Prepararse para los cambios deseados, posibles y factibles: *la preactividad del conspirador del futuro*.
- Actuar para provocar los cambios deseados, posibles y factibles: *la proactividad del conspirador del futuro*².

No obstante, en un contexto como el actual, de crisis global con manifestaciones financieras, políticas, energéticas, ambientales, alimentarias – nutricionales, y también cognitivas (Morin, 2011c), la reactividad prevalece sobre las demás actitudes activas.

Así mismo, este énfasis de la actitud reactiva se presenta asociado a un pensamiento basado en la simplicidad, que prevalece sobre el pensamiento complejo.

Esto entre otras razones, por cuanto de manera inadecuada, para gran parte de la literatura técnico científica, ciudadanos, consultores, gerentes y técnicos; la palabra complejidad hoy es usada como un sinónimo de la expresión “complicación”.

A manera de ilustración de lo anterior, basta recordar una declaración dada a los medios de comunicación el día 11 de julio de 2012 por el Contador General de la Nación de Colombia. Este día en una emisora colombiana se presentaron las declaraciones de dicho funcionario al ser interrogado por la prensa sobre la situación financiera de las entidades territoriales.

Al respecto el Contador General de la Nación decía: “Con excepción del Departamento del Chocó, por ser un departamento con características especiales,

1 El concepto organización pública en este ensayo se enmarca dentro de los planteamientos de (Bozeman, 1987), los cuales se ubican en las corrientes de la evolución de la administración pública denominadas Gestión Pública y Nueva Gestión Pública.

2 Hasan Ozbekhan en la década de los ochenta, creó los conceptos preactividad y proactividad.

en el país *la situación más compleja o delicada* [cursivas añadidas] está en el Departamento del Valle del Cauca [...]

Pese al actual énfasis de la actitud reactiva y del pensamiento basado en la simplicidad, en todo intento de construcción de un camino hacia la superación de la actual crisis global, también es necesario prepararse para provocar los cambios deseados, posibles y ante todo factibles.

Se requiere una significativa y cualificada demanda y oferta de conspiradores del futuro que preparen a los ciudadanos, organizaciones e instituciones³, para que ellos adquieran la capacidad de provocar los cambios deseados, posibles y factibles, desde un pensamiento complejo, que ante todo diferencie entre *complejidad* y *complicación*.

Así las cosas, desde la escuela y la consultoría hay una gran oportunidad y un gran reto. Hoy mucho de cuanto ocurre en el mundo de la consultoría y de las organizaciones e instituciones de un país, es el reflejo de lo que se ha hecho o ha estado ausente en sus procesos educativos en todos los niveles (Nussbaum, 2012).

Pero si bien, el rol de la escuela en tanto organización e institución, es fundamental en todo aquello que ocurre en el comportamiento de ciudadanos, consultores, organizaciones e instituciones públicas. Se aclara que no está dentro de las pretensiones de este documento abordar la escuela, el comportamiento, la cultura ciudadana o la influencia de las instituciones en la consultoría.

El propósito del artículo será centrar la atención sobre la consultoría y su rol en organizaciones públicas gubernamentales y privadas.

Dentro del alcance definido se pretende demostrar que:

1. El paradigma dominante en la teoría y práctica de la consultoría ha sido asumir una actitud reactiva, donde ésta aparece como un proceso de reactivos que intentan en todos los casos desde la simplicidad, actuar con urgencia para apagar los incendios que se presentan en las organizaciones públicas gubernamentales y privadas, bajo la forma de problemas y necesidades.

2. Hoy el contexto de crisis global precisa en organizaciones públicas gubernamentales y privadas, actitudes eminentemente activas,

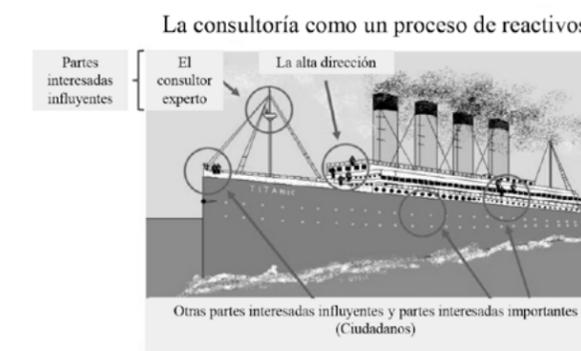
3 Los conceptos organizaciones e instituciones en este artículo se enmarcan dentro de los planteamientos de (North, 2006).

que integren reactividad, pre actividad y pro actividad, como también simplicidad y complejidad; pero que en todo caso, privilegien en sus procesos de decisión, actitudes pre activas y pro activas de pensamiento complejo lideradas por conspiradores del futuro. El paradigma de la reactividad y la simplicidad debe *superarse*, y uno de los primeros cambios debe darse en la teoría y praxis de los modelos y métodos de consultoría, pues ella está llamada a ser un inductor del cambio de actitud esperado en las organizaciones.

En el desarrollo expositivo y argumentativo de las premisas anteriores, este ensayo está estructurado en tres partes.

La primera aborda la consultoría como un proceso de reactivos; la segunda presenta la consultoría como un proceso de conspiradores del futuro; y la tercera a manera de cierre del ensayo, hace algunas reflexiones y preguntas complementarias en torno al proceso de consultoría y su rol en las organizaciones públicas gubernamentales y privadas.

La consultoría como un proceso de reactivos



Fuente: (Destatte, 2007)
Adaptación: Víctor Hugo Céspedes Gómez (2012)

1. La consultoría como un proceso de reactivos

La organización empresarial se centra en las oportunidades; los problemas son algo secundario.

Mintzbert, Ahlstrand, & Lampel.

La condición empresarial requiere que la poca gente buena disponible sea adjudicada a las oportunidades en lugar de malgastarla en “resolver los problemas.”

Peter Drucker

1.1 Problemas y necesidades: La razón de ser de la consultoría actual

En la consultoría es muy común escuchar o hacer referencia a conceptos como: necesidad, problema, riesgo o oportunidad, cuando se trata de emprender diagnósticos en organizaciones públicas gubernamentales o privadas, como también de diseñar y formular intervenciones para aprovechar o neutralizar los hallazgos de los diagnósticos.

Igualmente estos conceptos pueden estar presentes cuando en el ámbito personal se hace un *balance* de logros y acciones para asumir nuevos retos.

Pese a ello, si bien en el ámbito organizacional o personal aparecen estos conceptos, algunos de ellos son más usados que otros.

En este caso los conceptos *problema* y *necesidad* son los más usados y en algunos eventos, difícilmente se logra establecer una diferenciación entre ellos, a tal punto que muchos de los denominados *problemas* de organizaciones e individuos, antes que *problemas* son más bien *necesidades*.

A manera de ejemplo, sólo basta leer un diagnóstico de una organización pública gubernamental o privada y detenerse en todos aquellos *problemas* que en su redacción inician por expresiones como: falta de..., ausencia de..., carencia de...

Allí se asume de manera no adecuada que un problema es la falta, ausencia o carencia de solución; lo cual antes que un problema refleja una limitación o necesidad de medios.

Por el contrario, los problemas si bien son limitaciones, aluden a los fines; se observan en productos, servicios, resultados, efectos o impactos. Esta distinción entre necesidad y problema, ya desde Aristóteles se establecía cuando se diferenciaba entre causas eficientes: las que

provocan o determinan el efecto y causa final: el efecto que justifica su intervención.

No obstante, hoy todavía en buena parte de los planteamientos de teóricos, consultores, organizaciones públicas gubernamentales y privadas, y la población en general, hay mucha confusión en el uso de estos dos conceptos.

Pese a lo anterior, *necesidades* y *problemas* son hoy dos conceptos que desde la teoría y praxis de la consultoría reflejan un paradigma dominante.

Allí se asume una actitud reactiva donde la consultoría aparece como un proceso de profesionales, académicos y técnicos que intentan en todos los casos actuar de manera urgente para apagar los incendios que se presentan en las organizaciones públicas gubernamentales y privadas, bajo la forma de problemas o en muchas ocasiones, bajo falsos problemas que ocultan necesidades⁴.

Un argumento al planteamiento anterior, se encuentra en (Schein, 1969), quien es considerado uno de los primeros y más importantes teóricos internacionales en materia de consultoría.

Allí la razón de ser del proceso de consultoría es la misma para el consultor como para el que requiere sus servicios profesionales: *solucionar problemas*.

En este sentido y como expresión de un paradigma dominante, resulta por demás exagerado encontrar cincuenta y seis veces el uso del concepto *problema*, en un capítulo de veintidós hojas que (Schein, 1969) dedica a la consultoría de procesos, a partir de un enfoque reduccionista del concepto *proceso*.

Este enfoque resulta reduccionista por cuanto en el capítulo II del texto, se asume que el concepto proceso se refiere a ¿cómo se hacen las cosas? y no a ¿qué cosas se hacen? (p. 40).

No se comparte este planteamiento por cuanto un proceso no sólo se refiere al cómo. Un proceso como mínimo está referido a: ¿qué se hace?, ¿quiénes lo hacen?, ¿cuándo se hace?, ¿dónde se hace?, ¿por qué se hace?, ¿cómo se hace?; interrogantes que en inglés están estandarizados en lo que universalmente se conoce como matriz SW1H; y que además permiten integrar y responder a otra pregunta que también se halla ausente en Schein (1969): ¿cuánto cuesta un proceso?

⁴ Este enfoque reactivo de bomberos también se encuentra en buena parte de los textos internacionales y nacionales de políticas públicas. Una evidencia de ello se puede encontrar cuando se revisan las definiciones del concepto *política pública*.

