

PROBLEMÁTICA PÚBLICA COLOMBIANA

**PROGRAMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
TERRITORIAL**

JESUS MARIA MOLINA GIRALDO

Docente Planta ESAP



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Director
HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

Subdirector académico
CARLOS ROBERTO CUBIDES OLARTE

Decano Facultad de Pregrado
JAIME ANTONIO QUICENO GUERRERO

Coordinador Nacional de A.P.T
JOSE PLACIDO SILVA RUIZ

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
JESUS MARIA MOLINA GIRALDO
Bogotá D.C., Enero de 2008

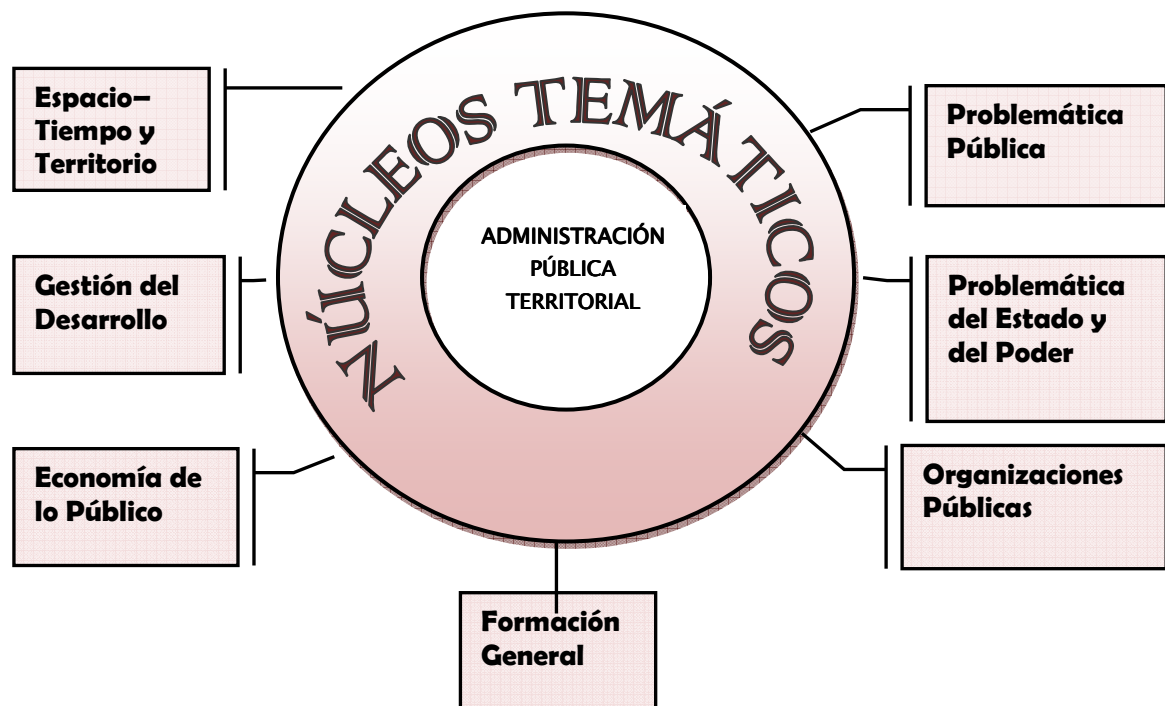
CONTENIDO

DE LOS NÚCLEOS TEMÁTICOS Y PROBLEMÁTICOS

- 1 PODER DE ESTADO Y PODER PÚBLICO EN COLOMBIA**
 - 1.1 Introducción
 - 1.2 Justificación
 - 1.3 Elementos Conceptuales
 - 1.4 Poder Estatal y Poder privado en Colombia
 - 1.5 Poder de Estado y Poder Público en Colombia
 - 1.6 Reflexiones Generales
 - 1.7 Evaluación
- 2 ESFERA PÚBLICA POLÍTICA EN COLOMBIA: LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD**
 - 2.1 Introducción
 - 2.2 Justificación
 - 2.3 Elementos Conceptuales
 - 2.4 Mediaciones entre Estado y Sociedad
 - 2.5 La apertura del Estado a la Sociedad en Colombia
 - 2.6 Límites a la apertura política del Estado
 - 2.7 Institucionalidad de la esfera pública política en Colombia
 - 2.8 Actores y acciones en la esfera pública política
 - 2.9 Reflexiones Finales
 - 2.10 Evaluación
- 3 ESFERA PÚBLICA COMUNICATIVA Y OPINIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA**
 - 3.1 Introducción
 - 3.2 Justificación
 - 3.3 Elementos Conceptuales
 - 3.4 Constituyente de 1991 y comunicación pública
 - 3.5 Garantías institucionales respecto de los derechos de la esfera pública comunicativa
 - 3.6 Pluralismo en la esfera pública comunicativa en Colombia

- 3.7 Actores sociales, políticos e institucionales y opinión pública en Colombia
- 3.8 Reflexiones Finales
- 3.9 Evaluación
- 4 **LO PÚBLICO ESTATAL Y LO PÚBLICO NO ESTATAL. UNA MIRADA PARA INICIAR EL ANALISIS DEL CASO COLOMBIANO**
- 4.1 Introducción
- 4.2 Justificación
- 4.3 ¿Administración pública o estatal?
- 4.4 Funciones públicas estatales y sociales
- 4.5 Lo público no estatal entendido desde las asociaciones público-privadas
- 4.6 Lo público no estatal desde los medios de comunicación
- 4.7 Evaluación
- Bibliografía

DE LOS NUCLEOS TEMÁTICOS Y PROBLEMÁTICOS



El plan de estudios del Programa de Administración Pública Territorial, modalidad a distancia, se encuentra estructurado en siete núcleos temáticos. Éstos, a su vez, se constituyen en los contenidos nucleares del plan de formación que, en la exposición didáctica del conocimiento, se acompañan de contenidos complementarios específicos.

Cada uno de los siete núcleos temáticos que componen el programa tiene una valoración relativa en número de créditos y, en consecuencia, varía también en el número de asignaturas que lo conjugan. El primer momento en cualquier proceso de formación ha de establecer las particularidades del programa, de ahí que sea necesario dar a conocer los núcleos temáticos con su respectiva valoración en número de créditos: Problemática pública, once (11) créditos; Problemática del estado y del poder, 23 créditos; Organizaciones públicas, 24 créditos; Espacio-tiempo y territorio, 22 créditos; Gestión del desarrollo, 16 créditos; Economía de lo público, 18 créditos; y Formación general, 21 créditos.

De igual manera, se debe reconocer que el plan de estudios se cimienta en el principio de la problematización. En otras palabras, la formación en Administración Pública Territorial parte del hecho de que la disciplina se encuentra en constante cambio teórico y práctico; lo cual genera, a su vez, problemas multifacéticos que implican la formación de profesionales con capacidad de comprender, explicar y resolver los distintos textos y contextos que conforman la administración pública.

NÚCLEO: PROBLEMÁTICA PÚBLICA

En la formación de un Administrador Público es fundamental estudiar que es lo que se denomina “público”. Esta palabra tan cotidiana, posee un campo de estudio amplio que ha evidenciado sus múltiples problemáticas. Por ello, este núcleo tiene por objetivo *“conocer la naturaleza de lo público y su transformación en los diferentes contextos espacio/temporales, en las diferentes posturas epistemológicas y lógicas bajo los cuales se ha abordado dicho conocimiento, a través de los distintos problemas contemporáneos que se estructuran alrededor de lo público y determinar sus manifestaciones y transformaciones en contextos espacio/temporales específicos”*.¹

En la actualidad se hace necesario comprender los problemas de lo público, en los distintos escenarios que ofrecen la política, la economía, la organización social y la cultura a nivel local, nacional e internacional. Lo público y sus debates son temas de primer orden en las acciones humanas contemporáneas. Por una parte los avances en las ciencias y la tecnología, los medios de comunicación y las TICS y las organizaciones transnacionales. Y por otra, la expedición de nuevas constituciones en las últimas décadas, los nuevos ordenamientos políticos y sociales, los problemas de etnias, género, generación, medio ambiente, subjetividad, globalización, autonomía y ética, son algunos de los ejemplos de la pertinencia del estudio de este tema.

En este sentido el desarrollo del núcleo Problemática Pública, según Ramiro Vélez 2005 se orienta, desde su mirada histórica, en tres dimensiones básicas: Las condiciones que han definido lo público como un fenómeno socio-cultural y político; las reflexiones que en torno a él se han generado (enfoques, doctrinas, teorías) y las situaciones específicas que configuran la problemática pública colombiana.

Para desarrollar estos contenidos se han organizado cinco (5) asignaturas recopiladas en sus respectivos módulos. A continuación se presenta cada una de ellas.

5. Problemática Pública Colombiana	2	7º
ASIGNATURAS DEL NÚCLEO PROBLEMÁTICA PÚBLICA	CRÉDITOS	SEMESTRE
1. Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos I	2	1º
2. Escuelas Filosóficas y Cambios Paradigmáticos II	2	2º
3. Introducción a La Problemática Pública	2	3º
4. Pensamiento Administrativo Público	2	4º

¹ Tomado del Documento de *Condiciones Iniciales, Factor No 4 Estructura Curricular*. Escuela Superior de Administración Pública. Programa a Distancia. 2004.

EL TRABAJO DEL TUTOR

El tutor tendrá libertad de cátedra en cuanto a su posición teórica o ideológica frente a los contenidos del módulo, pero el desarrollo de los contenidos de los módulos son de obligatorio cumplimiento por parte de él. Los Tutores podrán complementar los módulos con lecturas adicionales, pero lo obligatorio para el estudiante frente a la evaluación del aprendizaje son los contenidos de los módulos; es decir, la evaluación del aprendizaje deberá contemplar únicamente los contenidos de los módulos. Así mismo, la evaluación del Tutor deberá diseñarse para dar cuenta del cubrimiento de los contenidos del módulo.

El Tutor debe diseñar, planear y programar con suficiente anticipación las actividades de aprendizaje y los contenidos a desarrollar en cada sesión de tutoría (incluyendo la primera). También debe diseñar las estrategias de evaluación del trabajo del estudiante que le permita hacer seguimiento del proceso de autoaprendizaje del estudiante. Por cada crédito, 16 horas son de tutoría presencial o de encuentro presencial y 32 horas son de autoaprendizaje (y este tiempo de trabajo del estudiante debe ser objeto de seguimiento y evaluación por parte del tutor). Las asignaturas (módulos) de APT son de 2, 3 y 4 créditos.



PROBLEMÁTICA

PÚBLICA

COLOMBIANA

PRESENTACIÓN

El estudio de la problemática pública contemporánea permite el abordaje de distintos aspectos y elementos que terminan siendo constitutivos de los múltiples ámbitos en los cuales se mueve la sociedad colombiana actual. En este sentido, se habla de componentes sociales, económicos, políticos, históricos, entre otros. Componentes distintos pero articulados e integrados con ocasión de perspectivas conceptuales y valorativas de lo público. Al incluir los elementos en un todo –“la problemática pública colombiana contemporánea”- existe mayor probabilidad de que se obtengan suficientes elementos para el análisis de la situación social actual de nuestro país. Posibilidad que no se presenta si cada aspecto se estudia por sí solo en su unicidad, sin tener en cuenta los diversos trazos y la compleja urdimbre de relaciones entretejida entre las variables.

El presente módulo pretende hacer evidente la complejidad de relaciones tejidas en la problemática colombiana desde la década de los años 90 hasta la actualidad, cuya comprensión se hace absolutamente necesaria si se quiere contar con los elementos para efectuar un análisis integral, amplio y complejo de la realidad del país. Cada capítulo del módulo “Problemática pública colombiana” cuenta con elementos conceptuales que, desde lo público, permiten comprender y evaluar la problemática actual del contexto nacional desde referentes teóricos amplios e integrales elaborados por diversos autores y perspectivas. A lo anterior se suma el análisis de las diversas problemáticas colombianas que toman como criterios o referentes de análisis los conceptos delimitados al inicio de cada capítulo.

El primer capítulo, titulado “Poder de Estado y poder público en Colombia”, pretende cuestionar el concepto común y tradicional según la cual el poder de Estado se identifica plenamente con el poder público. Busca, entonces, dar argumentos de fuerza para demostrar la equívoca asimilación entre uno y otro; desarrolla diferentes enfoques teóricos que han trabajado en torno al tema y, desde allí, da paso al análisis de las relaciones existentes entre poder público, poder estatal y poder privado en Colombia. De manera especial se examinan lógicas como el clientelismo, el corporativismo, la corrupción, etc.

El segundo capítulo, titulado “Esfera pública política en Colombia: La relación entre el Estado y la sociedad”, pretende dilucidar las diversas formas de mediación entre el Estado y la sociedad y las maneras como en ella han interactuado los diversos actores sociales y políticos. El logro de tal objetivo implica, en primera instancia, delimitar conceptualmente la esfera pública política al asumirla como “un ente de mediación y/o interacción entre la sociedad y el Estado y viceversa”. Las herramientas conceptuales adquiridas se articulan para examinar la constitución de la esfera pública en Colombia e identificar sus múltiples modalidades. De modo específico se revisarán mecanismos como la representación política, la participación ciudadana y las organizaciones sociales y movimientos políticos. Asimismo, se pretende un

acercamiento a la influencia de estos últimos en torno a la construcción de la esfera pública y su posicionamiento como institucionalidad pública-política en Colombia. En pocas palabras, se formula una pregunta acerca de las condiciones institucionales que permiten la inclusión y/o exclusión de los actores sociales políticos en la esfera pública colombiana.

El tercer capítulo, “Esfera pública comunicativa y Opinión pública en Colombia”, busca examinar la democratización y el pluralismo en el acceso a los medios de comunicación en Colombia para así conocer las condiciones para el ejercicio de la participación a través del habla. Se evidencia allí que la opinión pública no consiste solamente en lo comunicado por los medios de comunicación de masas, sino que guarda una perspectiva política de críticas y posturas de los ciudadanos frente a las actuaciones del Estado y los problemas de relevancia social. Se realiza un análisis de las condiciones que en Colombia coadyuvaron a la renovación política institucional de la esfera pública; renovación efectuada a partir del proceso de la instauración de la Carta Política del 91 y los derechos consagrados como mecanismos idóneos para hacer realidad la conformación de una esfera pública comunicativa en Colombia. Se examinan y analizan las diversas dinámicas acaecidas por la actuación de los múltiples actores que se hacen partícipes de lo social y lo político, tanto de la esfera formal como de la informal.

Un último capítulo, nominado “Lo público estatal y lo público no estatal. Aproximaciones al contexto colombiano”, se consagra al surgimiento de lo público desde una mirada “no estatal” centrada en las relaciones entre ciudadanía-ciudadanía, ciudadanía-Estado y privados-estado. Relaciones que se presentan como un reto para los mismos ciudadanos y privados que ahora deben asumir un papel de responsabilidad y empoderamiento de los procesos de toma de decisiones público-políticas. De igual forma, se ubica la necesidad de reconstruir la administración pública según el criterio de construcción de lo público de acuerdo con las perspectivas de los diferentes agentes sociales provenientes desde el mismo seno de la sociedad.

JUSTIFICACIÓN

La formación del administrador público necesariamente incluye un análisis profundo y concienzudo de la problemática pública colombiana actual. En especial si se entiende que el ejercicio de la administración pública recae de forma directa sobre la vida en sociedad y debe realizarse en un marco democrático que obliga a estar en función de y con la participación de la sociedad. En tal sentido, el administrador no puede estar ajeno a la problemática actual colombiana, expresada por fenómenos como la corrupción, el clientelismo, las empresas electorales, el burocratismo y la exclusión política, entre otros. De tal forma que la perspectiva y la comprensión de la problemática colombiana son cruciales y determinan no solo el ejercicio del profesional, sino algo más importante: el ejercicio del ser de la administración pública.

Una de las funciones primordiales de la administración pública debe encaminarse a la solución de los problemas sociales, políticos y económicos más acuciantes de la sociedad colombiana en los últimos años. Solución que

debe estar tanto en manos de los políticos o altas esferas gubernamentales como en manos de administradores públicos y ciudadanía en general. Esto no puede pensarse como una concepción idílica o utópica si se tiene en cuenta que los primeros cuentan con la formación teórica y con la práctica necesaria para abordar el conocimiento de la problemática colombiana y, por ende, quienes en mayor medida pueden contribuir a su solución.

OBJETIVOS

GENERALES

- ✓ Elaborar un marco general par el análisis de la Problemática pública colombiana a partir de conceptos teóricos relacionados con lo público y mediante el establecimiento de contextos socio-temporales generales para ahondar en su comprensión y análisis.
- ✓ Analizar los diferentes elementos, aspectos y componentes de la situación colombiana actual, así como la interrelación que en ellos se establece y que dan paso a la conformación de un todo denominado “problemática pública colombiana contemporánea”.
- ✓ Producir análisis y posturas críticas acerca de las diversas problemáticas planteadas en el módulo.

ESPECÍFICOS

- ✓ Delimitar conceptualmente los elementos teóricos que sirven de marco general para el análisis de la problemática pública contemporánea e identificar el desarrollo de diferentes conceptos como lo público, poder publico, esfera publica, opinión publica y publico no estatal, entre otros, a partir de diversos autores.
- ✓ Contextualizar los diferentes ámbitos en que dichos conceptos pueden ser aplicados y analizados a partir de la problemática colombiana.
- ✓ Analizar el comportamiento de las variables, la correlación de los actores sociales y la influencia de factores externos e internos que hacen parte del correlato de la problemática pública colombiana.
- ✓ Examinar casos especiales y específicos de la realidad colombiana que constituyen una modalidad de problemática pública y que, de forma más amplia e integral, hacen visible su naturaleza.
- ✓ Formular actividades de aprendizaje para que, a través debates y la discusión en grupo, se fomenten procesos de retroalimentación acerca de lo aprendido y, de modo consecuente, generar posturas críticas frente a lo planteado en el documento.

METODOLOGÍA

Pedagógica

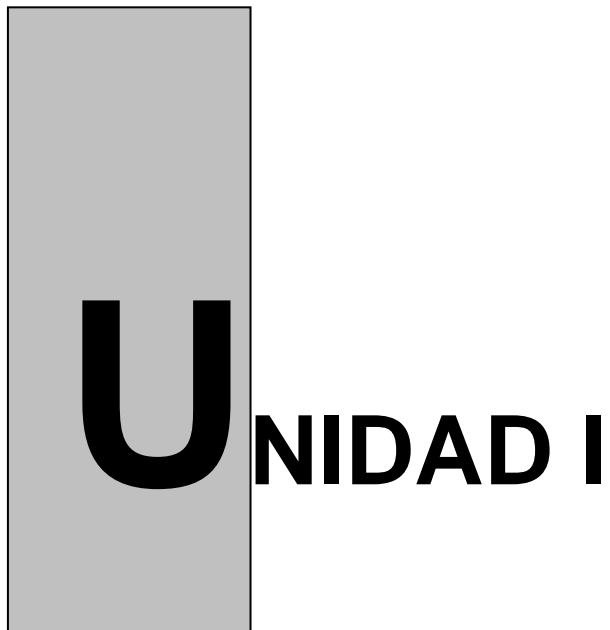
- ✓ Elaboración y delimitación conceptual de los términos referidos a la problemática específica desarrollada en cada capítulo. Se hace alusión a diversos autores cuyas posturas teóricas permiten la construcción conceptual de los elementos desarrollados en el documento. Postulados a partir de los cuales se puede efectuar el análisis y la crítica de las problemáticas expuestas.
- ✓ Exposición de la problemática pública referida y posterior análisis a partir de la delimitación teórica de términos y conceptos. Este aparte consta de una breve exposición de la problemática específica, su análisis y evaluación para valorar qué tan acertados están los elementos teóricos frente a la realidad que analizan. Para ello se examinan de manera integrada casos ilustrativos de la problemática.
- ✓ Finalmente, se cierra cada capítulo con unas reflexiones finales –o, si se quiere, unas conclusiones generales- que, de manera concisa y breve, recapitulan los elementos tratados en el capítulo y resaltan sus aspectos más importantes.