En Schein la consultoría de procesos se define como: “un conjunto de actividades que realiza el consultor para ayudar al cliente a percibir y comprender los acontecimientos del proceso que se presentan en su ambiente, y a influir sobre ellos” (1969, p. 35).

Así mismo Schein dice: lo que yo he denominado: *consultoría de procesos* se ajusta mejor precisamente a aquellas situaciones en las que las personas están en dificultades, y no saben cuál es el problema, ni el tipo de ayuda que deben buscar (1969, p. 21)[cursivas añadidas].

Para argumentar el paradigma reactivo de la consultoría desde los planteamientos de Schein (1969), aún se tendrían más de cincuenta evidencias.

No obstante, no es el propósito de este documento extenderse en un hecho que no sólo aquí se hace evidente, sino también hoy en la práctica internacional y nacional de procesos de consultoría en organizaciones públicas gubernamentales y privadas; pese a que ha transcurrido bastante tiempo desde la socialización de sus trabajos.

1.2 Modelos de la consultoría de reactivos

Hasta aquí se ha hecho referencia al concepto consultoría y al respecto se ha presentado la definición de Schein (1969).

Ahora bien, si como parte de un proceso de consultoría y sus principales actores o agentes, se pregunta qué significa *consultor*, se encontrará que el concepto proviene del latín *consultus*, que significa asesoramiento.

Desde Schein (1969) se han identificado tres modelos de consultoría:

- Modelo de compra de información o de experiencia
- Modelo médico - paciente
- Modelo de procesos.

1.2.1 La compra de información o de experiencia como modelo de consultoría

Respecto a este modelo Schein (1969) indica:

La esencia de este modelo se basa en que el cliente ha definido: cuál es *el problema*, qué tipo de ayuda requiere y a quién debe acudir para obtenerla (...)

La esencia del mensaje del cliente para el consultor es: “este es mi *problema*; encuentre la respuesta y dígame cuánto costará”.

Psicológicamente, el mensaje es: “por favor, quíteme este problema de encima y deme una solución”, lo cual permite al cliente relajarse y concentrarse en otros asuntos con la confianza de que el experto se está haciendo cargo de la situación, es decir, se está “apropiando del problema”.

Si la solución no funciona o la información resulta inútil, se puede culpar fácilmente al consultor (pág. 22).

Desde este autor, para que este modelo funcione con eficacia se deben cumplir cuatro condiciones:

1. El cliente ha diagnosticado correctamente el problema.
2. El cliente ha identificado correctamente la capacidad del consultor para proporcionar una asesoría experimentada.
3. El cliente ha expresado en forma correcta el problema y la clase de experto o de información que debe obtenerse.
4. El cliente ha considerado y aceptado las consecuencias potenciales de obtener la información o el servicio.

Cuando las condiciones no se puedan cumplir porque el problema es demasiado complejo, demasiado difícil de diagnosticar o demasiado delicado, el cliente se inclinará muy probablemente por alguno de los dos modelos siguientes. (pp. 23-25)

Si toma en cuenta el párrafo anterior, se observa en Schein (1969) una asociación no adecuada entre los conceptos complejidad y complicación. Si bien Schein usa el concepto complejidad, lo hace como en el caso del alto funcionario del gobierno colombiano citado en la introducción de este trabajo.

1.2.2 El médico-paciente como modelo de consultoría

Respecto a este modelo (Schein, 1969) dice:

Este modelo es una variante y un desarrollo del modelo de compra de información o de experiencia, en el sentido que otorga al consultor el poder adicional de hacer un diagnóstico y de recomendar el tipo de información y experiencia que solucionará el *problema*.

El cliente experimenta cierto malestar u observa síntomas patológicos, pero no sabe en realidad qué es lo que anda mal ni cómo arreglarlo. Entonces llama al consultor y le da la orden de “descubrir lo que está

mal y recomendar la manera de arreglarlo". Desde el punto de vista del cliente, éstas son las mismas condiciones que iniciarán una consultoría de procesos, de modo que es decisión del consultor aceptar la condición de ser médico o desempeñar el papel de consultor de procesos. (p. 25)

Según Shein, para que este modelo funcione con eficacia se deben cumplir cinco condiciones:

1. En sí mismo, el proceso de diagnóstico se considerará beneficioso.
2. El cliente ha interpretado correctamente los síntomas de la organización y ha localizado el área enferma.
3. La persona o grupo definidos como "enfermos" revelarán la información pertinente y necesaria para realizar un diagnóstico válido. Es decir, no ocultarán datos ni exagerarán los síntomas.
4. El cliente comprenderá e interpretará correctamente el diagnóstico del consultor y pondrá en práctica la solución ofrecida.
5. El cliente puede permanecer saludable después de que el consultor se va.

Si bien hoy no se considera adecuado el enfoque reactivo de procesos que asume el profesor Schein, tampoco se considera afortunada la metáfora que emplea en la relación médico – paciente.

Lo anterior por cuanto se basa en sistemas de salud eminentemente reactivos donde el paciente solamente acude al médico cuando se encuentra enfermo.

Este enfoque refleja una mala práctica, que se dio de manera generalizada a nivel internacional y nacional en los sistemas de salud hasta mediados de la década de los setenta; y es una práctica que aún existe en muchos usuarios de los sistemas de salud.

No obstante de la de cada de los setenta, en la planificación y gestión de la salud pública promovida por la literatura especializada, la Organización Mundial de la Salud (oms) y la Organización Panamericana de la Salud (ops), en todos los países se ha introducido el concepto de *gestión social de riesgos*; gracias entre otros, a los trabajos de: Sen (1999), Sen (1999a), Sen, (2010) y Holman & Jorgensen (2003); entre otros.

La incorporación de la gestión de riesgos en la gestión de la salud - enfermedad, plantea que un sistema de salud no sólo debe tener de manera exclusiva, un *enfoque reactivo* y orientarse a la atención de la población

enferma; sino que además y de manera fundamental, debe asumir un rol de conspirador del futuro de la salud, en la generación de procesos orientados a la *promoción* de la buena salud y hábitos saludables, la *prevención* de la enfermedad y sus discapacidades, como también en la *mitigación* de sus posibles efectos, fundamentalmente a través de procesos educativos.

En el caso colombiano, una evidencia reciente de este argumento se observa en el Decreto 3039 de 2007. Allí se estableció el Plan Nacional de Salud Pública 2007 – 2010 bajo tres enfoques: poblacional, determinantes, y de *gestión de riesgos en salud* (Ministerio de la Protección Social, 2007).

Es de anotar, que si bien el enfoque de riesgos en salud está presente en el Plan Nacional de Salud Pública 2007 – 2010 de Colombia; dicho enfoque también está presente en el proceso de reforma al Sistema General de Seguridad Social en Salud promovido por la Ley 1438 de 2011; igualmente en la elaboración, formulación y aprobación del nuevo Plan Nacional de Salud Pública 2012 – 2021.

1.2.3 El modelo de consultoría de procesos

Respecto a este modelo Schein (1969) dice:

La característica principal del modelo de la consultoría de procesos, reside en la manera en que el consultor estructura la relación, no en lo que el cliente hace.

[...] La premisa fundamental de la consultoría de procesos es que el *problema* es del cliente y sigue siéndolo a lo largo de toda la consultoría; el consultor puede ayudar a solucionarlo, pero nunca lo hace suyo.

[...] El consultor puede o no ser un experto para resolver el *problema* particular del cliente. Esta capacidad es menos importante que la habilidad para involucrar al cliente en el auto diagnóstico y para enseñarle la forma adecuada de intervenir.

[...] Otra premisa básica de la consultoría de procesos es que, en la práctica, el diagnóstico y la intervención no pueden separarse. Esta premisa [...] es la que aporta mayor diferencia entre las tácticas de la consultoría de procesos y las de los otros dos modelos para solucionar *problemas* (Schein, 1969, pág. 30:32) [cursivas añadidas].

Desde (Schein, 1969) para que este modelo funcione con eficacia se deben cumplir seis condiciones:

1. El cliente experimenta cierto malestar, pero desconoce su origen y no sabe qué hacer al respecto.

2. El cliente no sabe qué tipo de ayuda está disponible ni cuál consultor puede proporcionar la clase de ayuda que necesita.

3. El problema es de naturaleza tal que el cliente no sólo necesita ayuda para definir lo que está mal, sino que se beneficiaría participando en el proceso de realizar el diagnóstico.

4. El cliente tiene una "intención constructiva" basada en metas y valores que el consultor puede aceptar, y tiene cierta capacidad para participar en una relación de ayuda.

5. El cliente es el único que sabe cuál forma de intervención funcionará en esa situación.

6. El cliente es capaz de aprender a hacer diagnósticos y a resolver sus propios problemas organizacionales (pág. 32.35)

1.3 Reduccionismo y simplicidad

Una vez presentados de manera general los tres modelos de Schein (1969), es preciso hacer dos observaciones.

La primera es que la separación teórica y práctica de los tres modelos propuestos, conduce la propuesta por el reduccionismo y la simplicidad.

Así mismo y de manera complementaria, se debe destacar que lo que el autor *separa y reduce a la simplicidad* en su trabajo académico de los tres modelos propuestos, en la *praxis* o acciones del día a día de la consultoría en organizaciones públicas gubernamentales o privadas, se encuentra unido en un todo o tejido *complexus*, que es "más y menos que la suma de las partes que lo constituyen" (Morin, 2011b, p. 121) o tres modelos propuestos.