Didáctica

- ✓ Se proponen actividades en grupo acerca de lo expuesto en los acápites. Retroalimentación que debe ir acompañada de procesos de análisis, estudio de variables y de su correlación, debate y discusión que permitan fortalecer procesos del “aprender y desaprender” a partir de la puesta en escena de posturas y reflexiones distintas a las dadas individualmente. Asimismo, el debate con profesores y con compañeros de trabajo permite complementar y fortalecer tanto la visión que cada estudiante tiene acerca de la problemática pública como la que en colectivo se tiene de la misma.
- ✓ Frente a la problemática los estudiantes harán explícitas sus valoraciones y el porqué y para qué de conocer la problemática pública colombiana; valoración que va más allá de sus actitudes morales y políticas frente a los asuntos.
- ✓ Se proponen actividades de reflexión acerca de problemáticas públicas que se encuentren inscritas en los ámbitos regional y local más próximos y de mayor conocimiento de los estudiantes. Se busca que los estudiantes pongan en práctica lo teorizado en el módulo a partir de la contextualización de los conceptos o de la identificación y examen de las mismas problemáticas en los ámbitos particulares.
- ✓ Se desarrollan actividades de búsqueda en Internet y en prensa que pretenden generar incentivos a los estudiantes para que se interesen por cuestionarse e indagar acerca de lo expuesto en el Módulo; en especial, a través de la búsqueda de hechos o casos que estén sucediendo en la actualidad cercana del país.

EVALUACIÓN

En cada unidad se realizarán una serie de ejercicios acompañados de una metodología específica. Se exponen pautas para su realización al final de cada unidad: relatorías, análisis de prensa, ensayos, mesas redondas, estudios de caso. Al estar constituido el módulo por cuatro unidades, la evaluación de cada una tendrá un porcentaje del 20% de la nota, para sumar un 80%; el 20% restante estará dado por una evaluación final, a manera de examen o parcial. Al final de cada capítulo, se expone un cuadro de evaluación donde se señalan los ejercicios, los criterios de evaluación y el porcentaje de cada uno de ellos dentro de una nota global de cada unidad. Dichos ejercicios y porcentajes, pueden adaptarse según los propios contextos y procesos de aprendizaje de las territoriales.



UNIDAD I

**PODER DE ESTADO Y
PODER PÚBLICO EN
COLOMBIA**

1 PODER DE ESTADO Y PODER PÚBLICO EN COLOMBIA²

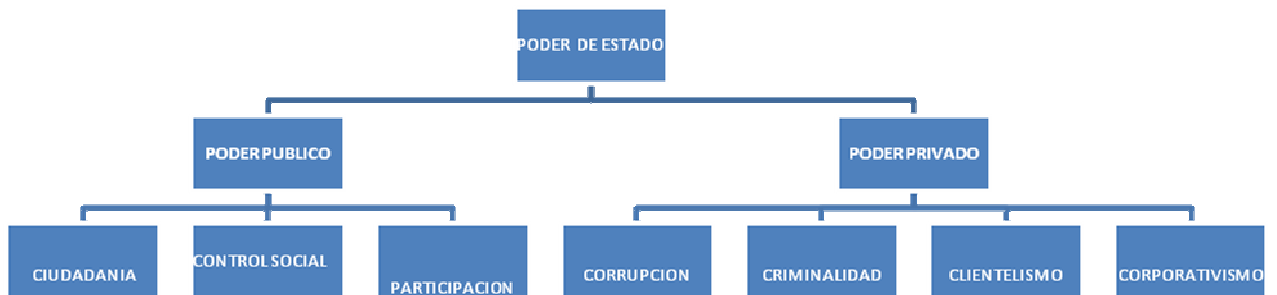
1.1 INTRODUCCIÓN

El concepto de poder público no necesariamente resulta coherente con el concepto de poder estatal. El poder del estado se encuentra revestido de una serie de dinámicas y lógicas privadas que, en la mayoría de las ocasiones, le imprimen un carácter de beneficio particular al hacer que actúe en protección de intereses de poderosos grupos y redes de privados, dejando de lado las lógicas del interés general. En Colombia, las formas que adquiere la apropiación privada del poder estatal corresponden a prácticas como el clientelismo, el corporativismo, la corrupción y la criminalidad. De la misma forma, el poder público no se construye exclusivamente a partir de las dinámicas propias del ejercicio del poder estatal sino también de la sociedad, de sus formas de organización, de expresión y de comunicación.

Aunque aquí no se pretende realizar un análisis exhaustivo de las lógicas privadas, se realiza una delimitación conceptual de cada una de ellas y se les ejemplifica a través de la mención de casos en los cuales se ven inscritos. Es preciso resaltar que la magnitud y la intensidad de dichas prácticas y lógicas de lo privado demuestran que se está frente a fenómenos de carácter sistémico y no simplemente esporádico que, de antemano, implican una captura significativa del Estado. Frente a este hecho, es necesario mencionar cómo las lógicas de lo privado se han insertado en las tres ramas del poder de Estado y, por añadidura, a las instancias de control del aparato estatal.

De otra parte, también es posible identificar diversas formas que permiten pensar el poder público como una construcción venida desde el propio seno de la sociedad. Al respecto, se encuentran instancias de participación ciudadana que buscan incidir en la configuración del aparato estatal y en el direccionamiento y conducción política de la sociedad. Las instancias de participación pueden ser formales, creadas desde el aparato estatal, e informales, que se constituyen en espacios de incidencia e injerencia política nacidas desde el mismo seno de la sociedad y van dirigidas a lograr un cambio en las formas de pensar y de hacer la política.

²Los aspectos básicos de este capítulo son una síntesis de la investigación titulada "Poder Publico en Colombia" adelantada por Jesús Molina. Grupo Topos. ESAP, 2006.



1.2 JUSTIFICACIÓN

El análisis del real significado inherente al poder de Estado y al poder público en Colombia reviste una gran importancia dado que permite identificar la confusión y de las dudas existentes a la hora de examinar el verdadero significado de lo estatal y su relación con lo público. Es más, puede llegar a afirmarse que el análisis del poder estatal y su relación con el poder público, a partir de la no identificación plena de un elemento con otro, brinda un marco de análisis entre poder público y poder estatal.

1.3 ELEMENTOS CONCEPTUALES

En el campo de las ciencias sociales se ha hecho manifiesta la asimilación del poder público al poder estatal. Ha sido tradicional, en diversos campos, tratar los términos como si significaran lo mismo. Sin embargo, esto no resulta tan evidente si se considera que el poder del estado puede no ser un poder público. Aunque se ha pretendido hacer ver que el poder de estado se encuentra exento de lógicas e intereses particulares, dicha pretensión no corresponde de forma significativa con lo observado en los procesos empíricos contemporáneos relativos a su acceso, control y orientación

Ejercicio 1. ¿Son similares el “poder de Estado” y el “poder público”? Discutir en grupo y consignar en una relatoría las similitudes y/o diferencias entre los dos conceptos. ¿Son esenciales estas definiciones para comprender el Estado en Colombia?

Por denominación, el poder de estado puede tener la connotación de público, pero deja de hacerlo cuando sus actuaciones no corresponden con el interés público de quienes lo financian o se someten a sus decisiones: los ciudadanos. Lo mismo ocurre cuando no se permite a la ciudadanía su acceso para beneficiarse de él o para gobernarlo. También se escinden los significados cuando el poder de estado busca los intereses de grupos económicos o políticos antes que los del conjunto de la sociedad.

La identificación de poder de estado con poder publico, exento de lógicas privadas, gana terreno, por la ficción liberal del Estado que se posicionó en el

imaginario social y político. Esta considera que el accionar del Estado obedece al principio de neutralidad según el cual el objetivo de él se encuentra orientado a perseguir el interés general y el bienestar común de todos los ciudadanos. Por esta vía, se le hace ver entonces como inmune ante las posibles embestidas de intereses particulares o fines privados que cualquier clase, sector o grupo social quiera imponer al resto de la sociedad³. Según este ideario, el aparato estatal tiene entonces como finalidad el establecimiento del interés general y no particular, y se constituye en un espacio de carácter público completamente impersonal ajeno a la influencia de intereses particulares de cualquier índole.

No obstante, los desarrollos teóricos contemporáneos desmontan esta concepción. Autores como Tullock hacen referencia a los “*Rent Seekers*” para señalar a aquellos grupos o sectores de empresarios que a través de alianzas con sectores políticos o burocráticos buscan la prevalencia de sus propios intereses aun cuando se perjudique o se vaya en contra del beneficio de la sociedad. Se habla en consecuencia de la “*captura del Estado*” en la cual las decisiones y las reglas de un estado y sociedad se toman en virtud de grupos privados específicos⁴. De acuerdo con lo anterior, si el poder de estado está permeado y en casos capturado por intereses privados, no habría razones suficientes para decir por qué el Poder de Estado es Poder Público.

Dejando de lado la ficción liberal, otro de los lugares por donde se asimila y poder público y poder de estado es aquella concepción que ajusta a una y otra desde la división tripartita de las ramas del poder de Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) que las nombra como poderes públicos. Dicha asimilación, parece remontarse, a la concepción antigua del Estado sostenida por los romanos en la cual se le identificaba con la “res pública”. Por esa vía, lo público se corresponde con el andamiaje institucional y organizacional estatal. Esta asimilación se hizo más fuerte, cuando en el periodo moderno se habla de derecho público y derecho privado⁵, donde de un lado queda situado lo referente al estado y al otro los intereses particulares.

Al igual que en el caso liberal, esta asimilación de poder público con poder estatal, queda problematizada cuando se revisan algunos teóricos que analizan las significaciones del poder político como tal. En este sentido, vale la pena resaltar los aportes teóricos de dos autores que hacen ver que el atributo público del estado corresponde a una modalidad específica de su estructuración. Castoriadis concibe el poder público como aquel que se construye a partir de la incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones y en las reglas vinculantes para el conjunto de la sociedad. Este poder se construye en el ágora o en la asamblea de los ciudadanos, siendo allí donde se establecen las condiciones que permiten configurar el autogobierno o la

³Al respecto véase GONZALO, Eduard y REQUEJO, Ferrán. Democracia. Las razones de un sueño que genera monstruos. En: CORTINA, Adela. Diez palabras claves de filosofía política. Navarra: Verbo Divino, 1997. p. 24- 96.

⁴HELLMAN, Icer y KAUFMAN, Daniel. Seize the state Seize the Day. State Capture. Corruption and Influence in Transition Word Bank. Citado por MISAS, Gabriel. La lucha anticorrupción. Contraloría General de la República, 2003.

⁵Véase BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México: Fondo de Cultura Económica, 1997. 243 p.

autonomía de los ciudadanos para gobernarse a sí mismos⁶. El autor referido, se refiere a la democracia como un sistema en el cual los ciudadanos deciden cuáles son las instituciones que deben establecerse para lograr una mayor armonía social, en el sentido, de ser deseables para todos⁷.

De otra parte, Habermas⁸, considera que el poder público es igualmente una construcción que difiere del poder estatal, pero que se realiza a partir del momento en que la capacidad de conducción política de la sociedad es apropiada por la capa burguesa de la sociedad. Los burgueses, a partir de las prácticas de la comunicación, la crítica, la formulación de opinión y la interacción discursiva frente a un estado absolutista, logran que las decisiones políticas se tomen en función suya y que sean comunicadas y explicitadas de forma pública al conjunto de la sociedad. El poder de estado se constituye en público en tanto que la elaboración de sus leyes y decisiones, se entran a tomar, ya no bajo la primacía de la voluntad del soberano y sus secretos, sino del debate ilustrado y racional público que lleven a leyes “justas y justificadas”.

De esta forma, el poder público, según los autores citados, sólo es considerado como tal, en tanto que se construye a partir de la capacidad de los ciudadanos para autogobernarse y tomar decisiones de carácter vinculante. Decisiones que los posicionen como actores relevantes dentro del campo de configuración política del Estado. Además, el poder público ya no se asimila a una esfera cerrada y limitada sino, más bien, como un proceso en construcción abierto e inacabado que siempre está a la espera de redefiniciones y reconceptualizaciones que la sociedad haga de él. De lo anterior podría decirse que no todo poder de estado es público, sino solamente aquel que esté inscrito en un marco de carácter verdaderamente democrático. A continuación, es interesante ver como los elementos conceptuales anotados como se expresan en el caso colombiano. Veamos

1.4 PODER ESTATAL Y PODER PRIVADO EN COLOMBIA

Lo estatal no es público en tanto subsisten y perduran en el estado lógicas e intereses privadas. Un primer lugar de la apropiación privada del Estado lo produce el clientelismo⁹. Este puede entenderse como una práctica en la cual se tejen una serie de alianzas y de relacionamientos entre los actores estatales y privados, con el objetivo de mantener a los representantes políticos en los centros de toma de decisión para mantener sus privilegios o grupos afines. Ello implica que las acciones, las estrategias y los recursos del Estado no van

Ejercicio 2. Por grupos, con base en 20 artículos investigativos de la prensa nacional (Semana, Cambio, El Tiempo, El Espectador) realizar una caracterización de la apropiación privada del Estado en Colombia y consignarla en un trabajo escrito. Dicho trabajo deberá exponerse y contrastarse con lo señalado en esta unidad. Cada grupo se encargara de un sector en específico: 1) cargos públicos 2) seguridad social 3) empresas del estado 4) municipios 5) defensa y seguridad.

⁶CASTORIADIS, Cornelius. La democracia como procedimiento y como régimen. En: Iniciativa socialista, No. 38 (feb., 1996). Ecole de hautes études en sciences sociales de París

⁷Ibid.

⁸HABERMAS, Jurgen. Historia y crítica de la opinión pública. G. Gilli. Barcelona España. 1994. Pág. 41-42.

⁹AUYERO, Javier. ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político. Buenos Aires: Losada, 1997.

dirigidos a la satisfacción del grueso de la población, sino que se orientan al beneficio de redes clientelares.

Varias lógicas privadas se estructuran dentro de la práctica del clientelismo. En primer lugar, gran parte de los recursos público-estatales antes que destinarse al grueso de la ciudadanía llegan a las cuentas de los agentes políticos y sus clientelas. En segundo lugar, esos mismos recursos se administran desde criterios de orientación particular antes que pública, con lo cual se beneficia solamente los sectores y territorios propios de las redes clientelares y no al conjunto de la sociedad. Y, por último, se da un proceso de privatización de la voluntad política pues el comportamiento político de los ciudadanos no se rige por las lógicas propias del interés general, sino por las correspondientes del interés privado donde los ciudadanos participan en los procesos formales-democráticos siempre y cuando obtengan beneficios particulares por parte del agente político a quien apoyan.

“De los 817.000 empleados públicos que tiene el Estado a nivel nacional solamente 92.000 están en carrera administrativa, lo cual indica que las buenas intenciones no han tenido tanto éxito. Las normas de la meritocracia siempre han chocado con los intereses de sectores políticos acostumbrados al clientelismo y al pago de favores con cargos públicos. Y no sería extraño que al gobierno Uribe le pase lo mismo. ‘Se van a rebotar porque para los congresistas las cuotas regionales son muy importantes’, dice un ex funcionario del gobierno Pastrana”. En: Semana. No. 1095 (19, jul., 2002).

A juzgar por la forma como en Colombia se nombran las autoridades y los funcionarios con base en criterios más políticos que meritocráticos, se puede pensar que el estado esta permeado por las redes clientelares que hacen uso de sus vínculos y/o influencia política para tener incidencia en las instancias del Estado. Se estima que en Colombia, de los 800.000 a 900.000 empleos provistos por el Estado, sin contar los que están en carreras administrativas especiales - educadores, fuerzas armadas, diplomacia o jueces etc-, solamente de 80.000 a 150.000 son cubiertos a través de los concursos y promoción por méritos propios de la carrera administrativa¹⁰.

Sin embargo pueden ser mas, los

empleos, sujetos a estas lógicas clientelares, ya que en dicho calculo no se cuentan la gran cantidad de contratistas que son vinculados a través de OPS o contratos bajo la forma de asesores, consultores y prestadores de servicios.

En las carreras especiales la diplomática es ilustrativa de esta situación. Aunque se dice que los cargos diplomáticos deben ser proveídos según criterios de mérito donde cuenta la formación profesional y la experiencia, en el actual gobierno solo un 35% de los cargos diplomáticos se venían proveyendo por carrera. El valor restante obedecía a lógicas discrecionales propias del Presidente de la República, que llevaban a ocupar dichos cargos los familiares de varios congresistas que prestaron sus apoyos al mandatario. El remedio, al parecer, después de diversos escándalos por esto, es peor que la enfermedad,

¹⁰JIMÉNEZ, William. La reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades. X Congreso Internacional del CLAD Sobre la reforma del Estado y la administración pública, 2005. p. 20; Informe función pública, 2006.

pues la solución que se estudiaba al 2008 era acabar con la carrera diplomática.

Otro campo que ilustra el fenómeno del clientelismo es la entrega de entidades enteras a las redes de políticos, por lo general, como forma de contraprestación del ejecutivo a la aprobación de determinadas leyes por parte del poder legislativo. Un ejemplo para ilustrar lo anterior, se puede observar cómo en Caldas, en los noventa e inicios del siglo XX, se denunció que cientos de cargos públicos que se asientan del nivel nacional, departamental y local, son prácticamente feudos de las redes de Víctor Renan u Omar Yépez quienes, a través de alianzas y vínculos político-partidistas, buscaron la forma de controlar los cargos en todo el territorio caldense¹¹. Lo mismo se dice de los Name Tehran o los Fuad Char, en el caso de la Costa Atlántica, o en Antioquia, los Valencia Cossio. El caso mas reciente, se mostró en el escándalo de la Yidis Política, en la que según la Corte Suprema de Justicia una representante a la Cámara a cambio de recibir prebendas y el nombramiento de varios de sus allegados en cargos de entidades nacionales con presencia regional, en concreto en Barrancabermeja, vendió su voto para aprobar la reelección presidencial del presidente Alvaro Uribe.