La segunda observación tiene que ver con lo que Schein (1969) presenta como la principal característica del modelo de consultoría de procesos.

Respecto a este modelo dice: "la característica principal del modelo de la consultoría de procesos, reside en la manera en que el consultor estructura la relación, no en lo que el cliente hace" (p. 30).

Pese a lo anterior, la consultoría de procesos también tiene que ver con lo que el cliente hace y no simplemente con la manera de estructurar la relación de consultoría. Esta afirmación se puede argumentar desde el trabajo de Audirac Camarena (2010).

A pesar de su enfoque reactivo, cuando hace referencia a los tipos de consultoría, este autor identifica

cuatro tipologías a partir de dos posibles modalidades: la ubicación y su enfoque.

Desde la modalidad asociada a la ubicación Audirac Camarena (2010) identifica dos tipos de consultoría: interna y externa.

- La consultoría interna se realiza por una o varias personas que se encuentran dentro de la estructura de la organización y que perciben un salario.
- La consultoría externa se realiza por una o varias personas, es independiente a la estructura de la organización que las contrata y por sus servicios perciben honorarios (p. 90)

Desde la modalidad asociada al enfoque, allí se identifican dos tipos de consultoría: de proceso y de tarea.

- La consultoría de proceso consiste en acrecentar la aptitud del cliente para funcionar con más eficiencia, ayudándolo a percibir, entender y actuar sobre lo que sucede a su alrededor y dentro de la organización.
- La consultoría de tarea consiste en *ayudar al sistema cliente a resolver un problema concreto*, al proporcionar información, desempeñar una tarea específica, desarrollar un sistema o cualquier otro tipo de servicio relacionado con los procesos de la organización (p. 90) [cursivas añadidas].

Para cerrar esta sección se debe indicar que si bien el consultor y las organizaciones públicas gubernamentales o privadas deben *ayudar* a combatir los incendios, este es un enfoque reduccionista y simplista de la consultoría y la gestión de organizaciones, que deja de lado un concepto que Schein (1969) menciona dos veces de manera inadecuada, al plantearlo como un sinónimo de la expresión complicación: se trata del concepto *complejidad*.

En una segunda referencia al concepto complejidad, Schein dice que: "los tres modelos propuestos de consultoría - compra de información o experiencia, médico – paciente, y consultoría de procesos, *destacan la complejidad del proceso de ayuda* (1969, p. 39) [cursivas añadidas].

Hoy la complejidad que afecta a los procesos de consultoría, las organizaciones e instituciones y la sociedad en general, y está presente en la crisis global; no puede ser abordada de manera eficiente, eficaz y efectiva, sin una *superación* de una de las manifestaciones de la crisis: *la crisis cognitiva* (Morin, 2011c)

Se requiere un pensamiento complejo, integrador y liberador con iniciativas que permitan a consultores, gerentes y comunidades, conspirar del futuro para prepararse y crear los cambios deseados, posibles y factibles; antes que padecer los cambios creados por otros.

Así mismo, en este contexto de reduccionismo y simplicidad, es preciso tener presente el pensamiento de Mintzbert, Ahlstrand, & Lampel (2010) y Drucker (1970), presentado a manera de epígrafe de esta primera parte del ensayo.

La nueva gobernanza de la consultoría: un proceso de conspiradores del futuro



Fuente: (Destatte, 2007)
Adaptación: Victor Hugo Céspedes Gómez (2012)

2. La consultoría como un proceso de conspiradores del futuro

“Siendo, pues todas las cosas causadas y causantes, ayudadas y ayudantes, mediatas e inmediatas, y manteniéndose todas por un nexo natural e insensible que liga las más alejadas y las más diferentes, tengo por imposible conocer las partes sin conocer el todo, así como conocer el todo sin conocer particularmente más partes.”

Pascal

Si (Drucker, 1970) invita a que “la poca gente buena disponible sea adjudicada a las oportunidades en lugar de malgastarla en “resolver los problemas”, en este mismo sentido y de manera complementaria, es preciso tener presente a Descartes (1999) cuando dice:

No basta, ciertamente, con tener un buen entendimiento: *lo principal es aplicarlo bien*. Las almas más grandes son capaces de los mayores vicios, como de las mayores virtudes; *y los que caminan lentamente pueden llegar mucho más lejos, si van siempre por el camino correcto, que los que corren, pero se apartan de él* (p. 58) [Cursivas añadidas].

En la consultoría resulta válida y útil la metáfora del camino que propone (Descartes, 1999).

En este sentido, allí se debe emprender y construir un camino: el de los conspiradores del futuro que deben *integrar y no superar*: reactividad, pre actividad y pro actividad, como también simplicidad y complejidad; en procesos de decisión que en todo caso, privilegien actitudes pre activas y pro activas de pensamiento complejo.

Desde (Morin, 2011c) la metáfora del camino de Descartes está presente para abordar la situación de crisis global y buscar lo que denomina “la vía para el futuro de la humanidad”. Así mismo y en la búsqueda del camino o la vía, hay una invitación a “ir más allá de las alternativas” (p. 35).

En este sentido, a la vez que es preciso globalizar y desglobalizar, crecer y decrecer, desarrollo e involución, conservación y transformación; también es preciso integrar reactividad, preactividad y proactividad, como también simplicidad y complejidad (Morin, 2010, p. 147)

2.1 El camino de la integración no está hecho

Pero el camino de la integración no está hecho y sólo se hará a partir de nuevas acciones en el campo de la teoría y la práctica de la gestión integral de la consultoría. Al respecto, resultan valiosos los versos de Machado quien dice en su obra *Proverbios y Cantares*:

Caminante, son tus huellas, el camino y nada más; caminante, no hay camino, se hace camino al andar. Al andar se hace camino, y al volver la vista atrás, se ve la senda que nunca se ha de volver a pisar. Caminante, no hay camino, sino estelas en el mar. (Machado, 1964)

Como lo destacan (Godet & Durance, 2011):

El mundo cambia pero los problemas se mantienen, todo se acelera y esto obliga a los hombres a prever sus actos de otra manera.

Esa es la realidad a la que nos enfrentamos cada vez que tropezamos con el mismo problema [...]; y la ventaja que la reflexión ofrece al hombre es evidente: la inversión intelectual realizada no es para nada inútil, basta con actualizarla con datos recientes para recuperar la mayoría de los mecanismos y resultados anteriores. [...] Todo se acelera. En los años cincuenta Berger fundamentó la necesidad de la prospectiva partiendo de esa misma conclusión: “la aceleración de la historia obliga a los hombres a prever sus actos de otra manera, ya que las consideraciones del mañana nunca serán idénticas a las de ayer”.

Así mismo ya en 1872, con 74 años y después de redactar su última obra acerca de la historia del siglo XIX; Michelet dice: “una de las situaciones más graves y menos señaladas es que las cosas se mueven a una velocidad completamente diferente, que se ha duplicado de forma extraña. En esta simple vida de hombre [...] he visto dos grandes revoluciones entre las que, en otras épocas, hubiese habido quizás dos mil años de intervalo” (p. 31).

Hoy existe nuevamente un contexto de crisis global como la que viviera Descartes en el Siglo XVII cuando escribía el Discurso del Método o las que se vivieran en el siglo XX.

Se trata de una crisis con manifestaciones estables y nuevas en los ámbitos financiero, energético, ambiental, político, cognitivo y de seguridad alimentaria y nutricional, entre otros aspectos.

Si bien buena parte de los problemas de esta nueva crisis global evidencian lo afirmado por Godet & Durance (2011), en cuanto a su permanencia y la velocidad de los cambios; estos cambios en el mundo y la complejidad de las manifestaciones de la crisis global, se han convertido ahora en algo también permanente.

Sin duda tratar de acabar con la crisis energética, ambiental, política, cognitiva, y de seguridad alimentaria y nutricional; parafraseando a Gastón Berger, obliga a las sociedades a prever sus actos de otra manera.

Así mismo, dada la permanencia de problemas en el tiempo, en especial en el campo financiero desde la Gran Recesión de 1930; voces calificadas como

Krugman (2012), recomiendan para acabar ya con la crisis, prever y afrontar los actos como en el pasado, pero guiados por los valiosos aportes de Jhon Maynard Keynes, Irving Fisher, y Hyman Minsky.

En cuanto al uso del concepto complejidad, para hacer referencia a la crisis global actual, sus determinantes, efectos y posibles soluciones, como lo expresa Morin (2010), la sociedad “está confesando su incapacidad de brindar una explicación sencilla, clara y precisa”; por lo cual se puede decir que las posibles salidas, caminos o vías a la crisis serán más difíciles de hallar si no se hace nada desde ahora.

Al respecto (Morin, 2010) indica:

Se siente que distintos aspectos, que pueden ser contradictorios, están vinculados, pero no se puede dar cuenta de ellos. Se está en la vaguedad y en la confusión. A menudo decimos de algo que es complejo, lo que quiere decir que cada vez nos cuesta más describir y explicar, pero no somos conscientes de esta incapacidad. O sea, la expresión es complejo expresa nuestro malestar, nuestra incapacidad de describir sencillamente, de nombrar claramente, de ordenar nuestras ideas. El conocimiento complejo es un intento de responder a este desafío.

En este contexto, hoy un determinante importante está en que el hombre no ha logrado pensar bien para actuar en los distintos campos, donde uno de ellos es la consultoría; hecho que ha incidido en los efectos e impactos esperados desde la consultoría realizada.