En Colombia, el clientelismo se ha extendido tanto que los casos de clientelismo no solamente se ven al interior de los órganos legislativo y ejecutivo. También se hacen evidentes al interior de las otras ramas del poder. En los Organismos de Control, Francisco Becerra, Gabriel Turbay, Carlos Ossa, Contralores Generales de la Nación, fueron sancionados o conducidos a prisión por prácticas ilegales relacionadas, sobretodo, con pagar favores a los congresistas que efectuaron sus nombramientos. La rama judicial que supone administra la justicia, tampoco escapó a este fenómeno, o en sus más altas instancias. Se tiene el caso del nombramiento de 40 familiares de Magistrados de las Altas Cortes en organismos como la Fiscalía General de la Nación o la Procuraduría General de la República, cuando se supone que las cortes deben vigilar su funcionamiento¹². A este caso se suma la Comisión Nacional de Televisión, órgano de control de la televisión, que consiguió permanecer ejerciendo sus funciones gracias que en un proyecto de ley que amenazaba con eliminarla repartió empleos entre los congresistas.

Una segunda lógica de apropiación privada del Estado se puede evidenciar a través de prácticas como el corporativismo¹³. El término corporativismo significa que unos grupos o sectores específicos de la sociedad, con una gran cantidad de recursos, intervienen en las instancias políticas de toma de decisión de forma tal que sus demandas son tramitadas fácilmente

"es un tema complicado porque en el Congreso hay empresarios, terratenientes, ganaderos, etc. y la norma sobre conflictos de intereses tiene muchas dificultades ... Es muy complejo saber quién se puede beneficiar con la aprobación de una ley como ésta porque muchos congresistas tienen negocios".
TRANSPARENCIA POR Colombia.
(ju., 2005)

¹¹EL CHIVO expiatorio. En: Semana. Ed. 1102. (15 jun., 2003).

¹²Artículo publicado en "El Espectador" el 7 de octubre de 2006.

¹³Para revisar concepciones acerca del corporativismo ver SCHMITTER, Philippe C. Teoría del neocorporativismo. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1992. 517 p.

hacia la esfera de lo estatal, llevando a hacer prevalecer sus intereses sobre los del conjunto de la sociedad. De esta manera, los grupos tienen una gran injerencia en el ejercicio de la conducción política de la sociedad, con un Estado que se encarga de fortalecer sus propias apuestas políticas. Hoy en día, estos cuerpos se encuentran conformados principalmente por agentes provenientes de los sectores financiero, comercial, militar y/o productivo.

Un fenómeno interesante, quizá relacionado con este corporativismo al que se hace alusión, ha sido metaforizado con la figura de las “puertas giratorias”. Sirve este símil para designar los funcionarios que se trasladan del sector privado al sector público y viceversa, dándose con estos prevalencia a los intereses de los sectores empresariales de donde provienen¹⁴. Tal es el caso de participación de personajes provenientes del sector empresarial que en el 2002.2006, se verían favorecidos con el nombramiento de un ex directivo de FENALCO en la cartera del Interior, uno de la SAC en Minagricultura y en el Banco de la República y otro de ANIF en la cartera de Desarrollo y de Comercio exterior, con posteriores apoyos a estos y otros sectores. .

*“José Roberto Arango dejó la empresa privada para trabajar al lado de su amigo personal, Álvaro Uribe. Antes de asumir sus nuevas funciones le advirtió a su familia que no hiciera negocios con el Estado ni con ninguna entidad del gobierno, pero esta recomendación no se cumplió. En diciembre pasado Fabrilar Ltda. ganó cuatro licitaciones por 1.882 millones de pesos para proveer 320.000 toallas a las Fuerzas Armadas. Como esta empresa es una distribuidora, terminó contratando su producción con la Fábrica Textil de los Andes (Fatelares S.A.) por 1.722 millones de pesos. En esta textilera, la familia Arango tiene una importante participación, al punto que el hermano del ex alto consejero es el gerente”.
En: Semana. Ed. 1158.*

A las anteriores lógicas de clientelismo y corporativismo, se suma la corrupción. Ésta se entiende como la desviación de los recursos o los cargos públicos con el claro objetivo de obtener beneficios de carácter exclusivamente privado. Asimismo, la corrupción implica, además de ir en contra de la legalidad el mayor número de veces, atentar contra los principios y valores públicos que el mismo sistema político ha instaurado como legítimos para el conjunto de la sociedad y que han sido aceptados como válidos y deseables. La corrupción hace que una cantidad ingente de recursos estatales –políticos, económicos o institucionales– vayan a parar en manos de agentes privados que buscan alimentar el accionar de las redes clientelares.

La forma como se presenta el fenómeno de corrupción en Colombia demuestra que no es un asunto ocasional o esporádico, sino que se trata de un fenómeno de carácter estructural que lleva a hablar mas bien de una captura del Estado. Un estudio realizado a través de encuestas en el 2002 corrobora lo anteriormente señalado. Un 62% de empresarios encuestados afirmaba recurrir a pagos extraoficiales en las contrataciones con el Estado, mientras que, casi la mitad de los funcionarios públicos encuestados coincidían con dicha

¹⁴ La puerta giratoria. En: Semana. Ed. 1216; (20 ago., 2005).

opinión¹⁵. Por otra parte, Francisco Santos, Vicepresidente de la República, aseguraba que el aparato estatal se encontraba permeado por la corrupción tanto por parte de los agentes públicos como por parte de los privados¹⁶. Además, el estudio realizado por la ONG Transparencia Internacional señalaba que el proceso legislativo de diseño, discusión y aprobación de leyes en el recinto del Congreso estaba viciado por graves casos de clientelismo agenciados tanto por agentes políticos como por privados.

Para mostrar cómo opera la corrupción en los mas altos niveles, sumado al clientelismo, es diciente el caso de DRAGACOL, a finales de la década de los años 90¹⁷, donde se muestra de que la corrupción y clientelismo no son un asunto individual, sino de redes en continua articulación y bien articuladas, heterogéneas en su composición. Redes en las cuales se pueden divisar tanto a actores privados como políticos y estatales.

En noviembre de 1998 el senador Cáceres acusaba al Ministro de Transportes de efectuar una conciliación irregular con la Empresa Dragados de Colombia DRAGACOL. Inicialmente la cifra reclamada por Dragacol fue de 4.000 millones y, en menos de un año, ya había pasado a los 50.000 millones para llegar a la exagerada suma de una reclamación por encima de los 100.000 millones. Sin embargo de esa última suma se llegó a una conciliación por 20.000 millones, bajo la cual, el Ministro Cárdenas diría que se había llegado a la mejor opción para defender los intereses de la Nación. Lo dudoso era porqué Dragados de Colombia había desistido de reclamar por mas de 70.000 millones y se conformó con lo pactado en la conciliación, al igual de por qué el estado de una deuda inicial de 4.000 millones había pasado a reconocer otra que quintuplicaba su valor.

Hay una historia que antecede esta conciliación. Cuatro años atrás, la empresa DRAGACOL había dado inicio a sus negociaciones con el Estado. A escasos ocho meses de haberse constituido la empresa con una suma de solamente unos 70 millones de pesos, de manera sorprendente, había recibido un contrato del Estado por una cuantía de más de 7000 millones de pesos. Luego de diferentes administraciones durante casi una década siguió recibiendo contratos por cuantías similares los cuales se renovaban o prorrogaban¹⁸. Un aspecto particular que marca este proceso, se relaciona con el hecho de que ellos provenían siempre de de sectores conservadores, teniéndose que el Ministerio de Transportes estuvo regido por Juan Gómez, Rodrigo Marín Bernal y Mauricio Cárdenas. Sin embargo, los tintes de preferencias partidistas quedarían expresadas en eventos ocurridos ex – ante de la conciliación, en las elecciones presidenciales de 1998.

¹⁵VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, BANCO MUNDIAL. Diagnóstico acerca de la corrupción y gobernabilidad en Colombia. 2002.

¹⁶EL VICEPRESIDENTE denuncia que el Estado está capturado por la corrupción. En: Semana. Ed. 1124. (17, nov., 2003).

¹⁷Pueden revisarse los siguientes artículos de la Revista Semana: “Fiscalía vincula a Mauricio Cárdenas a caso Dragacol” (Ed. 920, 17; ene., 2000); “Llamadas misteriosas” (08, may., 2000); “Se cae Dragacol” (Ed. 1048; 02, jun., 2002); “Con la draga al cuello” (Ed. 883; 23, jul., 2001). De igual manera, el texto de Gloria Congote titulado “El señor de las dragas” de la Contraloría de la República.

¹⁸Revisar. CONGOTE, Op. cit.

Bray había organizado reuniones políticas con los dos candidatos por el partido conservador, Andrés Pastrana y Juan Camilo Restrepo. Respecto del primero, Bray le exigió a los organizadores de la campaña que como condición para hacer aportes por 150 millones de pesos debía tener una reunión privada con él hoy ex presidente. Respecto del segundo, hoy ex ministro de hacienda, también se organizaron reuniones en un restaurante y en un yate. Lo interesante del asunto es que sería Pastrana como presidente quien nombraría al Ministro en la cartera de Transportes a Mauricio Cárdenas, quien firmaría la conciliación, en tanto que Restrepo posteriormente en la cartera de Hacienda, sería quien autorizara el primer desembolso por valor de 17.000 millones a DRAGACOL. En la intermediación entre los candidatos y Bray para la consecución y la recolección de los recursos, servirían de puentes un ex gobernador de Bolívar y un ex alcalde de Cartagena

En días anteriores, e inclusive en el mismo día en que se iba a realizar la conciliación, Reginaldo Bray había estado realizando una serie de llamadas a Fabio Valencia Cossio, jefe del partido conservador y del Senado. Igualmente, realizó llamadas al celular del procurador designado del Ministerio Público, que fue designado a la conciliación para garantizar su transparencia. Del celular del jefe del senado, Valencia, a su vez, se hicieron varias llamadas al Ministro de Transportes. Pero la relación de Valencia con DRAGACOL no era nueva. En fechas pasadas le había financiado un viaje a Valencia Cossio a China y su hijo era socio junto con Bray de una de las empresas fachada por las cuales Bray buscaba darle cimiento a sus pretensiones de demanda contra el estado, Imaginys.

*“Para los investigadores el tema principal sigue siendo el de las llamadas. El 6 de noviembre de 1998, día de la conciliación, Bray se comunicó desde su celular a las siete de la mañana con el entonces senador Valencia...También se detectaron llamadas desde la presidencia del Senado a Juan Camilo Valencia y al ministro Cárdenas. De la misma manera, Cárdenas se comunicó en dos oportunidades con Valencia Cossio el 6 de noviembre, una a su celular y otra a su despacho en el Congreso”.
En: Semana. No. 936 (08, may., 2000).*

Se suma a lo anterior, que una vez hecha la conciliación, el Ministerio de Hacienda, en cabeza de Juan Camilo Restrepo, desembolsó con una rapidez inusual el primer pago de la conciliación, que alcanzó el monto de unos 17.000 millones de pesos. Pero no llegando hasta allí en su papel el Ministerio de Hacienda, una de sus altas funcionarias, como allegada y designada a la Junta Directiva de un banco de propiedad del estado, influyó para que sus no se hiciera la diligencia judicial de que varios de esos miles de millones se consignaran a las arcas del banco, de deudas pasadas adquiridas por Reginaldo Bray. Procedimiento que era el derecho del asunto, pues, según procedimientos legales, cuando un contratista adeuda montos a una entidad del estado, y a su turno, otras entidades oficiales tienen deudas con aquel, a los desembolsos que se generen por dicho efecto, deben descontarse automáticamente lo debido al estado.

Sirva el caso de Dragacol, para mostrar que la corrupción se teje en redes extensas y, que en la particularidad del caso colombiano, esta íntimamente

vinculado con el clientelismo y sus redes de alto nivel. Como se vio, el caso mostró una participación de diferentes poderes públicos en su realización - ejecutivo, legislativo, organismos de control- , al igual que la colaboración de ex autoridades locales y regionales, todos ellos asociados con privados para apropiarse del Estado. Sin embargo, la corrupción no solamente se vive en el nivel nacional. En lo local también hace presencia.

En el sector local, la corrupción se puede también divisar en una gran magnitud. Al respecto, en el 2004 el Contralor General de la Nación, Antonio Hernández, señalaba que se habían perdido cifras cuantiosas por concepto de recursos transferidos al sector salud, y casi 47.000 millones de pesos por concepto de transferencias de regalías¹⁹. En el 2008, se reportaba vigente esta desviación respecto a las regalías, donde se mostraba como en la Guajira escuelas y acueductos por varios miles millones de pesos, no estaban en funcionamiento por el mal diseño y desviación de fondos producto de la corrupción.

A estos indicadores generales se suma el cada vez mayor número de casos donde se investigan a gobernantes y funcionarios locales y regionales: en el 2005 se expresaba que las más altas cabezas de cinco departamentos estaban siendo investigados, mientras que ocho alcaldes se encontraban incurso en procesos judiciales y administrativos por actuaciones irregulares²⁰. Los casos señalados de las cabezas de los gobiernos locales no son los únicos, solo que, al ser los máximos dignatarios, muestran la magnitud que está cobrando el fenómeno. Si de revisar en niveles inferiores se tratara, solo basta recordar cómo en el departamento de la Guajira se habían destituido una centena de funcionarios por casos de corrupción²¹.

“Gobernador de Caquetá, Juan Carlos Claros. Condenado a prisión por el delito de peculado. Utilizó recursos públicos para su campaña; Alcalde de Pereira, Juan Manuel Arango. Investigado por presunto lavado de 3.300 millones de pesos cuando era gerente regional de Cable Unión de Occidente; Gobernador de Santander, Hugo Aguilar. Investigado por un supuesto privilegio de un proponente para adjudicar el contrato de pavimentación de Piedecuesta a Mesa de los Santos. También es acusado de terminar unilateralmente el contrato que tenía con los concesionarios de chance y cometer múltiples irregularidades en la adjudicación del nuevo, el cual firmó a pesar de la solicitud de suspensión del mismo hecha por el procurador regional; Gobernador de Casanare, Miguel Ángel Pérez. Destituido por recibir un millonario aporte de las Autodefensas Campesinas del Casanare a su campaña. [Sigue la lista]... En: Semana. No. 1206 (12, jun., 2005).

¹⁹ CON NADADITO de perro. En: Semana. Ed. 1181. (19, dic., 2004).

²⁰ Los cargos imputados se toman expresamente como aparece en el artículo “Investigados por corrupción” publicado en la revista Semana el 6 de diciembre de 2005.

²¹ La fórmula del desgobierno. Por causa de la corrupción, el departamento de La Guajira vive una crisis institucional que ha llevado a la destitución de casi un centenar de servidores públicos. Ver Semana. Ed. 1218. (04, sep., 2005).

La criminalidad es otro de los fenómenos que muestran la privatización del estado y que se suman al clientelismo, corporativismo y corrupción de los cuales se ha hablado. Las redes o grupos criminales que operan en ámbitos locales y regionales e incluso nacional e internacional, a través de prácticas como la trata de personas, el tráfico de armas, el narcotráfico, el lavado de activos, entre otros, se han esforzado por capturar el Estado. El problema que se tiene con estas redes consiste en que no pueden ser consideradas como estructuras desligadas del desarrollo de las sociedades contemporáneas sino que, precisamente, deben entenderse como aspectos que han influido directamente al conjunto de la población; en no pocas ocasiones han determinado el tipo de proyecto social que las sociedades se piensan para un futuro porvenir²².

“Tan explosivos como los hallazgos del computador son los documentos escritos a mano que se encontraron... Por un lado, una relación de propiedades escritas en computador y que comienza diciendo ‘Casa en Venecia frente a la residencia del senador Álvaro García Romero’ y que, según el acta de la Fiscalía, termina con ‘una carnicería ubicada aproximadamente a 500 metros del terminal de transportes Brasilia sobre la troncal de occidente, frente al mercado público, administrada por la amante llamada Adriana’”. En: Semana.

En este contexto se puede hacer referencia a un nuevo fenómeno que actualmente sacude a la clase política y dirigente del país: el clientelismo armado. Diciente fue el escándalo desatado por el famoso computador de alias “Jorge 40”. Los documentos encontrados por las autoridades en dicho aparato electrónico revelaron cómo alcaldes, diputados, gobernadores y parlamentarios hicieron parte de las redes político-partidista-criminales. En estos casos, los paramilitares se aprovechaban

de los recursos públicos o la impunidad, en asocio con políticos, a cambio de que obligaran a la población a votar por los mismos políticos a los que les hacían los “favores económicos”.

Además, un aspecto que no puede ignorarse, a pesar de no estar bien documentado, es el de la apropiación privada de la seguridad estatal en Colombia. El narcotráfico y el paramilitarismo, flagelos que durante los últimos años ha azotado al país, conducen a que sus dádivas o su influencia política y/o armada se haga sentir en los organismos e instituciones que, por misión, deberían brindar seguridad a los colombianos. En el año 2003 se acusó a la Policía por tener posibles vínculos con sectores del narcotráfico y por matar y/o secuestrar a 35 personas. Posteriormente, hubo un escándalo por evidencias de que un grupo de policías devolvían tres toneladas de cocaína que había sido decomisada. La crisis vivida por la institución fue de tal magnitud que tuvo que relevarse de sus cargos a cinco generales de la institución. En casos recientes, valga mencionar el caso de Jamundi, en el 2007, donde un pelotón de soldados por cumplir un “mandado” al narcotráfico, en palabras del Fiscal General de la Nación, masacraron a un cuerpo especial de la policía, por lo cual se les condenó con penas de más de cuarenta años.

²²Estas redes se han organizado en estructuras delincuenciales similares a la mafia siciliana, la mafia rusa, la yakusa japonesa, los carteles colombianos y los carteles mexicanos o los traficantes pakistaníes.

Ahora bien, así como se puede hacer referencia a las instituciones estatales de seguridad, también se pueden señalar a las de justicia. Ámbito donde, igualmente, los intereses privados afectarían gravemente su configuración. Tal es el caso de la Fiscalía General de la Nación durante la dirección de Luis Camilo Osorio: una gran cantidad de funcionarios de varias seccionales del país fueron destituidos por tener nexos con los grupos armados al margen de la ley. En los medios de comunicación se hablaba de un “mentalista” posiblemente vinculado a la Fiscalía y quien, además, extraía información privilegiada de la entidad.

1.5 PODER DE ESTADO Y PODER PÚBLICO EN COLOMBIA

Ya se revisó como el poder de estado en Colombia es apropiado por diversas lógicas privadas que llevan a capturarlo en beneficio de intereses particulares, sin embargo, a ellas se suman otras, que se esfuerzan por publicarlo, por volverlo público a través de la democracia. Ellas se caracterizan porque los actores sociales y ciudadanos son quienes tratan de incidir en la conducción política y en el direccionamiento de la vida en sociedad.

Lo anterior en el marco de un proceso de crisis de la noción de democracia representativa y un fortalecimiento de los principios de democracia participativa y directa. En éstas, ya no es el cuerpo de políticos-representantes (congresistas, concejales, etc.) los únicos actores dirigir al estado y la sociedad sino que se reivindica el acompañamiento de los ciudadanos en dicha conducción.