Ante esta situación donde los efectos e impactos no siempre son los esperados de un servicio de consultoría, hoy muchos se preguntan: ¿cuál puede ser una estrategia para la consultoría y las organizaciones a las que está llamada a prestar su ayuda?

La respuesta y posición al respecto es que no es suficiente con más consultorías pensadas y puestas en acción siguiendo de manera exclusiva el camino de la reactividad, la simplicidad, su análisis y síntesis bajo los principios heredados desde Descartes en su obra El Discurso del Método.

Principios entre los cuales se destaca aquel que indica que (...) en la búsqueda algún otro método considero que uno de los cuatro preceptos importantes es (...) dividir cada una de las dificultades que examinaré en tantas partes como fuese posible y en cuantas requiriese su mejor solución” (Descartes, 1999, pág. 74:76)

Los principios de Descartes por seguir siendo valiosos, pero no suficientes hoy, antes que ser

eliminados de la consultoría y de la gestión de organizaciones públicas gubernamentales y privadas, deben ser integrados a los principios de un contemporáneo suyo: Blaise Pascal.

Esto con el propósito de crear un camino que permita repensar la consultoría, desde una integración de la reactividad, pre actividad y pro actividad, como también desde una integración de la simplicidad y la complejidad, como un nuevo paradigma dominante en el contexto actual de crisis global.

En Pascal este camino y posibilidad de repensar la consultoría y la gestión de las organizaciones públicas gubernamentales y privadas, se hace posible cuando dice:

Siendo, pues todas las cosas causadas y causantes, ayudadas y ayudantes, mediatas e inmediatas, y manteniéndose todas por un nexo natural e insensible que liga las más alejadas y las más diferentes, tengo por imposible conocer las partes sin conocer el todo, así como conocer el todo sin conocer particularmente más partes. (2009, p. 33)

2.2 El alcance de un paradigma

A lo largo del texto se ha empleado la expresión paradigma para hacer referencia a la simplicidad y la complejidad del proceso de consultoría.

En esta sección se precisará el concepto paradigma y se ubicará en el campo de las organizaciones y de manera expresa en el proceso de consultoría. Esto con el objeto de avanzar en esta sección, hacia el concepto compuesto paradigma de la simplicidad y tratar posteriormente lo relacionado con el paradigma de la complejidad.

La aceptación de un paradigma permite la constitución de comunidades científicas. En este sentido un paradigma indica conquistas científicas universalmente aceptadas que durante un tiempo determinando ofrecen un modelo de problemas y soluciones aceptables para quienes trabajan en un campo determinando de investigación; en consecuencia, un patrón de desarrollo de la ciencia está en la transición de paradigmas. (Kuhn, 1978) Ahora bien, en el campo de las organizaciones un paradigma encuentra su exteriorización en la estructura de razonamiento y modelos de decisión que utilizan los directivos. (Etklin & Schvarstein, 1989)

En este sentido, conocer el alcance de un paradigma, se convierte en un requisito fundamental cuando se trata de discutir la validez de un enunciado o el

sustento de propuestas para abordar los paradigmas en los procesos de consultoría y gestión de organizaciones públicas.

Se pueden identificar seis características del alcance de un paradigma a nivel organizacional (Etklin & Schvarstein, 1989):

1. Implica negar la posibilidad de una posición neutral, carente de valoraciones al estudiar organizaciones.
2. Conserva una parte importante de sus contenidos en un nivel implícito; está basado en hechos que se dan por sentados.
3. El alcance y los contenidos se refieren a una concepción de la organización social y a las formas de abordaje de la realidad; sus contenidos no son técnicos o instrumentales y están referidos a leyes que regulan el funcionamiento de las organizaciones, la naturaleza de sus participantes y los modos de relación.
4. No procede del orden instituido o de ideologías presentes en el medio social. Es una premisa o conjunto de premisas, valores o ejemplos creados en un medio científico, una disciplina o una escuela de pensamiento.
5. En su contenido encuentra premisas de valor sobre la realidad – creencias o enunciados emocionales -, las cuales son internalizadas a través de la educación. Entre los elementos de un paradigma no hay una necesaria conexión lógica; en consecuencia no son hipótesis o teorías susceptibles de confirmación empírica.
6. Dados sus contenidos subyacentes y valorativos, un paradigma no se reemplaza en forma programada o por la acumulación de nuevos estudios; su remplazo es efecto de crisis derivadas de la contraposición o enfrentamiento de paradigmas; en todo caso, un paradigma no constituye la fuente única para la formación y gestión de conocimiento.

2.3 Paradigma de la simplicidad

Este paradigma explica a las organizaciones como mecanismos creados de manera artificial para el logro de objetivos y en tanto que mecanismos, se consideran extorregulados (Etklin & Schvarstein, 1989).

El paradigma de la simplicidad se basa en el aislamiento de los síntomas y el pensar dividido. Por lo anterior divide a la organización para llegar a sus componentes más sencillos y allí revelar sus leyes de funcionamiento.

Se distinguen seis características en el paradigma de la simplicidad (Etklin & Schvarstein, 1989):

1. Causalidad lineal en las relaciones entre los elementos organizacionales.
2. Objetivos como elemento integrador de conductas individuales.
3. Medio ambiente externo como determinante de cambios organizacionales.
4. Tendencias hacia el orden y el equilibrio en las actividades de la organización.
5. Aplicación simplista del concepto de sistemas para explicar el funcionamiento del conjunto separado de las partes.
6. El reduccionismo como método para el análisis de las conductas de los participantes.

2.4 El paradigma de la complejidad

Para iniciar esta sección en primer lugar se debe citar a Morin cuando dice: "Para comprender el problema de la complejidad, hay que saber, antes que nada, que hay un paradigma de simplicidad" (Morin, 2011b)

· Sin haber sido rigurosa, la sección anterior ha permitido exponer el paradigma de la simplicidad; por tanto en esta sección, se expondrá de manera general el paradigma de la complejidad.

2.4.1 Dos ilusiones a disipar

Un aspecto que se debe tener presente desde Morin para iniciar la exposición del paradigma de la complejidad, es la necesidad de disipar dos ilusiones que alejan a los espíritus del problema del pensamiento complejo: "Crear que la complejidad conduce a la eliminación de la simplicidad y confundir complejidad con completud" (Morin, 2011b).

Respecto a la primera ilusión de creer que la complejidad conduce a la eliminación de la simplicidad, es preciso tener presente que:

La complejidad aparece allí donde el pensamiento simplificador falla, pero integra en sí misma todo aquello que pone orden, claridad, distinción, precisión en el conocimiento.

Mientras el pensamiento simplificador desintegra la complejidad real, el pensamiento complejo integra lo más posible los modos simplificadores de pensar; pero rechaza las consecuencias mutilantes, reduccionistas,

unidimensionalizantes y finalmente cegadoras de una simplificación que se toma por reflejo de aquello que hubiere de real en la realidad (Morin, 2011b)

Por otra parte y en lo que concierne a la ilusión de confundir complejidad con completud hay que tener presente que:

Si bien el pensamiento complejo aspira al conocimiento multidimensional (...); sabe desde el comienzo, que el conocimiento completo es imposible: uno de los axiomas de la complejidad es la imposibilidad, incluso teórica, de omnisciencia; (...) implica el reconocimiento de un principio de incompletud y de incertidumbre. Pero implica también, por principio, el reconocimiento de los lazos entre las entidades que nuestro pensamiento debe necesariamente distinguir, pero no aislar entre sí (Morin, 2011b)

2.4.2 El pensamiento complejo como paradigma

La racionalidad compleja vista desde el padre del pensamiento complejo (Morin, 2011b), (Morin, 2010), como desde (Sotolongo Codina & Delgado Diaz, 2006); presenta siete aspectos característicos:

1. El estatuto semántico y epistemológico del término complejidad no se ha concretado. No obstante el discurso de la complejidad es un discurso que se generaliza cada vez más desde diferentes vías; puesto que *múltiples son las vías de entrada a la complejidad*.
2. Si bien hay opiniones diferentes entorno a la complejidad, casi todos distinguen entre complejidad y complicación; entre un problema sólo cuantitativo y un asunto cualitativo.
3. El pensamiento complejo sabe que la certidumbre generalizada es un mito y que es más potente un pensamiento que reconoce la vaguedad y la imprecisión que un pensamiento que la excluye irreflexivamente.
4. Un pensamiento complejo nunca es un pensamiento completo. No puede serlo, porque es un pensamiento articulador y multidimensional; su misión es rendir cuenta de las articulaciones entre dominios disciplinarios fracturados por el pensamiento disgregador o racionalidad clásica.
5. El pensamiento complejo sabe que existen dos tipos de ignorancia la del que no sabe y

quiere aprender y la ignorancia (más peli-grosa) de quien cree que el conocimiento es un proceso lineal, acumulativo, que avanza haciendo luz allí donde había oscuridad, ignorando que toda luz también produce, como efecto, sombra. En este sentido el *Método* es reaprender a aprender en un caminar sin meta definida de antemano.

6. *El pensamiento complejo no desprecia lo simple, critica la simplificación.* En este sentido la complejidad no es la simplificación puesta al revés, ni elimina lo simple: la complejidad es la unión de la simplificación y la complejidad (Morin, Emilio, & D. Motta, 2003) [cursivas añadidas].

7. Las propiedades del mundo y sus objetos son emergentes. No están ahí esperando a ser investigadas; *emergen en el transcurso de las interacciones* en que los sistemas se encuentran involucrados, y la cognición es una de esas interacciones a considerar (Sotolongo Codina & Delgado Diaz, 2006) [cursivas añadidas].

2.5 El camino hacia la consultoría de los conspiradores del futuro

Hasta aquí se ha abordado la consultoría como un proceso de reactivos, y ante todo, la necesidad de conspiradores del futuro apoyados en un pensamiento complejo.

Ahora para cerrar este ensayo, se planteará lo que podría ser un camino hacia la consultoría de los conspiradores del futuro en las organizaciones públicas gubernamentales y privadas.

Al respecto se abordarán de manera breve las siguientes inquietudes:

1. ¿Cómo definir la consultoría sin caer en el reduccionismo, sino avanzando hacia la integración de simplicidad y complejidad; reactividad, pre actividad y pro actividad?
2. ¿Existe una relación entre consultoría y asistencia técnica?
3. ¿Cuál puede ser un modelo de consultoría que permita iniciar el camino hacia un método de gestión integral de consultoría de reactivos, pero ante todo de conspiradores del futuro?

2.5.1 Concepto y práctica de la consultoría hoy

Si bien en el concepto de consultoría presentado por (Schein, 1969), hay un abordaje teórico y práctico con

un enfoque reactivo que ayuda a resolver problemas; cuando se revisa la literatura reciente en el tema, ya se observan al lado de los viejos enfoques reactivos, nuevos enfoques pre activos y proactivos.

No obstante en la práctica, especialmente en buena parte de las organizaciones públicas gubernamentales internacionales y nacionales, sigue primando el viejo enfoque reactivo.

A manera de ilustración de lo anterior, se puede citar el trabajo de (Audirac Camarena, 2010) quien considera la consultoría como:

Un proceso de ayuda que se obtiene de una relación establecida entre una persona o personas que trata (n) de resolver un problema o desarrollar una idea o plan, [cursivas añadidas] y otra u otras que intenta (n) ayudar en estos esfuerzos. Comúnmente se llama cliente al que necesita la ayuda y consultor al que la ofrece (pág. 89).

Al revisar el trabajo reciente en Colombia de (Bustamante Vélez & Valencia de los Rios, 2010); allí se asume la propuesta de (Kubr, 2000) al definir la consultoría de empresas como:

(...) Un servicio de asesoramiento profesional independiente que ayuda a los gerentes y a las organizaciones a alcanzar los objetivos y fines de la organización mediante la solución de problemas gerenciales y empresariales, *el descubrimiento y la evaluación de nuevas oportunidades*, [cursivas añadidas] de mejoramiento del aprendizaje y la puesta en práctica de cambios. (Bustamante Vélez & Valencia de los Rios, 2010, pág. 70)

Respecto al trabajo de Kubr para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es importante destacar que desde 1950, esta organización ha contribuido de manera significativa a las prácticas de la consultoría en sus países miembros.

Por otro lado, la definición que (Kubr, 2000) proponía para el concepto compuesto consultoría de empresas, hoy se mantiene en su tercera edición. Allí dice que la consultoría es un *método* y una *profesión* como se puede evidenciar a continuación:

En el presente libro la consultoría de empresas se considera ante todo como un método para mejorar las prácticas de gestión. Este método puede ser empleado por una empresa privada o independiente, una dependencia interna de consultoría (o algo análogo) en una organización privada o pública, un instituto de

perfeccionamiento del personal de dirección, de productividad o de fomento de la pequeña empresa, un servicio de extensión o un particular (por ejemplo un consultor independiente o un catedrático universitario). Incluso un gerente o director puede actuar como consultor, si proporciona asesoramiento a sus colegas o subordinados.

(...) Paralelamente la consultoría de empresas se ha transformado en una profesión. Miles de personas y organizaciones hacen de la consultoría su ocupación de tiempo completo y tratan de imponer normas profesionales con respecto a la calidad del asesoramiento que proporcionan, métodos de intervención y principios éticos (2010, pág. xx).

Al definir hoy la consultoría de empresas (Kubr, 2010) dice:

La consultoría de empresas es un servicio de asesoramiento profesional independiente que ayuda a los gerentes y a las organizaciones a alcanzar los objetivos y fines de la organización mediante la solución de problemas gerenciales y empresariales, el descubrimiento y la evaluación de nuevas oportunidades, el mejoramiento del aprendizaje y la puesta en práctica de cambios (p. 9)

2.5.2 La praxis de la consultoría en Colombia

Hasta aquí se ha hecho referencia general al concepto consultoría, en consecuencia para dar alcance al título de esta sección, se debe considerar algunos aspectos de la praxis de la consultoría en nuestro país.

Para este propósito resulta valioso el trabajo de (Bustamante Vélez & Valencia de los Rios, 2010). Esta selección obedece a dos razones.

La primera por cuanto se trata de resultados de un proyecto de investigación sobre la realidad colombiana, de tipo cualitativo – exploratorio sobre competencias de consultores, metodología y atributos de la consultoría en diez municipios del área urbana del Departamento de Antioquia que conforman el Valle de Aburrá.

La segunda dado que la investigación fue aplicada en diez y nueve organizaciones, de las cuales once son grandes empresas y ocho son medianas empresas.

Así mismo de las once grandes empresas, dos son públicas gubernamentales: Empresas Públicas de Medellín (EPM) y Metro de Medellín.

En tanto que, de las ocho medianas empresas, cuatro son públicas gubernamentales: Concejo de Medellín, Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), Municipio de Copacabana, Institución Educativa José Miguel de Restrepo y Puerta).

Respecto al trabajo de investigación en referencia, lo primero que se debe destacar es el problema de investigación que abordó:

No se dispone de suficiente información que permita caracterizar el sector de la consultoría en gestión organizacional en el Valle de Aburrá y en general en Colombia [cursivas añadidas], reconocer su situación actual, sus necesidades y perspectivas, *lo que dificulta definir estrategias sectoriales, mejorar el servicio y reglamentarlo* [cursivas añadidas] (Bustamante Vélez & Valencia de los Rios, 2010, p. XXV)

En dicha investigación se observa lo siguiente:

- Las temáticas más demandadas en materia de consultoría en los últimos años, son gestión de la calidad con un 84.2% y gestión humana con un 78.9%.
- En tanto que la planeación estratégica representa un 47.4% y la gestión de mercadeo y comercial representa un 31.6%
- La percepción sobre lo apropiado de los servicios de consultoría y el grado de satisfacción de los clientes, se encontró favorable al obtener 72 de 100 puntos posibles en cuanto a *apropiación* y 75 de 100 puntos posibles en cuanto a *satisfacción*.
- La selección y contratación del consultor por parte de los clientes, muestra que el 84.2% toma en cuenta la experiencia del consultor.
- Las experiencias del consultor o de la firma de consultoría, al momento de seleccionar y contratar la experiencia de la firma, pesan un 63.2%, en tanto que la experiencia del consultor pesa un 32.8%
- Los conocimientos del consultor como determinante de la selección y contratación, son tomados en cuenta por los clientes en un 89.5%.
- Al momento de seleccionar y contratar consultorías, los clientes ponderan de manera proporcional la experiencia consultora 23.2%, la experiencia del consultor 23.8%, y los conocimientos del consultor 20.7%.

- Otros criterios considerados son el precio: 15.5%, la metodología de la consultoría: 15.5% y demás variables. 0.55%.

- Ante el dilema de los clientes con relación a contratar firmas consultoras especialistas o generalistas, el 52.6% se deciden por especialistas; en tanto que el 26.3% se decide por generalistas.

- Respecto a la percepción de las competencias de los consultores se observó una actitud muy favorable.

- Es importante destacar que se consideraron nueve competencias de las cuales cinco corresponden a *aptitudes* y cuatro a *habilidades*.

- Las aptitudes que se consideraron fueron: búsqueda (aptitud pre activa y pro activa), enfoque al cliente, colaboración, apertura (*aptitud pre activa y pro activa*), y logro.

- Las habilidades que se consideraron fueron: relaciones interpersonales efectivas; *análisis y solución de problemas (aptitud reactiva)*; manejo de la presión, el estrés y la ambigüedad; y por último, gestión de proyectos.

Respecto a las calificaciones de las *aptitudes* se encontró lo siguiente:

- *Actitud favorable* en competencia de búsqueda, enfoque al cliente, y logro.

- *Actitud muy favorable* en colaboración y apertura.

Respecto a las calificaciones de las *habilidades* se encontró lo siguiente:

- *Actitud favorable* en análisis y solución de problemas

- *Actitud muy favorable* en relaciones interpersonales efectivas, manejo de la presión, el estrés y la ambigüedad; y gestión de proyectos.

- En lo relacionado con la metodología de la consultoría, la percepción de los clientes entrevistados es muy favorable.

- Como atributos de calidad del proceso de consultoría se seleccionaron diez criterios. Estos fueron jerarquizados por los clientes según su importancia y calificados según el desempeño observado en procesos de consultoría durante los últimos cinco años, según Tabla presentada a continuación.