Existe una gran cantidad de espacios de participación creados por la reglamentación nacional desde el nivel central del Estado. Se ha llegado a que en un mismo municipio se cuente con más de 29 espacios de participación en los temas más diversos tales como los Consejos Municipales de Planeación, Los Consejos de Desarrollo Rural, las Juntas Educativas Municipales, los Consejos de Juventud etc²³. Además, existe diversidad de espacios de participación de naturaleza tanto formal como informal promovidos ya no por los centros nacionales sino por las mismas administraciones o iniciativas locales, tales como los Encuentros Ciudadanos, los Comités Interinstitucionales de Emergencias, las Asambleas Constituyentes etc. Se suman otros mecanismos de participación ciudadana promovidos por la ley 134 de 1994 como el plebiscito, la consulta popular, las iniciativas legislativas, etc.

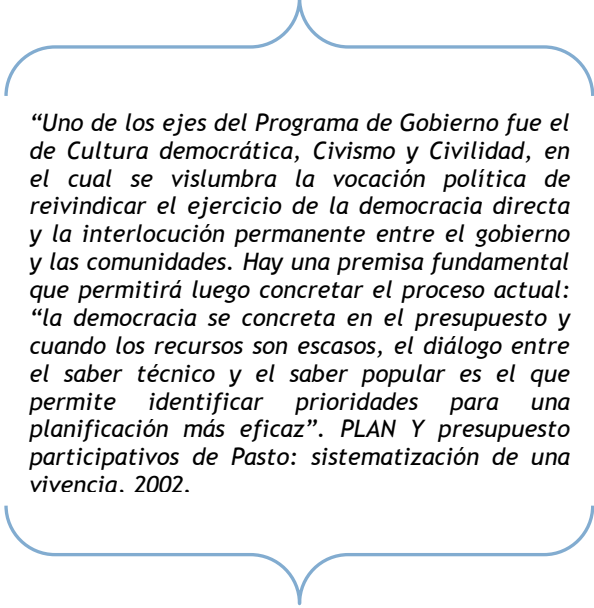
De los primeros, promovidos por el estado, valga recalcar los espacios de participación relacionados con la planeación participativa. De este mecanismo

Ejercicio 3. Mediante consulta en internet, relatos o textos, cada grupo reconstruirá un caso de incidencia pública de apropiación mediante participación ciudadana en el Estado. Pueden revisarse Asambleas Constituyentes, Veedurías Ciudadanas, Banco de Éxitos del DAFP, Planeación, etc. cada caso será expuesto al conjunto de los compañeros.

²³GERARD Martín y CEBALLOS, Francisco. Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 2001.

es preciso resaltar dos logros bien significativos. En primer lugar, ha permitido fortalecer el ejercicio y el uso de la planeación en el contexto local y municipal al permitir que sean los mismos habitantes del territorio quienes participen en el proceso de formulación de los planes de desarrollo de sus respectivas comunidades mediante debates y discusiones acerca de los asuntos que son o no prioritarios para el desarrollo de las mismas. En segundo lugar, permite que sea a través del encuentro y el desencuentro directo entre los actores estatales y no estatales que se gestionen este tipo de procesos y, al mismo tiempo, que sea mediante la publicación de los asuntos y demandas sociales que se establezcan asuntos prioritarios y lineamientos generales para formular los planes locales y municipales de un territorio determinado.

Los procesos de planeación participativa se han visto fortalecidos en las grandes y medianas ciudades como Bogotá, Medellín, Pereira, Cúcuta y Pasto²⁴. Tales procesos han permitido que la ciudadanía incida directamente en el diseño de los planes de desarrollo de sus comunidades con el aporte de sus diversas concepciones y percepciones acerca de los problemas neurálgicos que dificultan el desarrollo de sus localidades y comunas y con una amplia gama de soluciones posibles a dichas problemáticas.



“Uno de los ejes del Programa de Gobierno fue el de Cultura democrática, Civismo y Civilidad, en el cual se vislumbra la vocación política de reivindicar el ejercicio de la democracia directa y la interlocución permanente entre el gobierno y las comunidades. Hay una premisa fundamental que permitirá luego concretar el proceso actual: “la democracia se concreta en el presupuesto y cuando los recursos son escasos, el diálogo entre el saber técnico y el saber popular es el que permite identificar prioridades para una planificación más eficaz”. PLAN Y presupuesto participativos de Pasto: sistematización de una vivencia. 2002.

Pueden recordarse experiencias como los “encuentros ciudadanos” promovidos por la administración de Antanas Mockus en la Alcaldía de Bogotá, donde se logró la reducción de la amplia brecha existente entre los ciudadanos y las autoridades políticas en el contexto de los procesos decisionales y de agenciamiento de los recursos estatales en los niveles locales.

La promoción de los espacios participativos, en el caso de la planeación, ha hecho que los gobernantes y las autoridades políticas municipales y locales tomen conciencia respecto de la importancia de la participación del conjunto de la ciudadanía en el diseño y en la formulación de los planes de su respectiva jurisdicción. De igual manera se ha reconocido la necesidad de que los procesos de gestión de los recursos públicos se realicen en un marco de transparencia y responsabilidad política ante la posibilidad de que tales procesos estén bajo la vigilancia y el monitoreo de la sociedad. Apuestas similares se han promovido en diversos lugares del país, con el claro objetivo de que las mismas autoridades políticas y administrativas sean quienes

²⁴Pueden consultarse, entre otros, los textos “Plan y presupuesto participativo de Pasto”, 2002. 46 p.; “Iniciativa social vs. hegemonía política. La planeación participativa en el área metropolitana del centro occidente”, 2002. 159 p. “La planeación participativa en Bogotá. La mirada de los actores”, 2005. 19 p.; “Presupuesto participativo en Colombia: caracterización, evolución y perspectiva: revisión conceptual”. Escuela Superior de Administración Pública, 2005. 112 p.

consulten a la ciudadanía en materia de las necesidades y expectativas que tienen respecto de los procesos de planeación²⁵.

En este sentido, es importante referir dos casos específicos de planeación participativa. En el ámbito nacional puede hacerse referencia del Consejo Nacional de Planeación que, aun cuando sus recomendaciones pueden o no ser tomadas por el gobierno de turno, ha logrado que diversos actores de la sociedad civil se pronuncien en relación con el plan nacional de desarrollo del gobierno en vigencia y que, en varias ocasiones, sus recomendaciones hayan sido tenidas en cuenta y plasmadas en dichos documentos.

“Cerca de 1.500 representantes de los Consejos Municipales y Departamentales de Planeación, así como de las entidades territoriales, se dieron cita en la ciudad de Manizales, convocados por el Consejo Nacional de Planeación, para aportar su experiencia, sus sueños, sus reclamos y todo su entusiasmo a la legítima causa de participar en la construcción de un país mejor, mediante su inclusión y reconocimiento en el Plan Nacional de Desarrollo. La primera prueba de este ambicioso proyecto para construir un Estado Comunitario, tuvo como escenario la región, donde se llevaron a cabo 34 Foros”. CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Hacia un Estado Comunitario, 2002.

En el ámbito de lo municipal, igual que en lo nacional, se llevaron a cabo los Consejos Municipales de Planeación que se desarrollaron con ciertas falencias, pues en algunos casos sólo se logró la representación exclusiva de ciertos sectores de la sociedad²⁶. Sin embargo, allí quedó bien claro la importancia de que sean los mismos ciudadanos quienes definan los derroteros del Estado a través de la instauración y el posicionamiento de algunas de sus concepciones, demandas y asuntos sociales en los planes de desarrollo municipal.

A pesar de los logros alcanzados, las formas de participación promovidas formalmente no han logrado incidir de manera amplia en las instancias de decisión políticas. Estas experiencias reflejan, en cuanto a resultados, que un conjunto de propuestas y pronunciamientos son ignorados por las autoridades gubernamentales. A pesar de los objetivos propuestos y los logros significativos ya alcanzados, no han logrado incidir en elementos significativos de la configuración de los planes de desarrollo municipales, distritales y, mucho menos, en algún plan nacional de desarrollo. Es decir, no se ha logrado afectar los centros ni las decisiones estratégicas de poder. Además, no se logra imprimir un sentido real a la conducción del poder político ni se consigue, aún menos, que la misma ciudadanía sea la quien lo defina y lo determine. La escasa incidencia que han tenido los espacios de participación formal se constituye en fuente de gran tensión para la ciudadanía dado su interés por lograr una mayor apropiación tanto en los espacios públicos como de los mecanismos necesarios para lograr el agenciamiento de los recursos.

Tal es el caso en Bogotá de los “Encuentros ciudadanos”. Espacios que permiten hacer evidente un fuerte enfrentamiento entre concejales y ediles:

²⁵Tal es el caso de los programas desarrollados en los últimos años por parte de alcaldes de grandes ciudades como el de Medellín durante el gobierno de Juan Gómez Martínez con su programa de “Presencia total” o el de Luis Garzón con su programa “Bogotá en movimiento”.

²⁶A inicios del 2000 en 600 municipios ya se habían creado dichos consejos. Véase DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, 2002. Tomo III. 289 p.

unos desean seguir siendo la única instancia de representación de la sociedad y la misma ciudadanía y otros buscan una mayor incidencia en los espacios de decisión y en la conducción de su mismo destino colectivo. Sin embargo, esta puja escasamente llega a trascender los espacios de discusión y carácter públicos; de este modo no se permite que se posicionen en las agendas públicas gubernamentales²⁷.

“lo primero que cabe proponer como hipótesis, es que los espacios de participación no logran incorporar los problemas más sentidos de la sociedad colombiana, como así mismo, tampoco logran ser dotados de la capacidad y de la proyección política que les permitiera resolver los problemas más sentidos por la ciudadanía. Estos no se deciden por apropiarlos por cuanto constatan que ellos no les resuelven aquello que necesitan solucionar. Cobra validez esta hipótesis, si se entra a considerar las 4200 luchas sociales de ciudadanos realizadas ante el Estado en la década de los 90”. MOLINA, Jesús. La participación ciudadana en Colombia en los 90. ¿Apuesta a la apertura? En: Administración y Desarrollo. 48.

Lo anteriormente señalado puede verse reflejado en la forma como los movimientos sociales y cívicos de la sociedad civil han sido ignorados por parte de los espacios de participación formal. Esta situación es aún más lamentable en cuanto que algunos movimientos con su accionar ya habían logrado que el Estado incluyera sus intereses y demandas dentro de las agendas públicas gubernamentales, como el caso de los movimientos indígenas, campesinos, sindicalistas, étnicos, entre otros. El problema surge cuando las acciones promovidas por la sociedad civil se convierten en una amenaza latente para la configuración tradicional de poder en los espacios formales de representación política, razón por la cual se busca excluirlos del ámbito de la participación

ciudadana y, más bien, se prefiere privilegiar los espacios de participación formalmente creados.

De manera paralela a los procesos de participación ciudadana promovidos desde el seno del Estado, también han surgidos otros espacios esta vez nacidos y promovidos desde la misma sociedad. Es el caso de las “Asambleas constituyentes”, como las de Tarso, Tarqui y Mogotes, y otras que superan el medio centenar²⁸. Contrario a las lógicas tradicionalistas de los mecanismos formales de incidencia en el poder político, lograron imprimir una nueva modalidad política de gestión del Estado y gestión del Gobierno al permitir que los ciudadanos tuvieran real incidencia en la conducción de su modo de vida colectiva. Es decir, mientras los espacios formales estaban imbuidos de prácticas como la corrupción, el clientelismo y en general, la apropiación privada de lo público, en los espacios realmente ciudadanos operaban lógicas de apropiación pública que permitieron una verdadera gestión pública del Estado.

²⁷En particular se tiene que solo un 1 % del presupuesto distrital es objeto de controversia y debate en los encuentros ciudadanos de carácter local; el 99% restante queda en manos de los actores políticos y gubernamentales para su destinación.

²⁸MEMORIAS DEL encuentro nacional constituyentes, gobernabilidad y acciones humanitarias. Sonsón, Antioquia, 9, 10 y 11 de diciembre de 2004. 14 p.

Se hace evidente cómo estos espacios buscaban una mayor incidencia en los procesos políticos. En este marco se logró una mayor influencia en la toma de decisiones pero ya no en asuntos y campos residuales, sino en temas que resultaban ser neurálgicos en el sentido de incidir en la configuración de la vida social de los ciudadanos. Además, con estas instancias se logró el fortalecimiento de los lazos entre los ciudadanos a través de la constitución de movimientos o asociaciones relativamente fuertes y duraderas en el tiempo, constituidas a través de metas y objetivos sociales bien claros y definidos.

“¿Cuáles propósitos nos motivan? Hacer efectivos el preámbulo y los principios fundamentales de la Constitución Política; lograr el empoderamiento ciudadano que propicie cambios en las costumbres políticas hacia nuevos modelos de gobernabilidad; manteniendo la autonomía ciudadana y propiciando la articulación y coordinación con los gobiernos locales; fortaleciendo la autonomía de los ciudadanos y ciudadanas frente a los grupos armados; propiciando a corto y mediano plazo la construcción de pactos sociales y mandatos para el desarrollo humano integral auto sostenible en un proyecto de vida feliz y en armonía, que avance hacia un horizonte de Reconciliación con Verdad Justicia y Reparación, en defensa de la vida y los Derechos Humanos”. FRUTOS DE los procesos y los encuentros de las constituyentes de Colombia, 2005.

Con estos procesos, se ha logrado que, a través de mecanismos efectivos, se pongan en práctica los preceptos de la Constitución de 1991 en relación con el fortalecimiento del sistema democrático. Principios como la participación, la soberanía popular, el pluralismo, entre otros, cobran vigencia a través de procesos sociales y políticos nacidos desde el mismo seno de la sociedad. Se ha buscado incidir en las instancias reales de ejercicio del poder político estatal al promover, al mismo tiempo, nuevos espacios de injerencia ciudadana en la esfera estatal en un espectro mucho más democrático de sociedad.

Estos espacios cobran modalidades que en los espacios formales de participación no logran hacerse evidentes. Por un lado, estas instancias permiten una mayor articulación e integración entre actores sociales de múltiples caracterizaciones y de distinta procedencia y naturaleza. Es decir, logran unirse en torno a un proyecto común que articula toda una gama de elementos diversos -múltiples identidades, diferentes espacios de la geografía nacional y naturaleza diversa de las demandas sociales-. De otra parte, es evidente la naturaleza política de estos espacios e instancias sociales de participación en la medida en que luchan por posicionar nuevos modelos de Estado, gobierno y sociedad alternativos a los realmente existentes.

Las “Asambleas constituyentes” han generado procesos sociales y políticos importantes en los municipios señalados²⁹. Con este mecanismo, los actores sociales han buscado salirle al paso a los vacíos de poder generados por las autoridades políticas tradicionales o enfrentarse colectivamente al accionar de los grupos armados. Con ello, se constituyen espacios de participación directa a partir de procesos de debate, discusión y consensos con lo cual los habitantes logran constituirse en los sujetos centrales en la conducción política de su comunidad. Ello permite a los ciudadanos posicionarse como tal y desplegar toda su fuerza social y política en torno a desplazarse de un estatus

²⁹Debido a sus resultados democráticos, las asambleas constituyentes se han venido extendiendo a otras partes del país, hasta casi llegar a contar con medio centenar en diversos municipios del país. *Ibíd.*

de gobernados a otro de gobernantes y al apropiarse de los espacios y de las instancias de decisión política a través de procesos de movilización y organización política de carácter ascendente.

La participación de los ciudadanos en espacios como las Asambleas aseguran la reivindicación del precepto democrático de soberanía popular, según el cual el pueblo es poseedor del auténtico derecho de gobernarse por y a sí mismo a través de la instauración de una ciudadanía popular que se apropia de lo público y le imprime una nueva orientación a la configuración del poder estatal. Es una visión contraria a la concepción de democracia representativa en la cual son los representantes políticos quienes, en nombre del conjunto de los ciudadanos, toman las decisiones que a ellos les parecen que son las más benéficas

"Es una oportunidad que escogió todo el Municipio, todas las personas para salir adelante, para cambiar la situación que tenemos en el país, como en el Municipio, nos congregamos nos reunimos todos y quisimos conformar esta Asamblea Municipal Constituyente para que todos juntos estemos...Hacemos parte de ella 155 personas de los diferentes estamentos de la comunidad Tarseña. Con esta idea se ha dado un paso sin precedentes en la historia de Tarso a la comunidad para que sea ella la que se apropie de sus propios problemas de sus propias soluciones, para que sea la pionera la comunidad en consecución de recursos para el desarrollo del progreso de Tarso". UN CAMBIO de actitud para la Paz en Colombia: asamblea municipal constituyente de Tarso.

para la sociedad. De esta forma, espacios como las Asambleas constituyentes se constituyen en auténticos mecanismos para permitir el encuentro horizontal entre habitantes, organizaciones sociales y autoridades gubernamentales; de igual modo, generan procesos deliberativos a partir de los cuales pueden estructurarse las agendas públicas y los asuntos públicos y minimizan los riesgos que puede generar la democracia representativa, entre ellos la exclusión de importantes sectores de la sociedad³⁰.

Además de las asambleas constituyentes, también puede hacerse mención de las veedurías ciudadanas. De sus experiencias puede extraerse cómo logran articular distintos proyectos e iniciativas de carácter particular en torno a objetivos sociales comunes, por medio de la real incidencia en las esferas del poder estatal. Tal es el caso de las veedurías instaladas en el seno del Congreso de la República, las cuales a través de su estricta vigilancia y control al modo de actuar de los parlamentarios, permitieron que a varios de ellos se les quitara la investidura y que a otros se les abrieran procesos por enriquecerse con dineros públicos.

En este sentido, las veedurías ciudadanas no sólo constituyen formas de gestionar el control social a la gestión pública, sino que, a partir de su desarrollo en los últimos años, se han estructurado en escenarios de construcción y legitimación del poder público al imprimir lógicas de bienestar común e interés público a las acciones emprendidas por la esfera de lo estatal. No obstante, las veedurías, para conseguir tales objetivos, se valen de prácticas, metodologías y técnicas diversas de agenciamiento de lo público, como lo demuestra el caso de dos veedurías ciudadanas de Cartagena que, a

³⁰ Algunas reflexiones que pueden darse en relación con las asambleas constituyentes se encuentran en el documento titulado "Las asambleas ciudadanas: una modalidad de alianza entre actores sociales para la superación de la pobreza y la convivencia pacífica" elaborado por David Marulanda García en el año 2003.

partir de mecanismos y dispositivos distintos, buscan realizar un serio control a la gestión y acción emprendidas por las autoridades estatales³¹.

Las veedurías han obtenido logros importantes en cuanto a su papel social de control de lo público. En el caso de Cartagena, la Corporación Movimiento Ciudadano contra la Corrupción logró la destitución de un alcalde gracias a las denuncias realizadas. También se puede mencionar la Red de Solidaridad Social, cuyo objetivo consistía en identificar a los beneficiarios de cada municipio del programa de Consejos de Rehabilitación y presentar informes de los resultados alcanzados, todo ello en compañía con la sociedad³². Asimismo, se encuentra el Comité de Régimen Subsidiado del Ministerio de Salud que buscaba que los subsidios llegaran a los sectores de la población con menores recursos económicos.