Atributos para evaluar la calidad del proceso de consultoría en gestión organizacional
Orden de importancia y calificación de atributos dadas por las 19 organizaciones participantes en la investigación
Evaluación servicio de consultoría últimos cinco años

Orden de importancia	Atributos	Orden de importancia asignado					Total	Percepción de calidad del atributo	
		Indispensable	Sumamente importante	Medianamente importante	Poco importante	No se toma en cuenta		Calificación	Interpretación según escala de la investigación
1	Eficacia	95	5	0	0	0	100	80	Actitud muy favorable
2	Confidencialidad	89	5	5			99	86	Actitud muy favorable
3	Pertinencia	68	26	5	0	0	99	82	Actitud muy favorable
4	Oportunidad del servicio	68	26	5	0	0	99	76	Actitud favorable
5	Metodología	53	47	0	0	0	100	80	Actitud muy favorable
6	Flexibilidad	53	42	5	0	0	100	78	Actitud muy favorable
7	Gestión de la calidad del proyecto de consultoría	53	42	5	0	0	100	75	Actitud favorable
8	Relación costo - beneficio	32	58	5	5	0	100	75	Actitud favorable
9	Cumplimiento de actividades	32	53	16	0	0	101	76	Actitud favorable
10	Versatilidad	16	84	0	0	0	100	78	Actitud muy favorable
							Calificación promedio	78,6	Actitud muy favorable

Diseño de tabla: Víctor Hugo Céspedes Gómez. Fuente: Bustamante Vélez, R. E., & Valencia de los Ríos, J. A. (2010). *La consultoría en gestión organizacional: conceptos y competencias de los consultores*. Medellín - Colombia: Imprenta Universidad de Antioquia. Páginas 60:61

Los diez atributos identificados en la investigación, según se observa en la tabla fueron calificados según cinco categorías: indispensable, sumamente importantes, poco importantes, y no se toma en cuenta.

Así mismo los atributos fueron evaluados en la práctica de la consultoría desde cuatro posibles categorías: actitud muy desfavorable, actitud desfavorable, actitud favorable, y actitud muy favorable.

Las calificaciones asignadas según los datos presentes en (Bustamante Vélez & Valencia de los Ríos, 2010, pág. 60:61) si bien reflejan algún posible error de digitación en cuanto al criterio cumplimiento de actividades⁵; no obstante permiten identificar aspectos importantes.

- La eficacia, la confidencialidad, la pertinencia, la oportunidad y la metodología son los cinco criterios más importantes.

- De estos cinco criterios, cuatro presentan una actitud favorable al ser evaluados por las 19 empresas en lo relacionado con el ejercicio de consultoría recibida en los últimos cinco años.

- La oportunidad del servicio por su parte presenta una actitud favorable.

- Se observa una aptitud muy favorable en el comportamiento promedio observado en los diez atributos de calidad de la consultoría durante los últimos cinco años.

Por último en cuanto a los beneficios percibidos como mayor valor agregado o aporte de la consultoría, se encontró lo siguiente:

- El 32% consideran que se logró la identificación de oportunidades de mejoramiento.
- El 26% consideran que se logró la adopción de nuevas prácticas de gestión.
- El 21% consideran que se logró el mejoramiento de los resultados de la organización.
- El 16% consideran que se logró la adquisición de nuevos conocimientos.
- Un 5% consideran que se lograron otros beneficios.

Si bien la investigación de (Bustamante Vélez & Valencia de los Ríos, 2010) es coherente y muy relevante; allí se muestran resultados *favorables y muy favorables* en cuanto a la percepción de la praxis de *aptitudes y habilidades*, reactivas, pre activas y pro activas en organizaciones públicas gubernamentales y privadas del Valle de Aburrá; no obstante, para el enfoque de este ensayo se presentan dos limitaciones: una de forma y otra de fondo.

La limitación de forma está asociada a la socialización de resultados de la investigación, puesto que no da cuenta de manera diferencial, respecto a las

⁵ En la tabla se puede observar que el total de calificaciones para este atributo es de 101%.

percepciones observadas en seis de las diez y nueve entidades estudiadas y que corresponden a organizaciones públicas gubernamentales.

Sin duda allí, a pesar del avance de la *endoprivatización* de lo público gubernamental (Guerrero, 2003), la práctica y percepción de la consultoría es diferente respecto a su práctica y percepción en organizaciones privadas. No obstante éstas últimas, desde los planteamientos de (Bozeman, 1987) sobre organizaciones públicas, se puede afirmar que son objeto de una endoestatización; situación que desde la complejidad es una evidencia más de la aplicación de su principio de retroactividad, que busca romper con la causalidad lineal del paradigma de la simplicidad (Morin, Emilio, & D. Motta, 2003, p. 39).

Por otro lado, y en cuanto a la limitación de fondo, tiene que ver con la presencia exclusiva del paradigma de la simplicidad al momento de seleccionar competencias del consultor (*aptitudes y habilidades*), como también atributos para medir la calidad de la consultoría.

Ahora bien, dicha limitación de fondo no es sólo responsabilidad de (Bustamante Vélez & Valencia de los Ríos, 2010), sino además de la presencia del paradigma de la simplicidad en los trabajos de referencia obligada para esta investigación a nivel internacional (Kubr, 2010) y nacional (Mesa sectorial de consultoría empresarial del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo SNFT, 2006).

2.6 Relación consultoría – asistencia técnica: desde un nuevo concepto de consultoría

Si bien resulta valiosa la propuesta de (Kubr, 2010) y se destaca su obra como uno de los trabajos de referencia internacional obligada en el tema, se considera necesaria una nueva definición de consultoría que se enmarque dentro de los planteamientos que se han venido haciendo en este trabajo y que además permita abordar la relación consultoría – asistencia técnica.

Por lo anterior en este ensayo se define la consultoría como:

(...) Un proceso multisectorial de generación de capacidades en organizaciones públicas gubernamentales o privadas desde tres componentes: capacitación, asesoría y acompañamiento; a partir de una gestión del conocimiento basada en la socialización, externalización, combinación e internalización de datos, información, conocimientos y saberes; como también de una relación recíproca de fines y medios soportada en cinco subprocesos:

sensibilización y alistamiento para la consultoría; conocimiento de la complejidad del objeto de la consultoría; diseño y formulación de intervenciones de la consultoría; ejecución de intervenciones; seguimiento, evaluación, generación de acciones correctivas; y cierre de la consultoría. (Céspedes, 2011)

De acuerdo con esta propuesta, la consultoría no debe ser vista como un simple servicio de asesoría. Si bien *consultor* desde el punto de vista etimológico significa *consultus o asesoría*; para el logro de dicho propósito se precisa de dos servicios auxiliares: *la capacitación y el acompañamiento*; conceptos que están presentes en el método propuesto por (Kubr, 2010), más no están presentes de manera expresa en su definición del concepto consultoría de empresas.

El vincular los conceptos capacitación y acompañamiento al concepto consultoría, permite responder a la pregunta que se hacía respecto a la relación entre consultoría y asistencia técnica.

La asistencia técnica es un proceso que implica la presencia de tres componentes básicos: capacitación, asesoría y acompañamiento. (Céspedes, 2008). De acuerdo con lo anterior y la definición que se propuso, la consultoría y la asistencia técnica están relacionadas.

Así las cosas, se puede decir que la consultoría es un servicio y método de asistencia técnica que precisa de uno o varios modelos y procesos de gestión integral desde la complejidad. Esto, por cuanto el camino hacia la complejidad es plural.

2.7 Modelos y métodos para la gestión integral de la consultoría

(...) En aquel Imperio, el Arte de la Cartografía logró tal Perfección que el mapa de una sola Provincia ocupaba toda una Ciudad, y el mapa del Imperio, toda una Provincia. Con el tiempo, esos Mapas Desmesurados no satisficieron y los Colegios de Cartógrafos levantaron un Mapa del Imperio, que tenía el tamaño del imperio y coincidía puntualmente con él. Menos Adictas al Estudio de la Cartografía, las Generaciones siguientes entendieron que ese dilatado Mapa era Inútil y no sin Impiedad lo entregaron a la Inclemencias del Sol y los inviernos. En los desiertos del Oeste perduran despedazadas Ruinas del Mapa, habitadas por Animales y por Mendigos; en todo el País no hay otra reliquia de las Disciplinas Geográficas. (Miranda, 2012, p. 137)

(...) El método no precede a la experiencia, el método emerge durante la experiencia y se

presenta al final, tal vez para un nuevo viaje. (...) La experiencia es a priori y el método es a posteriori. (Morin, Emilio, & D. Motta, 2003, p. 21)

En la primera parte de este trabajo se hacía alusión a la metáfora del camino y la vía presente en (Descartes, 1999), (Morin, 2010) y (Machado, 1964) para desde allí proponer la metáfora del camino en la consultoría. Esto por cuanto se debe emprender y construir, al lado de otros posibles, un camino: el de los conspiradores del futuro que deben integrar y no superar, reactividad, pre actividad y pro actividad, como también simplicidad y complejidad.

Igualmente, es preciso considerar que desde (Descartes, 1999), (Morin, Emilio, & D. Motta, 2003) y (Kubr, 2010), se hace referencia al concepto *Método*.

Desde (Descartes, 1999) se sabe que el camino es el método, pues etimológicamente *meta – hódos* significa camino a través de..., camino recto...

Este planteamiento será tomado por (Morin, Emilio, & D. Motta, 2003) al abordar la complejidad; y también por (Kubr, 2010) quien presenta a la consultoría de empresas ante todo como un *método* para mejorar las prácticas de gestión.

Ahora bien, si se hace la pregunta ¿Cómo lograr un método o métodos para mejorar las prácticas de gestión en entidades públicas gubernamentales o privadas desde la consultoría?, sería preciso identificar uno o varios *modelos* que harán las veces de *mapas* o estructuras mentales que organicen el conocimiento y la acción y permitan construir uno o varios *métodos*.

De acuerdo con lo anterior, los modelos en tanto que mapas para el conocimiento y la acción del consultor y sus clientes, representan posibles caminos, y en consecuencia ayudan a los viajeros a seleccionar el mejor camino. Pero además, una vez seleccionado el camino, permitan a los viajeros durante todo su recorrido, hacer un seguimiento y evaluación del viaje.