1.6 REFLEXIONES GENERALES

En primer lugar, puede reiterarse que lo revelado por los casos de corrupción, corporativismo, clientelismo y criminalidad al interior de la estructura estatal y política en Colombia se constituye en un fenómeno sistémico. Aquí se quiere plantear que los diversos casos y tipologías de desviación no son hechos aislados, esporádicos o sorpresivos que, tomados individualmente, no tendrían por qué preocupar a nadie. Sin embargo, se hace evidente que tales problemas son ya estructurales y endémicos al mismo sistema político y administrativo en Colombia, dado que no afecta solamente a la rama ejecutiva del poder en Colombia, ni siquiera sólo a la administración pública: estos problemas pueden identificarse claramente en las ramas legislativa y judicial.

En segundo lugar, se presenta una captura significativa del Estado. Esto, significa que gran parte de los dineros, recursos, bienes y servicios que provee el Estado con el fin de garantizar la satisfacción de las necesidades de un amplio conjunto de la población, finalmente son controlados por unos pocos particulares y redireccionados hacia sus patrimonios personales. Ello se produce porque tales privados usan alianzas, influencias y vínculos políticos para que tanto las normas establecidas como su ejecución, se dirijan a privilegiarlos a ellos o a un sector muy reducido de la sociedad. Evidentemente, se encuentran varios aspectos comunes entre el clientelismo, la corrupción, el corporativismo y la criminalidad. La estructuración de redes es uno de ellos.

Es interesante ver cómo la estructuración de redes en pequeña o gran escala permite una gran conexión entre sí y entre ellas mismas y el aparato político-estatal, lo cual dan lugar a todas las condiciones necesarias para que hechos desviados puedan darse con toda la tranquilidad posible. Estas redes actúan de forma tal que ninguno de los actores involucrados (políticos, funcionarios,

³¹Es el caso de la corporación Cartagena Honesta que incorpora un nuevo mecanismo de control social que permite convocar audiencias públicas para llamar a cuentas a las autoridades públicas y realizar denuncias penales para hacer responder a estas mismas autoridades por sus conductas contrarias a la lógica de lo público. Por otro lado, en la misma ciudad se encuentra otra veeduría ciudadana encargada de asumir tareas de inspección y vigilancia de las acciones del Estado y, además, se ocupa de proyectos como el "Plan maestro de Cartagena" y el "Plan de desarrollo distrital".

³²CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Para fortalecer el control ciudadano en Colombia. Estudio sobre la figura de la veeduría ciudadana. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá CCB; Casa Editorial El Tiempo CEET; Federación Nacional de Comerciantes –FENALCO, 2000. 68 p.

empresarios, entre otros) salga perjudicado, pues si uno de ellos sale “manchado” ante la luz pública, lo más seguro es que a todos los demás también les suceda lo mismo. Ello, a toda costa lo tienen que impedir las redes, pues en estos casos lo que prima es el interés personal y particular de cada agente, sean intereses electorales, posicionales o pecuniarios.

Otro aspecto en común, se da en la difusión de fronteras entre lo legal y lo ilegal que generan las prácticas desviadas. Se actúa dentro del panorama legal, en la medida en que ello permite despistar a las autoridades respecto de las verdaderas prácticas que se están realizando. El desvío del interés no solo se dirige hacia las autoridades, también pretenden desviar la atención de la misma opinión pública. Así, prácticas que en cualquier otra sociedad inmediatamente serían objeto de repudio público, se consideran como normales y, además, sean ampliamente aceptadas. Si las normas y el ordenamiento legal no las prohíben se puede tomar como evidencia de que está bien hacerlas. Sin embargo, también se actúa a partir de prácticas que son ilegales, pues por su intermedio realmente puede lograrse la exacción de recursos públicos que van a parar a las arcas personales de los agentes privados quienes, de otra manera, no podrían lograrlo. Es decir, mediante la trasgresión legal los diferentes agentes de la corrupción y del clientelismo logran conseguir sus objetivos particulares para los cuales estructuran sus redes.

A su vez, todas las prácticas desviadas actúan para obtener cantidades ingentes de recursos. Generalmente, las redes y agentes, para mirar este tema desde una perspectiva económica, comparan los costos de actuar ilegal o indebidamente con los posibles beneficios de los recursos electorales, jerárquicos o pecuniarios que podrían obtenerse. Si los beneficios son mayores que los costos, es mucho más probable que las redes entren a actuar inmediatamente. Es decir, se busca que los recursos que se vayan a capturar sean de una gran cuantía de forma tal que alcancen a cubrir los riesgos de entrar al mundo de la corrupción y el clientelismo.

Finalmente, se presentan casos de la práctica del secreto y la complicidad de los órganos de control³³. Se necesita, ante todo, que estas prácticas sean realizadas a escondidas de la luz y del escrutinio público, puesto que las consecuencias de conocerse son tremendamente negativos para los actores y agentes participantes. Sin embargo, en diversas ocasiones se busca que la generación de procesos de visibilización paulatina, de forma tal que cuando los casos sean de conocimiento público, aparezcan como prácticas no indebidas. De modo paralelo, se dan casos de complicidad y compañía de los entes de control. Situación que se hace evidente debido a los grandes casos que sacudieron y aún hoy día siguen sacudiendo al país. En tal contexto habría que preguntarse por el papel que juegan los organismos de control en el sentido de vigilar la gestión fiscal de los dineros públicos o de vigilar la conducta de los servidores públicos, aunque en determinados casos aparece que los mismo entes son cómplices al ser parte activa de los procesos de corrupción.

³³Para conocer elementos a partir de los cuales se puede conceptualizar la corrupción, consultar el texto de Malen Señá “La corrupción” de 1995.

Sería interesante cuestionarse acerca de si los fenómenos de corrupción y clientelismo pueden ser categorizados como simples fenómenos de saqueo, robo o extracción de los recursos económicos y financieros y los cargos del Estado. En este sentido, se pretende resaltar que estas prácticas, aunque evidentemente incluyen todos y cada uno de los factores anteriormente mencionados, no se agotan allí. En realidad, revela algo aún más crítico: las estructuras de apropiación privada funcionan como estructuras y modalidades de dominación al interior de la sociedad que atenta y va en contravía de los (escasos) procesos democráticos que, de alguna u otra forma, han logrado consolidarse en el país.

Diversas son las formas mediante las cuales las modalidades de apropiación privada del Estado reflejan la estructura de dominación inherente a la estructuración del mismo Estado. El corporativismo, por ejemplo, busca beneficiar a unos grupos particulares a través de la dación de recursos estatales cuya destinación consiste en formar parte del botín personal de dichos grupos. La estructura de dominación se refleja en que en la mayoría de casos la función de otorgar bienes y prestar servicios públicos es concesionada a estos grupos, cuando ni siquiera ofrecen las garantías mínimas de servicio público necesarias para desempeñar una función social de tamaño magnitud.

Además del corporativismo, el clientelismo político y el conflicto armado también operan como una forma de expresión de la estructura de dominación. A través del clientelismo, ciertos sectores de la sociedad, por intermedio de la constitución de redes clientelares, buscan mantener su posición e influencia política; objetivo que se logra eliminando al adversario político que puede representar un peligro evidente para ganar la competencia electoral; se contraviene de esta manera el libre desarrollo y la expresión de la voluntad democrática. Por su parte, las dinámicas propias del conflicto armado a través del accionar de los grupos irregulares mantienen sus propias estructuras de dominación por medio de la coacción armada ejercida sobre los habitantes para que voten por tal o cual candidato que es del buen parecer de dichos grupos. Ello permite satisfacer sus intereses de dominación y mantener el control político sobre la población en general.

Frente a lo anterior, se puede afirmar que las prácticas de apropiación privada del Estado como el corporativismo, el clientelismo, la corrupción, entre otras, buscan mantener una estructura de dominación donde sean satisfechos los intereses particulares de los grupos que capturan el Estado (las redes) y donde, además, sea posible lograr y mantener la captura de una gran parte de la población. Lo anterior atenta contra los escasos logros políticos que ha alcanzado Colombia en relación con el fortalecimiento de la democracia, pues se logra la privatización de la voluntad política de la ciudadanía, se altera su capacidad de decidir acerca de sí misma y del proyecto de sociedad que se tiene para sí misma. De esta forma, la presencia de las dinámicas de apropiación privada de lo público permite la captura significativa del Estado por parte de los grupos privados y se atenta contra el libre desarrollo del sistema democrático y contra el libre ejercicio del ser ciudadano como sujeto político.

Frente a la apropiación privada aparecen lógicas de apropiación pública que buscan o terminan por confrontarlas, que quieren hacer al Estado un poder

público en público. A través de los espacios de participación alternativos a los formalmente creados, va surgiendo una nueva concepción de cultura política que permitiría, con unas condiciones preestablecidas, modificar las relaciones tradicionales que se han tejido entre los ciudadanos y la organización política en el terreno colombiano que permita la construcción de un poder de estado con lógicas y propósitos públicos. Anteriormente, se consideraba que la única forma de ser partícipe en el proceso político era a través de la adscripción partidista en la cual operaban las lógicas tradicionales de apropiación privada de lo público a través de dispositivos y mecanismos como la repartición de cargos burocráticos, emolumentos, favores políticos etc. Sin embargo, en este nuevo contexto parece que se ha venido operando una redefinición de lo que se ha considerado como cultura política, en donde surgen nuevos valores, saberes, prácticas y redefiniciones que posicionan lo ciudadano como aquello que realmente puede catalogarse como válido y legítimo para agenciar procesos políticos que merezcan la categorización de verdaderamente democráticos.

Es este contexto cobra vigencia la noción de participación ciudadana. Puesto que mediante su ejercicio el ciudadano puede incidir directamente en los espacios del poder político-estatal al instituirse autónomamente como sujeto político, provisto del deber y del derecho de participar en la conducción política, tanto del aparato estatal que lo rige como del cuerpo estatal del cual hace parte. Aunque no existe una posición única en torno al asunto de la construcción de este tipo de procesos, se debe resaltar en este proceso el lugar que cobra la formación ciudadana en las propuestas, proyecciones y experiencias propias de la participación ciudadana.

En este sentido, resultaría importante formular retos en torno a las instancias sociales de participación que les permitan de manera más abierta e integral hacerse al poder político y, con ello, al poder público. Cobra vigencia que dichas instancias logren copar los espacios comunitarios, municipales y departamentales que hasta el momento no han logrado llenar. Por lo mismo, instaurar mecanismos y dispositivos efectivos que logren crear acciones complejas, fuertes y duraderas en torno a los procesos políticos que se agencian a partir de lo exclusivamente estatal. Además, lo anterior pasa por lograr la movilización de actores tanto estatales como no estatales en torno a la instauración y la vigencia de un nuevo proyecto de Estado y de sociedad que permita que los principios democráticos sean una realidad y no una mera ficción como hasta ahora de manera mayoritaria se han agenciado, desde los espacios formales.

1.7 EVALUACIÓN

Ejercicio 1.

<p>Actividad</p>	<p>¿Son similares el “poder de Estado” y el “poder público”? Discutir en grupo y consignar en una relatoría las similitudes y/o diferencias entre los dos conceptos. ¿Son esenciales estas definiciones para comprender el Estado en Colombia?</p>
-------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Criterios de Evaluación	<p>Calidad de la relatoría realizada.</p> <p>Participación en la mesa redonda.</p> <p>Valor: 15% de la nota de esta unidad.</p>
Metodología	<p>Relatoría. Memoria escrita que recoge las posiciones y argumentaciones de los participantes en una sesión y actividad. Debe contener: 1. Fecha, hora, tema de la sesión y asistentes 2. Agenda enumerada de los problemas o asuntos tratados a lo largo de la discusión 3. Presentación en torno a cada uno de los problemas y asuntos, de las posturas y de las argumentaciones relevantes presentadas en la discusión 4. Conclusiones generales 5. Asuntos pendientes para próximas sesiones.</p> <p>Mesa Redonda. Se caracteriza por la participación de los asistentes, donde cada quien aporta elementos recolectados previamente y en el sitio para construir una caracterización compartida en relación con un asunto o tema. Cuenta con un coordinador y un relator. El primero, garantiza el desarrollo de una agenda, la equidad en la participación de los asistentes y el control de los tiempos. El segundo, consigna las memorias de la mesa.</p>

Ejercicio 2.

Actividad	<p>Por grupos, con base en 20 artículos investigativos de la prensa nacional (Semana, Cambio, El Tiempo, El Espectador) realizar una caracterización de la apropiación privada del Estado en Colombia y consignarla en un trabajo escrito. Dicho trabajo deberá exponerse y contrastarse con lo señalado en esta unidad. Cada grupo se encargara de un sector en específico: 1) cargos públicos 2) seguridad social 3) empresas del estado 4) municipios 5) defensa y seguridad.</p>
Criterios de Evaluación	<p>Cantidad y calidad de la información recolectada.</p> <p>Documento de análisis realizado.</p> <p>Material elaborado para la presentación.</p> <p>Manejo del tema y fluidez en el mismo.</p> <p>Valor: 40 % de la Nota de esta Unidad.</p>

<p>Metodología</p>	<p>Análisis de Prensa. Consiste en la recolección sistemática y periódica de noticias o investigaciones periodísticas para caracterizar, a partir de acontecimientos, un fenómeno determinado. La consistencia del análisis radica en: 1. Recolección de un número significativo y suficiente de noticias o investigaciones que permita divisar características permanentes, tendencias, especificidades y variaciones del fenómeno investigado 2. Definición de variables de análisis a partir de las cuales se leerá cada una de las noticias señaladas (por ejemplo, actores, asuntos, interacciones, intereses, tensiones, etc.) 3. Elaboración de matrices de análisis donde se clasifique y ordene la información acorde con variables definidas de antemano donde también ha de consignarse las interpretaciones parciales. 4. Elaboración de una caracterización donde se consigna el análisis global realizado. Importante que lleve el tema, el problema o el asunto central que encontraron en el análisis. Las principales hipótesis, la metodología y fuentes en las cuales se basó el análisis, las argumentaciones que sustentan las tesis, los ejemplos, cuadros o noticias -pie de página- en que se soportan los análisis. Las Conclusiones.</p> <p>Exposición. Presentación ante un público de un tema o asunto para dar a conocer o convencer acerca de un asunto en particular. Exige en su desarrollo una preparación previa que consulte contenidos, argumentos, ayudas didácticas. Importante que parta por una introducción en la cual se exponga el problema u objetivos que buscan dilucidarse y los caminos argumentativos que se seguirán para realizarlo. Es importante que los apoyos audiovisuales sean apoyos, mas no una transcripción de lo que se va a decir. Los integrantes del grupo deben conocer de todo el tema y estar, cualquiera de ellos, en capacidad de dar una visión panorámica de la misma.</p>
---------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

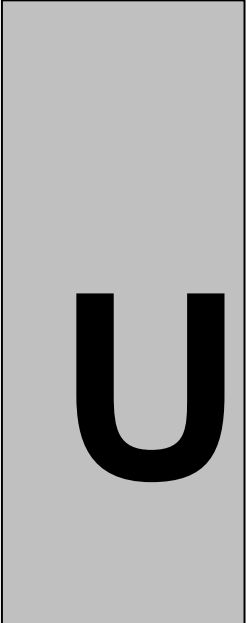
Ejercicio 3.

<p>Actividad</p>	<p>Mediante consulta en internet, relatos o textos, cada grupo reconstruirá un caso de incidencia pública de apropiación ciudadana mediante participación en el Estado. Pueden revisarse Asambleas Constituyentes, Veedurías Ciudadanas, Banco de Éxitos del DAFP, Planeación, etc. cada caso será expuesto al conjunto de los compañeros.</p>
<p>Criterios de Evaluación</p>	<p>Cantidad y calidad de la información recolectada. Documento realizado. Material elaborado para la presentación. Manejo del tema y fluidez en la exposición. Valor: 30 % de la nota de esta Unidad.</p>

Metodología	<p>Estudio de caso. Da cuenta de una experiencia o situación donde una dinámica entre actores y contextos configura un fenómeno, relación o proceso que es de interés registrar. El estudio de caso trae consigo la recolección de testimonios, documentos, reportes de prensa, fotografías, videos, observaciones de campo, etc. de acontecimientos sucedidos en la vida real. Acontecimientos que, de manera fragmentaria y dispersa, expresan cómo se va dando vida y se transforma “algo” que es del interés estudiar. El estudio de caso se construye con personajes, momentos, situaciones, recursos ubicables y vinculados a espacios y tiempos específicos. Lo anterior no es suficiente, pues el estudio debe contar con un soporte conceptual que permita que los elementos estudiados tengan un marco común que permita ir referenciándolos y articulando entre sí de tal forma que el estudio exprese cierta estructura o patrón de relaciones. Además, también, el estudio de caso debe hacer evidente un relato que recree con situaciones, sensaciones, personajes, emociones una historia con un principio, fin, nudo, desenlace y enseñanzas.</p>
--------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ejercicio 4.

Criterios de Evaluación	<p>Parcial, quises y/o autoevaluación. Valor: 25 % de la Nota de esta Unidad.</p>
Metodología	<p>A criterio del tutor o del grupo</p>



UNIDAD II

**ESFERA PÚBLICA POLÍTICA
EN COLOMBIA: LA
RELACIÓN ENTRE EL
ESTADO Y LA SOCIEDAD**

2 ESFERA PÚBLICA POLÍTICA EN COLOMBIA: LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD³⁴

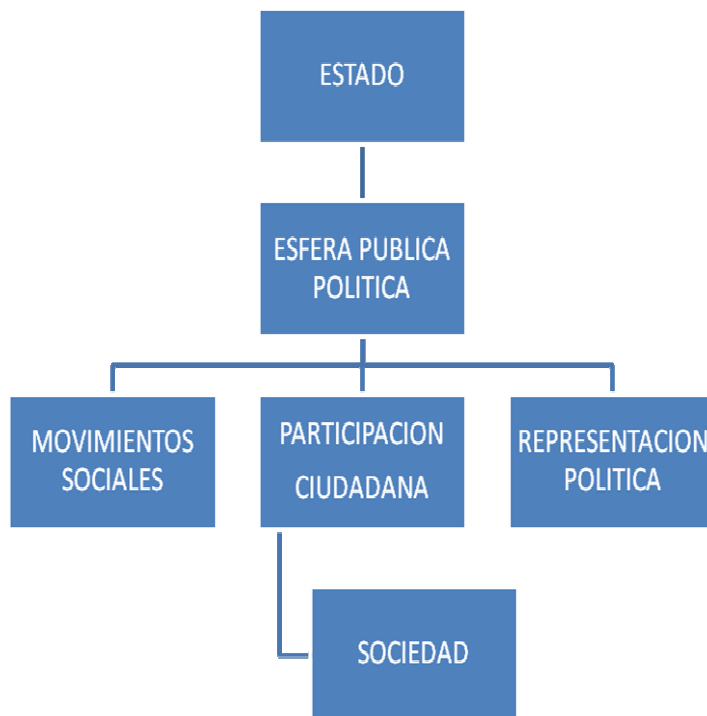
2.1 INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como objetivo dilucidar las diversas formas de mediación en Colombia entre el Estado y la sociedad a través de la constitución de la esfera pública política. Reflexionar las complejas relaciones y la constante tensión entre los agentes político-estatales y los agentes sociales por constituir su propio espacio definido de tramitación de intereses y de visibilidad. Esta tensión puede explicarse por la limitación de los espacios formales-institucionales creados por el Estado para constituirse, de una parte, en una esfera de mediación y, de otro lado, construir los espacios de tramitación de demandas por parte de los ciudadanos entre Estado y sociedad; espacios que aún están por construirse y consolidarse como tal.