Así las cosas la pregunta que surge es ¿cuál puede ser un modelo de consultoría que permita iniciar el camino hacia un método de gestión integral de consultoría de bomberos, pero ante todo de conspiradores del futuro?

Además se ha planteado la presencia y relación de los conceptos modelo y método en consultoría, por cuanto:

- El modelo como mapa y representación incompleta de la realidad, al igual que el mapa descrito por (Miranda, 2012) en el epígrafe de esta sección, sólo es el punto de partida y *configuración* inicial (Mintzbert, Ahlstrand, & Lampel, 2010) de la consultoría y su contexto, que satisface las expectativas del

momento; pero que a través del tiempo, puede y debe caer en el olvido dando paso a otras nuevas *configuraciones*; en un proceso de *estabilidad relativa* (Mintzbert, Ahlstrand, & Lampel, 2010).

- Desde el segundo epígrafe de esta sección que ofrece (Morin, Emilio, & D. Motta, 2003), se puede decir que el modelo de consultoría se presenta como el punto de partida y el método como el punto de llegada, en un proceso de gestión integral de consultoría en una organización pública gubernamental o privada.

- El modelo no es conocimiento de la consultoría en una organización, pero si permite su conocimiento.

- El modelo de consultoría no es la solución a un problema por parte de consultores bomberos o el aprovechamiento de una oportunidad por parte de los consultores conspiradores del futuro; pero si permite en todo caso, tratar de manera estratégica, reactiva, pre activa y pro activa, los problemas y oportunidades en organizaciones públicas gubernamentales o privadas.

- El modelo de consultoría sólo cumple un papel cognitivo y adquiere vida con la actividad mental del consultor y las organizaciones que ayuda.

- El método es un objetivo estratégico del proceso de consultoría, en tanto que el modelo es su táctica.

A continuación se presentan, sin entrar en su despliegue específico, tres propuestas de modelos que ayudan a seleccionar y recorrer *caminos* para lograr desde la consultoría, *métodos* de mejoramiento de las prácticas de gestión en organizaciones públicas gubernamentales y privadas.

2.7.1 Modelo de Kubr



Fuente: (Kubr, La consultoría de empresas. Guía para la profesión - Tercera edición, 2010)

El modelo propuesto por (Kubr, 2010) presenta cinco fases bajo un esquema de *causalidad lineal* del pasado – presente – futuro de una organización pública gubernamental o privada.

Este modelo visto desde la complejidad no logra una integración de simplicidad y complejidad y en consecuencia, como en otros trabajos que se enmarcan en el paradigma de la simplicidad; allí hace falta sustituir la concepción simplista reinante por una concepción compleja (Morin, 2011a).

- En la primera fase o de *iniciación* se presentan cinco actividades clave. Primeros contactos con el cliente; diagnóstico preliminar de los problemas; planificación del cometido; propuestas de tareas al cliente; y el contrato de consultoría.

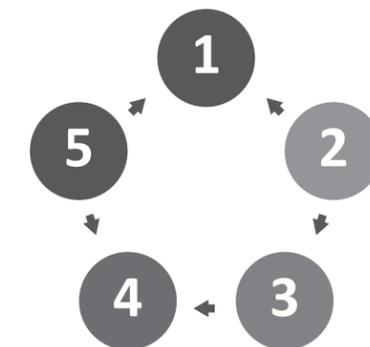
- En la segunda fase o de *diagnóstico* se presentan cinco actividades clave. Análisis del objetivo; análisis del problema; descubrimiento de los hechos; análisis y síntesis de los hechos; e información de los resultados al cliente.

- En la tercera fase o de *planificación de medidas* se presentan cuatro actividades clave. Elaboración de soluciones; evaluación de opciones; propuestas al cliente; y planificación de la aplicación de medidas.

- En la cuarta fase o de *aplicación* se presentan tres actividades clave. Contribución a la aplicación; propuestas de ajuste; y capacitación.

- En la quinta fase o de *terminación* se presentan cinco actividades clave. Evaluación; elaboración informe final; establecimiento de compromisos; planes de seguimiento; y retirada.

2.7.2 Modelo clínico de Sachs



Fuente: Sachs, 2007, p. 121:140.

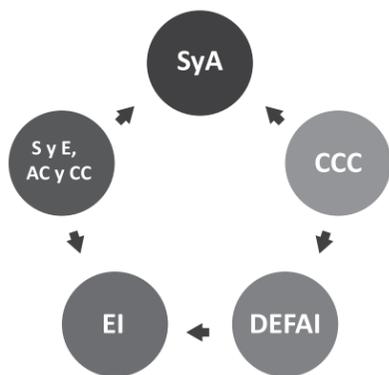
El modelo propuesto por (Sachs, 2007) más que una lista de actividades puntuales, presenta cinco orientaciones estratégicas para abordar el fin de la pobreza, desde procesos de *consultoría económica* impartidos a más de cien países. Por ello, dicho modelo, originalmente se denomina de *economía clínica*.

Este modelo visto desde la complejidad logra una integración de simplicidad y complejidad.

A continuación se describe el modelo de (Sachs, 2007), haciendo una adaptación del *modelo de consultoría de economía clínica* a la consultoría de organizaciones públicas gubernamentales y privadas.

- En primer lugar se parte de reconocer que las organizaciones como las personas son sistemas complejos.
- En segundo lugar se plantea que los consultores como los médicos, han de aprender el arte del diagnóstico diferencial. Así mismo, a no diferir en el tiempo el diagnóstico y la intervención.
- Entre las competencias de un consultor, debe estar la capacidad de identificar y de abordar de manera mucho más eficiente, las principales causas o determinantes de los problemas y oportunidades, que presentan las organizaciones públicas gubernamentales y privadas.
- En tercer lugar se plantea que la consultoría de organizaciones públicas gubernamentales y privadas como en la medicina clínica, debe concebir el tratamiento en términos familiares o colectivos y no sólo en términos individuales.
- En cuarto lugar plantea que la buena práctica de la consultoría en organizaciones, al igual que la medicina clínica, exige un seguimiento y evaluación, y especialmente una comparación rigurosa de los objetivos y resultados.
- En quinto lugar plantea en los consultores al igual que en los médicos, la necesidad de unos criterios éticos y profesionales en el ejercicio de su profesión. El colectivo de consultores debe asumir su oficio con responsabilidad y compromiso profundo de búsqueda de las mejores soluciones a problemas y alternativas a oportunidades identificadas.

2.7.3 Modelo de gestión integral de la consultoría GIC



Fuente: (Céspedes, 2011), (Céspedes, 2010) y (Céspedes, 2008)

Partiendo de lo planteado y en especial del concepto de consultoría que se ha propuesto, como también de las orientaciones estratégicas de (Sachs, 2007); se presenta un modelo de *retroacción* del pasado – presente – futuro, para abordar el proceso de consultoría en organizaciones públicas gubernamentales y privadas, a partir de cinco fases o momentos no necesariamente secuenciales (Céspedes, 2011), (Céspedes, 2010), y (Céspedes, 2008).

- En la primera fase o de *sensibilización y alistamiento para la consultoría* (SyA) se presentan siete actividades clave. Primeros contactos con el cliente y partes interesadas; sensibilización al cliente y partes interesadas en la percepción de la consultoría como una inversión y no como un gasto; identificación, conformación y capacitación de equipos internos y externos para la consultoría; selección del *modelo* de consultoría a emplear; diagnóstico preliminar de los problemas y oportunidades de *cambio*; elaboración preliminar de un plan de trabajo de la consultoría; y elaboración y perfeccionamiento del contrato de consultoría.
- En la segunda fase o de *conocimiento de la complejidad de la consultoría* (CCC) se presentan seis actividades clave. Identificación y priorización de las partes interesadas en la consultoría que son *importantes e influyentes*; diagnóstico general y específico de problemas y oportunidades de *cambio* y estabilización relativa; priorización de los problemas y oportunidades halladas; análisis y síntesis de problemas y oportunidades priorizados, o diseño de mapas semi estructurados de *cambio* desde la consultoría; socialización de hallazgos; y puesta en operación de *cambios* para intervenciones requeridas de manera inmediata.
- En la tercera fase o de *diseño, formulación y aprobación de intervenciones* (DEFAI) se presentan cinco actividades clave. Identificación de soluciones técnicas y económicas esperadas desde la consultoría; evaluación de alternativas; diseño de un marco de resultados esperados con la consultoría y de inversiones requeridas; socialización al cliente y partes interesadas del marco de resultados e inversiones; y aprobación de propuesta de intervención.

• En la cuarta fase o de *ejecución de la intervención* (EI) se presentan dos actividades clave. Capacitación para la ejecución de las intervenciones aprobadas; y acompañamiento para la formulación y ejecución de proyectos y planes operativos que precisa la consultoría.

• En la quinta fase o de *seguimiento, evaluación, acciones correctivas y cierre* (SEACC) se presentan siete actividades clave: seguimiento; evaluación; acciones correctivas; establecimiento de compromisos; elaboración de informe final de la consultoría; socialización al cliente y partes interesadas del informe final; y cierre de la consultoría.

Todas estas cinco fases y veintisiete actividades clave asociadas, no se requieren en todos los procesos o proyectos de consultoría; así mismo no en todos los casos se requieren y se ejecutan de manera secuencial, en el sentido de las manecillas de un reloj.

Siendo la consultoría un proceso diferencial y un servicio a la medida, en consecuencia a partir del modelo o camino general presentado, se debe partir de un *modelo* o camino específico o situacional, que permita construir un *método* diferente en cada caso. ¡La consultoría debe ser un traje a la medida de cada organización pública!

Por último y aunque no se expondrá en este trabajo, tanto el modelo general como particular para la gestión integral de un proceso de consultoría, como parte del método a construir, cuenta con instrumentos o una batería de herramientas que incluye una aplicación de computador, que permite su operatividad; como también sistematizar datos, información, conocimientos y saberes incorporados y generados desde la consultoría.

3. A manera de cierre y reflexión final

Lo expuesto hasta aquí ha permitido argumentar las dos premisas presentadas al inicio de este artículo.

Igualmente, los aspectos teóricos y prácticos de la consultoría presentados, han permitido observar una *integración* entre competencias reactivas, pre activas y pro activas percibidas como favorables en casos colombianos como el Valle de Aburrá en el Departamento de Antioquia.

Pero a pesar de lo anterior, todavía en buena parte de la literatura internacional y nacional especializada, como en las organizaciones públicas, sean éstas gubernamentales o privadas, del orden nacional como sub nacional; se observan autores, consultores internos y externos, gerentes, funcionarios, contratistas, usuarios y partes interesadas en general, que al actuar desde un enfoque sistémico, donde se ve a las organizaciones como *sistemas abiertos*, se dicen, se auto elogian y perciben como buenos teóricos, buenos consultores, buenos gerentes, buenos funcionarios, y buenos ciudadanos; por ser eminentemente *prácticos, reduccionistas, simplistas y sectoriales*, al momento de abordar el análisis y síntesis de las organizaciones públicas.

En consecuencia, para aumentar y cualificar el número de consultores conspiradores del futuro, como dirá (Morin, 2011a), todavía hace falta *sustituir* la concepción simplista reinante por una concepción compleja, que nada tiene que ver con tratar de *complicar* las cosas.

Así y para proceder a cerrar este trabajo más que plantear conclusiones, se considera pertinente proponer algunas reflexiones.

Si se toma en cuenta el epígrafe de Goethe presentado al inicio de este ensayo, como los resultados de la investigación de (Bustamante Vélez & Valencia de los Ríos, 2010), según la cual: [...] el 84.2% de la consultoría contratada por las empresas estudiadas está representada en consultoría en gestión de la calidad; una pregunta que surge es ¿por qué entonces todos los días las calles del país y los diferentes medios de comunicación, como también las redes sociales, se convierten en espacios para expresar la *no conformidad* de los servicios prestados por organizaciones públicas gubernamentales y privadas, y a pesar de ello, todo sigue igual o peor?

¿Qué pasa con las *capacidades* en estas organizaciones públicas, si tomando en cuenta a Goethe, *los consejos se han aceptado* y además son favorables las percepciones de *apropiación y satisfacción* por parte de los clientes de la consultoría, según los resultados de las investigaciones recientes?

¿Será que la consultoría en Colombia está contribuyendo a hacer de la calidad un fin y no un medio al servicio de las organizaciones públicas?; y ¿hacer de la calidad un *fetiché del desarrollo organizacional*, al igual que el PIB lo es del desarrollo socio económico, como no lo muestra el profesor Latouche (2009)?

Ante estas y otras posibles reflexiones con el apoyo de (Luhmann, 1997), (Bozeman, 1987) y (Zimmermann, 2004), resulta pertinente hacer una última pregunta: ¿qué competencias (aptitudes y habilidades) deben estar presentes en un consultor, y qué atributos deben ser considerados para evaluar la calidad de los servicios de consultoría; de maneara que éstos resulten más favorables en Colombia para generar *capacidades*, condiciones o inductores que permitan a las organizaciones públicas, especialmente gubernamentales, ser cada vez más un sistema compuesto de decisiones orientadas desde el paradigma de la complejidad y gestionadas en red, hacia mejores niveles de eficiencia, eficacia, efectividad y gobernanza?

Sin duda este es un campo en el que hay mucho por *aprender, desaprender y reaprender desde un pensamiento complejo y una reforma a nuestro pensamiento*, como lo sugiere (Morin, 2011c, p. 144).

Referencias

- Audirac Camarena, C. A. (2010). *Desarrollo organizacional y consultoría*. México: Trillas- Reimpresión.
- Bozeman, B. (1987). *Todas las organizaciones son públicas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administrativas - Fondo de Cultura Económica.
- Bustamante Vélez, R. E., & Valencia de los Ríos, J. A. (2010). *La consultoría en gestión organizacional: conceptos y competencias de los consultores*. Medellín - Colombia: Imprenta Universidad de Antioquia.
- Céspedes Gómez, V. H. (2008). *Sistema de Asistencia Técnica y Evaluación Regional SATyER*. Bogotá / Colombia: Ministerio de Salud / Dirección General de Salud Pública.
- Céspedes Gómez, V. H. (2010). *Guía para la gestión integral de planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional*. Bogotá- Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - Programa Mundial de Alimentos PMA - Ministerio de la Protección Social.
- Céspedes Gómez, V. H. (2011). *Gestión integral de la consultoría en un contexto de renovación de la Atención Primaria en Salud APS*. Bogotá: Organización Panamericana de la Salud OPS- Organización Mundial de la Salud OMS.
- Descartes, R. (1999). *El discurso del método: para dirigir bien la razón y buscar la verdad en las ciencias: introducción y prólogo de Luis Arenas*. Madrid - España: Biblioteca Nueva.
- Destatte, P. (2007). *Les enjeux de la prospective au XXIème siècle*. Paris: Instituto Destrée.
- Drucker, P. (1970). Entrepreneurship in Business Enterprise. *Journal of Business Policy*, 108:129.
- Etklin, J., & Schvarstein, L. (1989). *Identidad de las organizaciones: invarianza y cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Godet, M., & Durance, P. (2011). *La prospectiva estratégica para las empresas y territorios*. Paris - Francia: Unesco - PROSPEKTIJKER.
- Guerrero, O. (2003). Nueva gerencia pública: gobierno sin política. *Revista Venezolana de gerencia*, 379:395.
- Holman, R., & Jorgensen, S. (2003). *Manejo social del riesgo: un marco conceptual para la protección social y más allá*. New York: Banco Mundial.
- Krugman, P. (2012). *Acabemos ya con la crisis*. Bogotá - Colombia: Planeta Colombia S. A.
- Kubr, M. (2000). *La consultoría de empresas. Guía para la profesión. Segunda edición*. México: Limusa y Organización Internacional del Trabajo.
- Kubr, M. (2010). *La consultoría de empresas. Guía para la profesión - Tercera edición*. México: Limusa - Organización Internacional del Trabajo OIT.
- Kuhn, T. (1978). *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid: Taurus.
- Latouche, S. (2009). *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa. Segunda edición*. Barcelona: Icaria Editorial S. A.
- Luhmann, N. (1997). *Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona: Anthropos.
- Machado, A. (1964). *Obras poesías y prosa*. Buenos Aires - Argentina: Losada.
- Mesa sectorial de consultoría empresarial del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo SNFT. (2006). *Estudio de caracterización consultoría 2006*. Cali: SENA.
- Ministerio de la Protección Social. (2007). *Plan Nacional de Salud Pública 2007 / 2010*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2010). *Safari a la estrategia: una visita guiada por la jungla del management estratégico. Cuarta reimpresión*. Buenos Aires - Argentina: Ediciones Granica.
- Miranda, S. (2012). Del rigor de la ciencia - Viajes de varones prudentes, Libro cuarto, capítulo XLV, Lérida 1658. En J. L. Borjes, *El hacedor* (pág. 137). Bogotá - Colombia: DeBolsillo / Germinis Ltda.
- Morin, E. (2010). *Edgar Morin, mi camino: la vida y obra del padre del pensamiento complejo. Edgar Morin conversando con Djénane Kareh Tager*. Barcelona - España: Gedisa - Primera Edición Española.
- Morin, E. (2011a). *¿Hacia dónde va el mundo?* Madrid: PAIDOS - Espasa Libros.
- Morin, E. (2011b). *Introducción al pensamiento complejo. Décima reimpresión*. Barcelona: Gedisa.
- Morin, E. (2011c). *La vía para el futuro de la humanidad*. Madrid: Paidós Estado y sociedad.
- Morin, E., Emilio, C., & D. Motta, R. (2003). *Educación en la era planetaria. Primera edición*. Barcelona: Gedisa.
- North, D. C. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica - Tercera reimpresión.
- Nussbaum, M. C. (2012). *Sin fines de lucro: por qué la democracia necesita de las humanidades*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.
- Pascal, B. (2009). *Pensamientos: selección de Xavier Zubiri*. Madrid - España: Alianza Editorial - Primera reimpresión.
- Sachs, J. D. (2007). *El fin de la pobreza*. Bogotá - Colombia: de Bolsillo - Quebecor - World.
- Schein, E. (1969). Qué es la consultoría de procesos. En E. Schein, *Consultoría de procesos: recomendaciones para gerentes y consultores* (pág. 19:39). Addison.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Bogotá - Colombia: Planeta editores. Novena edición.
- Sen, A. (1999a). *La salud en el desarrollo*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Bogotá - Colombia: Taurus Editores.
- Sotolongo Codina, P. L., & Delgado Díaz, C. J. (2006). *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Zimmermann, A. (2004). *Caminos y herramientas: la gestión de redes*. Ecuador: Abya Yala.



Polémica ISSN 0120-5129
Edición número 15

Revista de la Facultad de Pregrado
Escuela Superior de Administración Pública- ESAP

Se terminó de imprimir en julio de 2015