La estructura del presente capítulo puede describirse en los siguientes términos: el aparte titulado “Elementos conceptuales” busca, de la misma forma que los otros capítulos, ofrecer un marco teórico-conceptual para el análisis posterior de la problemática expuesta. Se expone la interesante discusión en torno a la elaboración académica que se le ha dado al concepto de “esfera pública”, en especial a partir de los postulados desarrollados por Nancy Fraser y Jurgen Habermas. El aparte denominado “Mediaciones entre Estado y sociedad” busca identificar, precisamente, las distintas formas de mediación entre Estado y sociedad que han surgido en Colombia a partir de la década de los años noventa, se habla, entonces, de la representación política, de la participación ciudadana y de los movimientos y organizaciones sociales.

La revisión de la evaluación que las distintas mediaciones han tenido en el ámbito colombiano, se examina en el aparte titulado “La apertura del Estado a la sociedad”; allí se exponen los aspectos positivos y las fortalezas de ellos. En el aparte denominado “Límites a la apertura política del Estado” contribuye al análisis de los aspectos negativos y/o debilidades de estas formas e instancias de mediación entre el Estado y la sociedad. En “Institucionalidad de la esfera pública política en Colombia” se cuestionan las condiciones institucionales que permitieron o deberían permitir la apertura de la Esfera pública política. En “Actores y acciones en la esfera pública política” se examina el comportamiento de los diferentes actores sociales y su influencia en el proceso de ampliación o cierre de la esfera pública política en Colombia. Al cierre del capítulo se dan unas breves reflexiones en torno a lo expuesto en el capítulo.

³⁴Los elementos básicos del presente capítulo se toman de la investigación titulada “Democracia en Colombia en la década de los noventa. La esfera pública. El problema de la mediación política entre la Sociedad y el Estado” dirigida por Jesús Molina, Grupo Topos, ESAP, 2003.



2.2 JUSTIFICACIÓN

La importancia de lo expuesto en el presente capítulo radica en que el proceso de ampliación o reducción de la esfera pública política explica los alcances de la democracia en Colombia y, con ello, las posibilidades de un Estado y una administración pública con condiciones efectivas para hacer real el postulado que las actuaciones de las democracias tienen por razón de ser la realización de la voluntad política de la ciudadanía. Una revisión en torno al proceso acaecido desde la instauración de la Constitución Política de 1991 genera cuestionamientos y reflexiones en torno a los espacios de representación política formal-oficial, los mecanismos de participación tradicionales y no tradicionales y los movimientos sociales y organizaciones políticas.

Ejercicio No. 1. Con base en lo visto en las asignaturas precedentes relacionadas con lo público, discutir en clase el concepto de “esfera pública política” y consignarlo en una relatoría. En grupos establecer por escrito cómo dicho concepto aportaría elementos al estudio de la democracia colombiana.

2.3 ELEMENTOS CONCEPTUALES

Aunque critique la noción de esfera pública aportada por Jürgen Habermas, Nancy Fraser considera que la democracia moderna es difícilmente pensable sin ella³⁵. Interesa su alusión porque apunta a la relación intrínseca y fundamental entre democracia y esfera pública.

Habermas acota el concepto de esfera pública como aquel espacio que surge como un espacio de mediación entre el Estado y la sociedad. Espacio de mediación e injerencia histórica de la sociedad sobre lo estatal que incluye lo referente al acceso y al despliegue del poder político.

³⁵FRASER, Nancy. *Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes, 1997. Capítulo “Pensando en una nueva esfera pública”. Pág. 95-133.

"Se desarrolla en la publicidad burguesa una conciencia política que consigue articular la idea y la exigencia de leyes generales y abstractas contrapuestas al dominio absoluto, y que aprende finalmente a afirmarse a sí misma -es decir, a la opinión pública- como la única fuente legítima de esas leyes" HABERMAS, Jurgen. Historia y crítica de la opinión pública. Barcelona: Gilli. Barcelona España, 1994. p.90.

De acuerdo con el análisis histórico y sociológico desarrollado por Habermas, se puede afirmar que la esfera pública sirvió como un mecanismo institucional de transición de una sociedad aristócrata regida por un estado absolutista hacia una sociedad de carácter burgués regida por un estado democrático-liberal.

Esta esfera pública servirá como un puente de articulación, pero también de tensión y rivalidad, entre los burgueses y las capas superiores integradas por la

monarquía, la nobleza y el clero. Esfera pública que, en Habermas, se entenderá como sociedad civil proveniente del ámbito exclusivamente privado y cuya función será mantenerse por fuera de la esfera del poder estatal pero controlándola a través de las prácticas discursivas y la movilización pública.

Sin embargo, con el devenir histórico, en los siglos XIX y XX, este espacio se convertirá en una fuente de tensiones y rivalidades producto de la aparición en escena de nuevas configuraciones sociales relacionadas, principalmente, con la clase obrera. Esta vez, el campo de lucha política ya no enfrenta a burgueses con aristócratas sino a obreros -y demás sectores tradicionalmente subordinados- con la burguesía. De nuevo, estas tensiones implican una transformación del campo relacional y funcional en la naturaleza del Estado: se vive una transición que va del Estado democrático liberal, al Estado social de derecho.

La esfera pública aunque con significados liberales y burgueses, puede entenderse en una acepción más amplia. Puede remitirse su significado a un espacio donde se configuran, por un lado, las tensiones políticas en las relaciones que se tejen con el Estado y, por otro, las relaciones entre los individuos de una sociedad. Relaciones que necesariamente no siempre son armónicas, para mas bien caracterizarse por una constante tensión y puja de fuerzas sociales y políticas que compiten y se enfrentan entre sí por construir y decidir intereses comunes y lograr un control en la conducción política del conjunto de la sociedad.

En ella entonces entran en conflicto diversos elementos constitutivos del orden social, como partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones políticas, instancias de representación política, dispositivos informativos y comunicativos, etc. de ahí que se deba ser enfático en afirmar que así como la esfera pública permite la comunicación y la interacción discursiva, de igual forma también puede devenir en profundos problemas sociales o disputas políticas que pueden transformar radicalmente la naturaleza constitutiva de la vida en sociedad.

Nancy Fraser dirige una crítica a la noción de esfera pública burguesa trabajada por Habermas. En primer lugar si la esfera pública verdaderamente permitía la inclusión de todos los sectores de la sociedad o, por el contrario, al interior de ella se generaban unas condiciones que lograban la consolidación

de un sector exclusivo a partir de la exclusión de otros. Exclusión por parte de la burguesía de lo que denomina contrapúblicos, estos de tipo nacionalistas, de campesinos, de mujeres, de negros, donde se da lugar a identidades y expresiones distintas a las del público burgués y que compiten y rivalizan con él. Por esa vía, entonces, la esfera descrita por Habermas se constituía, entonces, antes que como un lugar para la democracia, como un espacio donde la dominación política se lograba a través de la exclusión de otros sectores. Puede entonces considerarse bajo dicha concepción, la de Habermas, que la esfera pública como “noción ideológica” sirvió para constituir una esfera pública oficial que legitimaba el dominio de la clase burguesa, constituyéndose en “el lugar institucional de mayor importancia para la construcción del consentimiento que define el nuevo modo hegemónico de dominación”³⁶.

Después de estas acotaciones acerca del concepto de esfera pública, es pertinente establecer algunos referentes a partir de los cuales se pueda leer e interpretar dicha noción, pero ahora centrada en un contexto del sistema democrático. La esfera pública se puede entonces concebir por ser: Primero, el/los espacio(s) y la(s) mediación(es) que se instauran entre el Estado y la sociedad como canalizadores de los sentidos y lugares que se le quieren dar a las instituciones políticas y a la misma vida pública. Segundo, las diversas tipologías de organizaciones y asociaciones de la sociedad que, de alguna u otra forma, hacen que la mediación y el conflicto sean un hecho fáctico y real. Tercero, las distintas formas de articulación que existen y se construyen entre el Estado y la sociedad. Cuarto, las inclusiones y/o exclusiones que se dan respecto de otros públicos y otras esferas constitutivas de lo público y que definen su carácter democrático o autoritario. Y, por último, las funciones que la esfera pública tiene respecto del Estado y la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, puede pensarse que la esfera pública solo habría de concebirse como un espacio que deviene construido únicamente desde/por la sociedad. Sin embargo, esta no es la norma. La esfera pública también puede ser creada desde dinámicas impulsadas por el propio Estado con la finalidad de controlar y acotar aquello que se configura o llega a su seno desde la sociedad³⁷. Esto conduce a otro aspecto. La pugna instaurada en la esfera pública política no se da exclusivamente por los asuntos que en ella se tramitan, sino también por su estructura y por su misma configuración interna. Dicha pugna no hay que analizarla solamente por las capacidades y calidades establecidas en la conexión de la vía vertical entre sociedad y Estado, sino también en el plano horizontal de la sociedad –donde se compite por las potencias y los límites de los distintos espacios de mediación– y, por qué no, en el plano horizontal del Estado –donde se compite por el ejercicio y el control del poder político–.

Ahora, el problema se centra en cómo aplicar estos conceptos al contexto de la sociedad colombiana actual. Ello implica tratar de dar respuesta a algunos interrogantes en varios frentes de análisis. ¿De qué mecanismos se sirve la

³⁶Ibíd. p. 106.

³⁷A este punto se acerca Cunill al señalar el papel que le corresponde al Estado en crear dispositivos que le conecten con la sociedad. Ver “Repensando lo público desde la sociedad”.

ciudadanía para canalizar los asuntos de interés común hacia el Estado, de forma tal que funcionen como instancias de mediación política para lograr un sistema democrático mucho más participativo e incluyente? ¿Qué caracteriza a las asociaciones y organizaciones que instauran una lucha política por lograr la conducción política de la sociedad? ¿Cuáles son los elementos constitutivos de lo público que permiten controlar el poder político-estatal en condiciones democráticas? ¿Qué tipo de inclusiones y/o exclusiones genera este tipo de espacio, y si son dinamizados por/desde/a través del Estado o la sociedad? ¿Existe una única esfera pública o, por el contrario, hay una gran variedad de esferas y de “contra-públicos subalternos” que luchan y rivalizan entre sí y configuran una consolidación democrática o autoritaria y en qué términos se realiza ello?

2.4 MEDIACIONES ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

El concepto de democracia remite a una forma de organización del poder político que ha transitado las sociedades occidentales por medio de múltiples formas, definiciones y lógicas, inclusive, desde la antigüedad. Sin embargo, unos y otros comparten un lugar común donde se referencia el significado etimológico del concepto de la democracia: el gobierno del pueblo –*Demos*, pueblo, y *kratos*, gobierno o poder–. No obstante, aquí el término se entenderá como una forma de relación entre el Estado y la sociedad articulada a la noción de soberanía popular³⁸. La cuestión central, en este contexto, sería la forma en que las democracias canalizan las demandas y las expectativas del conjunto de la población hacia el Estado, más aún cuando éste es la expresión de la soberanía del conjunto de la sociedad.

Los canales que en Colombia se han estructurado para conectar al Estado con la sociedad, y viceversa, se identifican porque comportan diferentes tipos y lógicas inherentes al mismo régimen democrático que se ha venido instaurando en el país. Entre otras razones porque han surgido distintas modalidades de esfera pública que pretenden funcionar como entes de mediación entre la sociedad y el Estado. Por consiguiente, pueden enmarcarse en un proceso de orientación del poder político que se ha venido configurando desde diversas formas de hacer política, tanto desde la sociedad como desde el mismo Estado. Múltiples prácticas y lógicas de la acción política, como la representación política, la participación ciudadana, las organizaciones sociales y los movimientos. Estas formas de mediación se constituyen en maneras específicas de vinculación y comunicación entre el Estado y la sociedad³⁹.

La representación política, primera forma de mediación, hace referencia a un proceso de delegación del poder que implica que cada ciudadano entrega la

³⁸La soberanía popular implica que el conjunto de la población puede orientar y controlar el poder político, en tanto que es su titular. Ver GONZALO, Eduardo y REQUEJO, Fernán. Democracia. Las razones de un sueño que genera monstruos. En: CORTINA, Adela. Diez palabras claves de filosofía política, 1997. p. 29.

³⁹Se entiende por esfera pública política el espacio de mediación institucionalizado, legal o socialmente reconocido, entre la propia sociedad y entre ésta y el Estado, para que en un escenario de encuentro, visibilidad y conocimiento compartido se construyan asuntos, intereses e identidades comunes; de igual forma, para que se reconozcan y compitan las diferentes fuerzas y propuestas que por la instauración de “lo común” pugnan. En el anterior capítulo se hizo un esbozo de una caracterización del concepto de esfera pública política.

titularidad de dicho poder –soberanía- a sus representantes por medio del ejercicio del voto popular. Este proceso de representación puede asumir diversas dinámicas: en primer lugar, la asociación de intereses, cuya finalidad es la competencia por el poder político que, a su vez, implica poner en práctica la persuasión política y la agregación de votos; en segundo lugar, la conformación y la confrontación de ciertos argumentos ideológicos con los cuales se quiere lograr la dirección de la institucionalidad estatal y la vida pública-política: en tercer lugar, dar un lugar en la agenda pública a ciertos temas a partir de críticas respecto del ejercicio del ser gobernante y mediante la exposición mediática de problemas del contexto social y económico del país; y, por último, formar militantes políticos que apoyen iniciativas acerca de cómo leer a la misma sociedad, al Estado y a los procesos electorales.

La participación ciudadana, segunda forma, se sustenta en el ejercicio directo del poder por parte del ciudadano, quien ejerce la soberanía en su propio nombre, sin mediadores ni representantes políticos. Esto significa que el ciudadano puede comunicarse directamente con la organización estatal, sin necesidad de que medie la representación política ni que el ciudadano tenga la posibilidad de participar solamente cuando se dan las elecciones periódicas. En estos términos significa que la misma esfera pública se abre de modo que el ciudadano tiene la posibilidad permanente de participar en la orientación y ejercicio del poder estatal y de incidir continuamente en la dirección del Estado. Además de incluir a los ciudadanos, debe promover la injerencia de las organizaciones sociales y asociaciones civiles dentro del contexto político de un sistema democrático. Es de suponer que estos “nuevos actores” se valdrán de la producción de nuevos discursos y modalidades relacionales y posicionan asuntos y agendas públicas distintas de las construidas por el discurso oficial.

De otra parte, los movimientos y las organizaciones de la sociedad civil operan en dos plataformas. En primer lugar, inciden en los espacios públicos tanto de encuentro como de desencuentro con el objetivo de hacer visibles las necesidades de determinados grupos sociales y de presionar a favor de que el Estado cumpla con sus obligaciones de proveer servicios, derechos y regulaciones, papel que debe asumir en su calidad de instancia política ordenadora de la sociedad. Asimismo, dichos movimientos estructuran formas de “autoabastecimiento” social, al cubrir por ellos mismos los espacios que el Estado deja o no quiere cubrir; esto se logra a través de la organización y de la asociación continua y permanente de los miembros de la sociedad. En términos de esfera pública, buscan presionar al Estado para que cumpla con sus obligaciones, pero también para que la misma sociedad abra sus ojos a hechos o fenómenos que no han sido considerados como “problemas” y que, por tal razón, aún no han entrado a conformar la agenda pública estatal. De igual forma, se evidencian lugares de correlación y sociabilidad que coadyuvan en la dirección pública y privada de la sociedad y en la dirección de las visiones acerca del Estado y la sociedad.

Le compete al presente trabajo analizar qué ha sucedido en Colombia con estas diversas formas de mediación y cómo se ha venido estructurando una esfera pública política que permite o no la construcción de una sociedad y de un Estado democráticos, en términos tanto sociales como políticos. Una primera aproximación indica que el Estado, en verdad, se ha esforzado para que la ciudadanía sea incluida en su control y dirección.

Ejercicio No. 2: Consultar en las oficinas municipales y en las organizaciones sociales las diversas formas de participación existentes en el municipio. Con esta información elaborarán un ejercicio de análisis el que consignarán por escrito para establecer las modalidades de relación entre los habitantes del municipio y las autoridades gubernamentales y, de la misma forma, si las formas de participación han incidido en la mejora de sus condiciones de vida, tanto individual como social.

2.5 LA APERTURA DEL ESTADO A LA SOCIEDAD EN COLOMBIA

La representación política, a través de los movimientos y partidos políticos, desde los años 90 muestra una dinámica de apertura política a las llamadas “terceras fuerzas” bien sean formales o reales. Fuerzas que se muestran como un tipo de estructuración política diferente al bipartidismo tradicional. Inclusive, se llegó a considerar la posibilidad de que la década de los años 90 marcaría una nueva pauta en el tránsito de un sistema bipartidista a uno multipartidista donde otros partidos disputaran la representación política al liberal y al conservador. Lo anterior, porque el Movimiento 19 de Abril, M-19, ya constituido como fuerza política, en 1999, 1991 y 1992 tuvo resultados relevantes electorales expresados en los primeros comicios presidenciales que participó: obtuvo una votación total de 700 mil, contó con 18 miembros para la Asamblea Constituyente y posteriormente obtuvo 21 congresistas⁴⁰. Posteriormente, en el año 2003 se realizó una reforma política que, mediante el acto legislativo 01, permite pasar de un sistema bipartidista tradicional a uno multipartidista pero bastante difuso.

Esta nueva configuración política después del 2003, no significó una verdadera ruptura respecto de las lógicas bipartidistas pues como en el sistema anterior, se alimentó de figuras procedente de los tradicionales, además que giró en torno a una figura política carismática que, en este caso, sería el presidente-candidato Álvaro Uribe Vélez. Con todo, se le da un lugar político a nuevas fuerzas entre las que cabe nombrar a Cambio Radical, el Partido de la U, Alas Equipo Colombia, Colombia Democrática, Mira, el Polo Democrático, entre otros. Entre tanto, los partidos liberal y conservador seguían en el panorama político, pero ya no con la misma preponderancia política e ideológica de épocas anteriores. Por su parte, el Polo Democrático logró convocar a la izquierda en todo el país y se convirtió en la segunda fuerza política en las elecciones presidenciales del 2006, inclusive, por encima del liberalismo y del conservatismo.

En términos numéricos, las terceras fuerzas en lo corrido de la década del noventa y primera le arrebataron al bipartidismo tradicional, aproximadamente

⁴⁰ PIZARRO, Eduardo. La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales. p.361

un 20% de capital electoral. En el ámbito nacional, y en el contexto municipal y local, estas fuerzas obtuvieron tal crecimiento que en la elección popular de alcaldes, también a inicios de la década de los 90, restaron al bipartidismo un 30% de fuerza electoral. La elección popular de alcaldes constituyó un hecho político de gran envergadura, debido a que representó un nuevo espacio por donde se podía acceder a la orientación de poder político del Estado, un camino alternativo al ya trazado por las fuerzas políticas tradicionales.

CUADRO 1. Porcentaje totalizado de votos para senador de la república por los partidos Liberal, conservador y terceras fuerzas

Fuerza Política	1982	1988	1999
P. Liberal + P. Conservador	97,04	94,64	93,62
Terceras fuerzas	2,96	5,36	6,38

Fuente: Pizarro, Eduardo. La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales. p.361

Importante es la participación de las terceras fuerzas en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, donde las novedosas organizaciones políticas, o los nuevos personajes independientes de los partidos liberal o conservador, lograron escalar cargos de gran importancia en lo nivel político y en lo administrativo. Por ejemplo, la alcaldía de Bogotá se considera como el cargo político de mayor importancia en el ámbito nacional después del correspondiente a Presidente de la República. Este cargo ha sido desempeñado por alternativas políticas distintas a las tradicionales: Peñalosa y Mockus, quien ha ocupado la alcaldía en dos periodos; incluso ha sido ocupada por representantes de la izquierda: Luis Eduardo Garzón, miembro del Polo Democrático Alternativo.

Como se ha venido mostrando, las llamadas terceras fuerzas han logrado ganarse un espacio político importante dentro del panorama nacional y municipal; se han apropiado de un gran capital electoral que antes le “pertenecía”, por decirlo así, a los dos partidos tradicionales. No obstante, aunque muchas de ellas han dado en autocalificarse como “cívicas”, tal denominación no resulta ser congruente con lo observado en la realidad política del país: dicha denominación de manera dominante fue utilizada como un instrumento para mostrar en “nuevos empaques” las mismas lógicas, dinámicas y prácticas contenidas en el sistema bipartidista tradicional. Además, sus discursos, acciones y estilos no lograron marcar una nueva pauta en romper con los discursos, acciones y estilos del sistema anterior. Para no ir tan lejos, se pueden exponer los casos de las administraciones de los alcaldes Bernardo Hoyos y Apolinar Salcedo, en Barranquilla y Cali, respectivamente. No sólo estos mandatarios, sino también algunos integrantes de sus equipos de gobierno fueron investigados por casos de corrupción y clientelismo al interior de sus administraciones.

Ahora bien, si se sitúa otro referente de análisis articulado a la idea de participación ciudadana, y ya no de representación política propia de los partidos y movimientos políticos, se puede observar cómo en los años noventa se intentó generar una serie de condiciones que buscaban posibilitar la ampliación de la esfera pública con el objetivo de que la sociedad tuviera una mayor incidencia en la dirección y en la orientación del poder político. Por ejemplo, con la creada Constitución Política de 1991 no solo se consideró la democracia representativa, sino también la democracia participativa como una forma de que la ciudadanía tuviera mayor incidencia en el Estado. En este caso, la “participación ciudadana” se constituyó en el dispositivo creado se pretendía aminorar los graves efectos sociales y políticos que habían sido consecuencia de la vía electoral. La participación ciudadana fue leída a partir de dos componentes: la participación ciudadana política directa y la participación ciudadana en la gestión pública.

“Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación...”

CONSTITUCIÓN POLÍTICA Colombiana. Bogotá: ESAP, 1991.

En primer lugar, la participación ciudadana política directa se reflejó en los mecanismos instaurados por la Constitución Política de 1991 que serían ratificados y explicitados con la Ley 134 de 1994. Al respecto, se pueden mencionar algunos de estos: la iniciativa legislativa, el plebiscito, el referendo, la revocatoria del mandato, la consulta popular, el voto programático, entre otros. Por su parte, la participación ciudadana en la gestión pública se hizo evidente en múltiples instancias formales de participación ciudadana; por ejemplo, los concejos municipales de planeación, las veedurías ciudadanas, los comités de desarrollo rural y la participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas prestadoras de servicios públicos, etc.⁴¹. Estos datos referidos tanto a los mecanismos de participación ciudadana política directa, como a los de gestión pública, llevarían a pensar que se estaba viviendo un proceso de ampliación y apertura de la esfera pública política en el país. Tal situación se puede pensar con solo mencionar algunos datos producidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ...

“De acuerdo con estos datos, el espacio con mayor cobertura es el de los Concejos Municipales de Desarrollo Rural, que han sido creados en 1003 municipios, aproximadamente el 93% del total. Por su parte, los Concejos Municipales de Planeación tienen una cobertura del 64%; los Comités de Control Social y Desarrollo de los Servicios Públicos, de 55%; los Comités de Participación en Salud, de 41% y los Consejos Municipales de Cultura, de 34%”.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2003. Tomo III.

⁴¹Para ampliar la información ver: GERARD, Op. cit.

Hasta el momento se han revisado dos frentes de análisis: los partidos y las fuerzas políticas y el ámbito de la participación ciudadana; ahora se dará paso a la revisión del accionar y las prácticas instauradas por los movimientos y las agrupaciones sociales. Aunque verdaderamente no se hizo evidente un mayor acceso al poder político por parte de este tipo de organizaciones respecto a décadas pasadas, se muestra una apertura que sostuvo ciertos niveles. Grupos sociales de diversa índole y múltiples características, organizados desde distintas modalidades, se lanzaron a la lucha por la visibilidad pública y el reconocimiento de sus derechos.

En distintos municipios del país y en diversas ciudades, especialmente en lo 90, mediante huelgas, paros, movilizaciones o tomas reclamaron por diversos derechos, entre los cuales valga anotar: a la vida, y por lo tanto, el fin de la violencia y el conflicto armado; identitarios, a la alteridad cultural y autonomía; de bienestar, a la salud, educación, menores tarifas y mayor calidad y cobertura; laborales, a mejores condiciones de trabajo más democráticas y mayores salarios; de propiedad, a la adjudicación, titulación de tierras y créditos; de infraestructura, a vías y comunicaciones. Requerían sobre todo, que el estado cumpliera con lo consagrado en sus principios y constitución, como de igual forma, que cumpliera con compromisos adquiridos. En este panorama de los movimientos y organizaciones sociales, se vio participar en la escena política a movimientos y/o contrapúblicos diversos con sus propios discursos y sus particulares maneras de hacer política: ciudadanos comunes, campesinos, indígenas, estudiantes, trabajadores, obreros y feministas. Estos movimientos y agrupaciones sociales realizarían alrededor de 4.200 luchas o acciones colectivas⁴².

Según lo expuesto hasta ahora, tanto en la representación política, la participación ciudadana y los movimientos y organizaciones sociales, al parecer, se comprueba la primera hipótesis, en el sentido de que verdaderamente se devela un esfuerzo por parte del Estado para generar una mayor inclusión e incidencia de la sociedad en la conducción y en la orientación del poder político. Se evidencian, nuevos y numerosos canales de articulación, espacios de discusión y debate y procesos participativos que permitan conectar y comunicar a la ciudadanía con el Estado y viceversa. Búsqueda de mayores oportunidades para que la organización social y la lucha política se alimenten de pluralidad en la esfera pública política. Por lo demás, se observa la aparición en escena de nuevas fuerzas políticas, de nuevos espacios discursivos que permitieron estructurar y catalizar vínculos sociales con el fin de posicionar temas y asuntos en la agenda pública estatal.

Ejercicio No.3. Por parejas realizar análisis de prensa donde se haga evidencia que los mecanismos de representación política, de participación ciudadana y las formas de organización y movimiento social han permitido la apertura política del Estado a los ciudadanos, así como su inclusión en la Esfera Pública Política. Luego, discutir en clase lo consultado.

⁴²Estas cifras son aproximadas y no precisas. Al respecto ver: CINEP. 25 años de luchas sociales en Colombia, 2002.

2.6 LIMITES A LA APERTURA POLÍTICA DEL ESTADO

Sin menospreciar esta apertura en la esfera pública política, una revisión más analítica y detallada mostrará sus limitaciones y carencias para articular y comunicar la sociedad y el Estado.

Un primer problema que se puede encontrar en el tema de la apertura de la esfera pública política en Colombia consiste en que el sistema político vía representación política no logra representar a los ciudadanos. Se muestra un nivel de abstención electoral superior al 50%. Es decir, un sistema político que deja por fuera a prácticamente la mayoría de los ciudadanos, algo que resulta bien contradictorio en la medida en que son los mismos ciudadanos quienes tienen el derecho y la potestad de participar en la conducción política del Estado colombiano. No obstante, este fenómeno tampoco es homogéneo en todas las elecciones populares. Mientras que en los comicios municipales hubo una abstención electoral de prácticamente la mitad de la población –casi del 49%- en los respectivos comicios presidenciales y de senado y cámara llegó hasta más del 60%.

	1982	1986	1990	1991	1994	1998	2002
Presidencial	50,2%	54,4%	56,5%	-	65,8%	48,45%	
Senadores	59,0%	57,5%	44,5%	63,5%	67,3%	56,0%	58%
Cámara de representantes	59,0%	56,4%	45,4%	64,1%	67,3%	55,5%	58%

Porcentajes de Abstención electoral en Colombia. www.electoral.cl/actualidad/elec_colombia.html.

Por otra parte, a la no representación de la abstención se sumo lo que Ángel Llano ha denominado a este fenómeno la “antirepresentación”. Debido a la desestructuración y a la fragmentación políticas, las diferentes alternativas se dispersaron como votos de los ciudadanos, que llevo a que un buen número propuestas no lograran obtener representantes políticos en las magistraturas públicas del Estado por efecto de las bajas votaciones a razón de la proliferación de tantas listas de candidatos. Significó que aun cuando los ciudadanos consideraron el sistema de votación como una vía legal y legítima para representar sus intereses, dicha voluntad política acababa por no ser representada, al tener la mayoría de estos votos se “desperdician”. Como lo muestra Eduardo Pizarro, en las votaciones para Senado y Cámara en el año de 1998, 222 listas no alcanzaron ningún tipo de representación política; se puede inferir, entonces, el “desperdicio” de aproximadamente 2. 540.000 votos⁴³. De igual forma, en las elecciones para concejales en Cali en el año

⁴³PIZARRO, Op. cit. p. 362.

2000, 246.000 votos, de un total de 346.000, no lograron obtener representantes políticos⁴⁴.

Otro fenómeno interesante en los mecanismos de representación política y electorales en el país es la “subrepresentación”. Con este término se quiere hacer evidente cómo muy pocos de los candidatos que salieron elegidos en el proceso electoral, al menos en la década en los 90, lo hicieron conforme un resultado electoral significativo. El mecanismo del “cuociente electoral”, diseñado con el objetivo de que los procesos electorales tuvieran amplia legitimidad y aceptación por parte del conjunto de la población, escasamente llegó a ponerse en práctica. Tal mecanismo implicaba que el aspirante a un cuerpo colegiado podría ser elegido siempre y cuando obtuviera un número de votos superior al total de la votación realizada en determinada elección dividida por el número de curules a proveer. Podría decirse, más bien, que el mecanismo real fue el de “residuo electoral”, pues la cantidad de votos que apoyaban a los candidatos elegidos para conformar los cuerpos colegiados resultaban siendo mucho menores de lo que se requería en el sistema institucional vigente. En los años noventa, cada elección al Senado reportó menor número de escaños asignados por la regla del cociente: En 1991, para 100 curules solo 19 fueron designadas por dicho mecanismo; en 1994 fueron 13 curules y en 1998 solamente cinco⁴⁵. Este tipo de comportamientos electorales dará como resultado que los personajes elegidos terminan representando muy parcialmente los intereses de las personas que acudieron a las urnas con un apoyo legítimo que puede ser bastante cuestionado.

Por lo demás, debido a la ausencia de reglas institucionales al interior de la esfera pública para controlar y regular las dinámicas relacionadas con la agregación de intereses, la posibilidad de construir verdaderas representaciones políticas fue prácticamente nula. En otros términos, los candidatos a las corporaciones públicas, en vez de representar los intereses de quienes los elegían, se representaban a sí mismos. Esto se evidencia en que muchos de ellos, después de haber salido derrotados en las urnas, decidían unirse con políticos o partidos con los que anteriormente se habían declarado en franca oposición. Ello impidió que los canales de representación funcionaran de forma democrática, pues se impuso la lógica de transacción de los beneficios particulares de los partidos; fenómeno social donde lo que interesa en verdad es la conveniencia de los agentes políticos y no las demandas de quienes los eligen.

Además, con la reforma operada por la Constitución Política de 1991 se dibujó una pluralidad caótica de iniciativas que llevará a la imposibilidad de contar con referentes comunes de adscripción y cohesión al Estado y la sociedad. Dicha proliferación de iniciativas y candidatos impidió la llegada al Estado de gobernantes y funcionarios idóneos, dado el hecho de que los partidos no cumplieron las funciones de garantizar las calidades de sus postulados a autoridades públicas.

⁴⁴LLANO, Op. cit. p.112-113.

⁴⁵PIZARRO, Op. cit.

Esta precaria apertura de la esfera pública al conjunto de la ciudadanía en la representación política, también se hace evidente en el campo de la participación ciudadana. Las formas de participación ciudadana política directa se aplicaron de manera insuficiente, y en los pocos casos de aplicación se hizo evidente el fracaso en cuanto a una verdadera incidencia política en la configuración del Estado. A nivel nacional, en relación con el referendo, solo se intentó dos veces en su implementación pero, debido a las pugnas políticas, tales intentos nunca llegaron a prosperar⁴⁶. Por otro lado, de cuatro veces que llegó a implementarse una iniciativa legislativa, solo una tuvo éxito.

“Así, por ejemplo, hasta 1999 se habían presentado 4 iniciativas populares legislativas, de las cuales sólo prosperó la de País Libre contra el secuestro... Llama la atención que la iniciativa sobre el estatuto laboral presentado por la CUT, y con respaldo de un millón de firmas, ni siquiera haya sido considerada por el Congreso y no aparezca en las discusiones que distintos agentes sociales y políticos hacen al respecto” BOLÍVAR, Ingrid. Estado y participación ¿la centralidad de lo político? En: ARCHILA, Mauricio. Estado y democracia en Colombia, 1999.

En el nivel local, donde se supone que en los municipios en el marco de la descentralización política y administrativa, los procesos de participación tampoco tuvieron mucho éxito. Según el DNP, en un lapso de diez años, sólo se llevaron a cabo 35 consultas populares, 11 revocatorias del mandato, 53 referendos y 2 intentos de iniciativas legislativas; en los últimos dos casos

ninguna consiguió su objetivo⁴⁷. De atenerse a estas cifras, si se hace un cálculo año por año, en un periodo de una década -los años 90-, y se tienen en cuenta la cantidad de veces que se han utilizado los mecanismos de participación -101 usos- y el número de municipios donde se implementaron -1100 municipios-, se llega a la conclusión de que en Colombia se llegó a implementar menos de un mecanismo de participación por municipio cada año.

De otra parte, en el plano local los datos referentes a la participación ciudadana en la gestión pública mejoran notablemente, pero los problemas son endémicos. Los resultados muestran que la eficacia de estos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública realmente fue muy pobre en términos de influencia e incidencia en las decisiones estatales. En relación con su conocimiento y bajo uso, en una muestra aplicada en el 2003, de 2.031 encuestados sólo un 8% de la población dijo pertenecer a algunas de las instancias de participación, mientras que sólo entre un 29% y 40% señaló tener conocimiento de la existencia de seis de ellos. Asimismo, sólo un 25,8% consideraba tener conocimiento significativo de los mismos⁴⁸.

Por su parte, en el caso de los comités de los servicios públicos, entre 1995 y 2000 se habían registrado cerca de 1.356 ante la Superintendencia de Servicios Públicos, al finalizar la década más de 500 aparecían en situación de

⁴⁶En el gobierno de Ernesto Samper se propuso el referendo, al igual que durante el periodo del presidente Pastrana. En relación con este último, vale recordar que se impulsó hasta cuando se puso en evidencia que podía volverse contra el propio gobierno y que se podían destapar casos de corrupción en los cuales se podría ver implicado. GIRALDO, Fernando. Referendo, corrupción y elecciones. En: COLOMBIA ELECCIONES 2000. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 2000.

⁴⁷DEPARTAMENTO NACIONAL, Op. cit. p. 287.

⁴⁸VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia en la última década? Fundación Corona, 2003. p. 148.

no vigentes⁴⁹. De este modo parece haber indicios de que la sociedad en su conjunto no ve en ese tipo de mecanismos una ruta que verdaderamente lo condujera a ser partícipe de las decisiones públicas estatales.

Las acciones colectivas y las luchas sociales durante los años 90, en cuanto a los objetivos sociales y políticos logrados quedan bastante cortos en relación con las esperanzas y las expectativas que se generaron al despejar la década. Por ejemplo, los movimientos y las luchas relacionados con sindicalistas, obreros y demás trabajadores, sufrieron un fuerte revés debido a una política estatal de flexibilización laboral y reducción del personal en las entidades estatales. Delgado, presenta un trabajo con el cual se puede corroborar tal afirmación: entre los años 1990 y 1994 recesaron o liquidaron 514 sindicatos y 95.229 sindicalistas se retiraron de sus respectivas organizaciones. En las entidades estatales, fueron retiradas de sus puestos de trabajo casi 40.000 personas⁵⁰. Respecto del movimiento campesino también se muestran serios síntomas de debilidad, abandono de la protesta social y deterioro de su estructura organizativa, pues mientras en la década de los 80 hubo casi 1.075 acciones colectivas, en los noventa solo se dieron 561⁵¹.

Los anteriores apuntes respecto de los distintos planos de la representación política, la participación ciudadana y los movimientos y luchas sociales, se puede concluir la existencia de un grave problema en la estructuración política-ciudadana de la esfera pública: los espacios políticos instaurados para representar a la ciudadanía, para hacerla partícipe en las decisiones que atañen a todos o para orientar su propia condición social y político no logran cumplir con su cometido. Se puede anotar que existe un enorme abismo entre los espacios políticos instaurados formalmente y aquellos que se ejercen realmente. En especial en el sentido de que, aunque con la constitución de 1991 se lograron crear nuevas instancias de representación, participación y lucha social, no se ha logrado que la sociedad en su conjunto coadyuve en la orientación y dirección del poder político-estatal.

Lo expuesto permite concluir, además, la existencia de una enorme cantidad de ciudadanos que quedan excluidos de las decisiones de carácter político-estatal, bien sea por la abstención electoral, por la antirrepresentación o no-representación, por la subrepresentación, por la baja incidencia de la ciudadanía en el uso de los mecanismos de participación o por la desactivación de la lucha y la protesta social. Cabría esperar, entonces, de la desarticulación entre sociedad y Estado una profunda debilidad, ya casi estructural, de los arreglos institucionales de mediación política de la esfera pública política en Colombia.

⁴⁹SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS. Diez años de regulación de los servicios públicos. Marzo 14 y 15 de 2003. Un especial agradecimiento por la recolección de esta información a un grupo de estudiantes de la ESAP.

⁵⁰DELGADO, Álvaro. Las nuevas relaciones de trabajo en Colombia. En: Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina. Andes y Cono Sur. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

⁵¹PRADA, Esmeralda. Luchas campesinas e indígenas. En: 25 años de luchas sociales en Colombia. CINEP, 2002.

Pareciera ser que a sectores y agentes significativos del Estado en su nivel gubernamental y político –partidos tradicionales-, a pesar de sus reiterados discursos incluyentes y participativos, les ha interesado de forma intencional promover un espacio de mediación con baja capacidad e intensidad para la representación e inclusión de los intereses y demandas de la ciudadanía en el seno del Estado. Al parecer se logró con ello que los recursos y capacidades dispuestos por el Estado, en lugar de destinarse a bienes, servicios y regulaciones a favor de la ciudadanía, se desplazaran más bien a suplir los intereses y demandas propios de la clase política y gobernante, además de los sectores privados afines con ella.

Ejercicio No. 4:
Recolectar testimonios o documentos en los cuales se muestre cómo las diversas formas de representación política, de participación ciudadana y los movimientos y organizaciones sociales han sido un limitante para el proceso de apertura del Estado hacia los ciudadanos. Discutir propuestas alternas acerca de modalidades de mediación informales y su posible influencia en el proceso de mediación entre Estado y sociedad.

2.7 INSTITUCIONALIDAD DE LA ESFERA PÚBLICA POLÍTICA EN COLOMBIA

La baja capacidad o la incapacidad de la esfera pública política llevan al tema de las condiciones institucionales que la soportaron durante la década de los años noventa. Al respecto, aunque se evidenció desde la institucionalidad política y jurídica un intento de apertura de nuevos canales y espacios para expresar y tramitar emergentes problemas y actores de la sociedad, se tiene que la capacidad con la cual fueron dotados desde la ingeniería institucional fue más bien estrecha. En el caso de los espacios de participación llegados con la reforma constitucional de 1991, no se incorporaron los problemas más sentidos de la sociedad colombiana. Asimismo, no llegaron a ser dotados de la capacidad ni de la proyección política que permitiera resolverlos. Cobra consistencia esta hipótesis si, en principio, se consideran las más de 4.200 luchas sociales de ciudadanos realizadas ante el Estado en la década de los noventa en; esta cuantía muestra una rivalidad entre las formas de acceso informal de la sociedad al Estado frente a las instauradas por los espacios participativos oficialmente propiciados; éstas sólo se usaron 101 veces.

Es factible creer que la sociedad acudió a otras vías informales más efectivas para incidir en la resolución de sus problemas acuciantes, en tanto los procesos y los espacios de participación ciudadana no lograron incidir en los centros o niveles de autoridad con poder para resolverlos. Un ejemplo: un problema central presente en el centro de las luchas cívicas en los años noventa fue el de los servicios públicos; ante tal situación, un alcalde escasamente podía resolver problemas de la población relacionados con el acceso o con las tarifas de tales servicios: se encontraban regulados y definidos por medidas correspondientes a instancias centrales del poder nacional del Estado.

Al respecto, Luis Alberto Restrepo llama la atención en relación con la predominancia del carácter local que han tenido los espacios de participación y la coincidencia de su emergencia con los procesos de globalización económica⁵². Además, pareciera que los espacios de participación no han tocado los aspectos estructurales; habría que preguntarse si, tal vez, se han constituido en mecanismos de distracción que llaman a la población a participar en decisiones minúsculas mientras que las de tipo trascendental se toman a puerta cerrada y/o a sus espaldas en altas instancias del nivel nacional o transnacional. La respuesta es afirmativa. Coincidente es la promoción de la democracia participativa y su énfasis en lo local, con la implementación en secreto y por decreto de las reformas económicas de ajuste estructural que llevaron al traste a las economías y a las sociedades de América Latina en la década de los años noventa⁵³.

Además, el diseño de los nuevos mecanismos, en sus funciones y alcances estuvo definido por aquellos que podían ver en ellos un peligro o, por lo menos, una restricción a sus intereses y circuitos de incidencia. Por ello, es de suponerse que los mismos no llegaron a tocar los resortes del poder donde se producían y reproducían los actores tradicionales. Dicho diseño en manos de los “agentes políticos tradicionales” terminará, entonces, por definir una estrategia de apertura política superficial y controlada mediante la cual se instauraron límites a la implementación y a la eficacia de la ciudadanía en su participación respecto de un Estado que, a su turno, permite explorar razones explicativas en relación con la baja capacidad y efectividad a lograda.

“Esta oferta participativa ha sido de iniciativa estatal, con una característica bien precisa: sus contenidos, funciones y alcance, fueron definidos por los agentes políticos tradicionales afincados en los gobiernos de turno y en el Congreso de la República, sin concertación con la ciudadanía, los movimientos y las organizaciones sociales.”. VELÁSQUEZ, Fabio. ¿Qué ha pasado con la participación en Colombia, 2003.

Las bajas capacidades o poco uso de los mecanismos instaurados por la Ley 134 pueden explicarse porque los requisitos legales definidos por los legisladores son, en la práctica, difícilmente realizables: además del gran número de firmas requeridas para su inscripción y aprobación, la aprobación de un gran número de mecanismos -iniciativas legislativas, referéndum, plebiscitos, consultas populares- queda, en última instancia, bajo la discrecionalidad de aquellos representantes políticos a quienes los mecanismos buscan controlar, de aquellos políticos insertos en las corporaciones públicas.

Así, en el caso de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, los legisladores se encargan de volverlos ineficaces. Esta vez, no por la vía de la imposibilidad de su realización, sino más bien tornándolos irrelevantes al dejar su mayoría sin ninguna incidencia efectiva en cuanto a las decisiones públicas del Estado. De los 30 mecanismos de participación, sólo uno es significativo en cuanto a su incidencia respecto de las decisiones, con el agravante de que su implementación se bloqueó. Se habla de la participación,

⁵²RESTREPO, Op. cit.

⁵³GARCÍA, José. De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual. En: Cuadernos de Economía, V. XXII, Bogotá (2003); p. 102.

por parte de los usuarios, en las Juntas Directivas de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos⁵⁴.

Aunque en las autoridades gubernamentales hubo una gran retórica acerca de la democratización y la participación no se hicieron evidentes políticas públicas estatales coherentes de mediano y largo plazo que lograran promoverlas y empoderarlas dentro de la ciudadanía y la institucionalidad estatal. Las instancias gubernamentales encargadas de proyectarlas, articularlas y de velar por su efectividad terminaron por ser endebles y atomizadas; como tampoco se contó con recursos públicos considerables destinados conseguir tales objetivos⁵⁵. La responsabilidad que le competió a las instituciones y los agentes políticos tradicionales no terminará solamente en las instancias que desde el centro se diseñaron, promovieron y financiaron; también compete a las instancias de gobierno municipal responsables de su implementación. En este sentido, los agentes de representación política en el ámbito municipal, en los espacios locales, se relacionaron con la participación ciudadana de manera instrumental; buscaron más la desmovilización o la cooptación de la ciudadanía, antes que su incidencia efectiva en la construcción política de lo público.

Sin embargo, no solo en la participación ciudadana se presentó esta creación o ampliación institucional de los canales de participación con capacidades recortadas o limitadas. En el campo de la representación política y de la competencia electoral puede divisarse similar situación en algunos aspectos. En la reforma del 91 se pretendió sanear la política de prácticas y actores clientelares; sin embargo, los cambios en las reglas políticas fueron insuficientes. Aunque se instauró el aumento de las inhabilidades e incompatibilidades para los cargos de elección popular, se institucionalizó el uso del tarjetón y se promovió el voto programático o la revocatoria del mandato, no se llegó a eliminar la reelección indefinida de representantes políticos -al senado, la cámara, el concejo o las asambleas-.

Tampoco se obligó a la democratización de los partidos ni se creó un sistema electoral coherente que imprimiera limitaciones para impedir el ingreso y reproducción de políticos con poca representación vía residuo u “operaciones avispa”. Asimismo, tampoco se impidió la limitación de la presunción de elegibilidad según la cual se permitía que se eligiera a candidatos con inhabilidades o incapacidades. De igual forma, quedó a medio camino la corrección de la desigualdad política en las competencias electorales por efecto de la financiación y gastos de las campañas y de los partidos políticos.

⁵⁴Se dice que solo es significativo en la de incidencia respecto de las decisiones, pues, de una parte, logra hacer parte de instancias directivas con capacidad de toma de decisiones y, de otra, porque sus acciones involucran decisiones que pueden afectar las vidas de millares de ciudadanos. Sin embargo, al momento, esta participación ha tenido numerosos problemas para implementarse. Existen otros mecanismos que se cuentan como decisionales mencionados por Fabio Velásquez en la obra citada, pero que en apreciación propia carecen de incidencia por recaer sus efectos sobre una proporción de población menor y versar sobre asuntos que, aunque importantes, se consideran como de menor envergadura: la participación en las juntas directivas de las casas de la cultura y en las empresas de salud, las audiencias públicas, los comités de veedurías comunitaria de los servicios de vigilancia y seguridad privada y las audiencias públicas ambientales. En el caso de estas últimas, habría de revisar por qué el citado autor las asume como decisionales.

⁵⁵Op. cit., p. 79-114. El autor relaciona el diseño institucional y las estrategias de fomento de la participación ciudadana.

Sin embargo, algunas de estas restricciones vendrían a remediarse mediante las reformas del 2003 y del 2005. Allí, de una parte, se instauraron unos umbrales mínimos que llevan agrupar a los partidos; de igual forma, se procedería a una financiación estatal de las campañas presidenciales. En todo caso, si bien se han de apuntar sus logros, también se han de reconocer sus restricciones, como la reelección presidencial inmediata.

La ambivalencia de crear canales para la participación, pero recortados en sus alcances, también estuvo dada porque, si bien se buscó una apertura a nuevos actores al escenario político del Estado, pocas reformas y dinámicas de contundencia se establecieron para debilitar los actores y las lógicas tradicionales dominantes de la escena política. Aunque la constitución del 91 introdujo medidas para permitir la entrada a otros actores, como la libertad y la disminución de requisitos para conformar movimientos o partidos políticos o la figura de la circunscripción nacional para la elección del Senado de la República, no fue esto suficiente para generar condiciones institucionales efectivas que posibilitaran un relevo político de nuevos actores y fuerzas en los centros del poder político nacional.

El Congreso así lo mostró. En 1991, el 77,7% de las curules del Senado estaría bajo el control bipartidista; en 1994, el 74,4%; y en 1998, el 64,7%. Se muestra un bajo cambio en relación con quienes manejan el poder político en Colombia. El análisis hecho por Pizarro de no contabilizar los senadores venidos de otras corporaciones políticas como asambleas o cámara y de descartar a los hijos de políticos que buscaban burlar las restricciones legales muestra que la renovación del Senado en las elecciones de 1998 no llegaría siquiera a un 10% de figuras por fuera del bipartidismo⁵⁶. En otro ámbito, en las representaciones políticas a instaurarse por la circunscripción nacional y que debían definirse por votación realizada en todo el país, se tiene que no lograron traer mayor cambio en la forma de constitución y el tipo de representación del congreso. Así lo muestra el estudio de Juan Carlos Rodríguez⁵⁷: se evidencia que la mayoría de senadores siguen siendo elegidos por electores concentrados en ciertas regiones o departamentos y no por poblaciones diversas del conjunto del país.

Habría que leer de varias maneras los logros de las diversas ambivalencias presentadas en las reformas políticas y en los diseños institucionales efectuados en los años noventa respecto de la esfera pública política tanto de la participación ciudadana como de la representación política. Por el solo hecho de adelantar las reformas, se hizo evidente el reconocimiento, por parte del Estado y su dirigencia política, de que las mediaciones políticas precedentes con la sociedad no lograban insertar los problemas ni los actores necesarios para dar vida a un régimen político democrático acorde con sus expectativas y necesidades. Sin embargo, predominó un libreto que requería abrir y ampliar la esfera pública a otros problemas y actores, pero con un acceso restringido que no llegara a amenazar las estructuras de poder de los sectores tradicionales. Por esa vía, se llegó a la elaboración política de unas condiciones

⁵⁶PIZARRO, Op. cit.

⁵⁷RODRÍGUEZ, Juan Carlos. ¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia. Capacidad de adaptación de las elites políticas a cambios en el entorno institucional. En: DEGRADACIÓN O Cambio. Evolución del sistema político. Grupo Editorial Norma, 2001.

institucionales que perfilaron una esfera pública política con reducida capacidad donde la sociedad no lograría proveer al Estado de sus asuntos y demandas relevantes.

La cara opuesta muestra que quizá se haya mantenido una lógica de acción política, cuyos fundamentos estarán dados por evitar que la sociedad provea de direccionamiento al Estado para, más bien, quedar en potestad de actores y espacios minoritarios de la sociedad o del Estado. Espacios que, mediante arreglos institucionales verticales y autoritarios, pudieran imponer a la sociedad cuáles eran o debían de ser los asuntos y las decisiones de carácter “común” y “vinculante”. En otros términos, para que un número reducido de actores pudiera definir la orientación de los recursos del Estado y de sus actuaciones, sin que proporciones significativas de la sociedad contaran con mayores recursos para poder contestarlos o controlarlos.

Otro punto significativo, en cuanto a condiciones institucionales de esfera pública política en los años noventa, estará dado ante la posibilidad de permitir el encuentro e interacción libre de coacción y violencia de sus integrantes. En el caso colombiano, pareciera que ni al Estado ni a los actores que imprimen su dirección les importara que hubiera condiciones mínimas propicias para que pudiera cumplir sus funciones de articulación. Es más, podría sospecharse que la apertura política formal propiciada en las diversas reformas políticas fue acompañada de una política de Estado pasiva, de dejar en libertad a actores y dinámicas paraestatales y estatales que buscaban anular los avances democratizadores logrados. Lo anterior se entiende mejor si se tiene en cuenta que la violencia no ha dejado de dirigirse contra las lógicas democratizadoras que se han querido imprimir a la esfera pública política en Colombia.

“En los últimos cuatro años han sido asesinados 462 concejales y en los últimos 36 meses 27 Alcaldes. Hay 192 municipios sin protección de fuerza pública y 461 bajo el asedio de frentes guerrilleros o columnas paramilitares”. En: Cambio No. 362 (29, may., 2000).

En la representación política, el inicio de la década se inauguraría con una violencia proveniente de sectores del narcotráfico y de extrema derecha. Se llegó, sin que hasta el momento se conozca alguna consecuencia por dichos hechos, a la eliminación, en un solo proceso electoral y en menos de un año, a opciones de corte izquierdista o de disidencia bipartidista como Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro, quienes aspiraban a

la más alta e importante magistratura del país, la Presidencia de la República. La violencia desatada conduciría a un repliegue y a una coacción de los involucrados en la representación política, toda vez que las acciones de intimidación y violencia directa contra candidatos y electores los llevó a ser eliminados del escenario político o desplazados por opciones políticas de tipo coactivo armado.

Los actores y las dinámicas de la participación ciudadana también se verán enfrentados a similar situación que los de la representación política, tal como lo señala María Teresa Uribe en su evaluación de la democracia participativa luego de diez años de promulgada en la constitución política del noventa y

uno⁵⁸. A su entender, los actores y los espacios de participación, a pesar de su reciente incorporación a la vida política del país se verán también permeados por las dinámicas y las lógicas de la guerra que llevará a la ciudadanía y sus fuerzas a replegarse o retirarse de la vida pública. El caso de los movimientos sociales será, con todo, la más extrema. Fueron ellos las principales víctimas de los actores armados y de las redes sociales, económicas y políticas que les prestan soporte.

“... definitivamente la carta de 1991 no fue un pacto de paz ni la participación y los desarrollos de la cultura política desmontaría la hostilidad aunque actuara sobre las causas; al parecer, ocurrió lo contrario, los espacios participativos, las localidades descentralizadas, las movilizaciones colectivas, las organizaciones y movimientos sociales han venido siendo colonizados por la guerra convirtiendo la esfera de acción participativa en otro campo de disputa de los actores armados, bien para liquidar eventuales enemigos u opositores, bien para cooptarlos e incorporarlos a sus propósitos de dominio exclusivo y sus objetivos militares”. URIBE, María Teresa. Las promesas incumplidas de la Democracia participativa. En: Diez años de la Constitución. ILSA, 2001.

Se contó además con el riesgo en el cual se encontraban más de 20.000 dirigentes sindicales, de los cuales se informó que en una proporción superior al 50% se que estaban amenazados⁵⁹. En la década de los años noventa “un promedio de 300 sindicalistas [eran] asesinados al año, y más de 3.500 trabajadores de base sindicalizados [fueron] víctimas del paramilitarismo”⁶⁰, sin que se conocieran o se realizaran investigaciones efectivas para conocer y castigar los autores de dicho magnicidio. De igual forma, producto de esta violencia se encuentran millones de campesinos desplazados que oscilan entre los tres a cuatro millones⁶¹. O en el caso de los movimientos cívicos, tendrían que terminar la década de los noventa y recibir el siglo XXI con protestas por la salvaguarda a su vida y derechos en el contexto del conflicto armado⁶².

De acuerdo con lo precedente, los actores propios de los movimientos sociales, de la representación política y de los espacios de participación ciudadana se verán intimidados y replegados por las lógicas de guerra vividas en el país. Sin embargo, no se responde a una suerte de casualidad, sino que guarda relación con la conexión de lo político con otros ámbitos. Según Romero, puede evidenciarse cómo la apertura de los procesos de democratización relacionados con la descentralización, le elección popular de alcaldes y las negociaciones de paz fue contestada militarmente por el asocio de élites regionales, estamentos militares y sectores narcotraficantes, mediante la conformación de grupos paramilitares encargados de limpiar los territorios de fuerzas políticas y movimientos de corte social, izquierda o que apoyaran la

⁵⁸URIBE, María Teresa. Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En: Diez años de la Constitución. ILSA, 2001.

⁵⁹Cifra tomada por Magil de “El Tiempo” del 29 de abril 29 de 2001, p. XIX.

⁶⁰MAGIL, M, C. Crónica oculta del conflicto. Ediciones desde abajo, 2004. p. XIX.

⁶¹PRADA, Op. cit.

⁶²“Durante los 90, ante el torbellino de violencias que día a día involucraba a más poblaciones y dejaba más víctimas, se volvió a reclamar a través de movilizaciones, diálogos regionales de paz, nuevamente se pidió al gobierno nacional eliminar a los grupos paramilitares y brindar protección a los grupos defensores de derechos humanos”. GARCÍA, Op. cit.

insurgencia armada⁶³. Con tal respuesta, estos sectores buscaban no sólo salirle al paso a las reformas de cuño democrático, sino impedir que se llegara a transformar las relaciones regionales de poder, visibilizar y fortalecer políticamente a actores con agendas sociales o avanzar en el tránsito de llevar a la vida política a grupos en armas.

Se puede entonces esperar que en territorios donde coincidieron o interactuaron élites legales o ilegales que sintieron amenazados sus privilegios, se encontró el uso cobarde y aterrador de la violencia, el camino expedito para cerrar la esfera pública política a la entrada al poder político del Estado a nuevos actores. Habrá que cuidarse de no responsabilizar únicamente a los actores paraestatales; la guerrilla también trae su aporte. Estas presionaron a la sociedad para que se movilizaran a favor de determinadas fuerzas, para impedir que otras se constituyeran en opción política o para asegurar que no hubiera espacio público donde pudieran presentarse para conseguir la adscripción de la población y su transformación en autoridades estatales mediante elecciones.

“A veces uno piensa eso. Pero uno se pregunta también: ¿Quién financia a los paramilitares? Lo que uno encuentra es que los paramilitares están financiados por la casta política, por los terratenientes, por los industriales. ¿Por que en la zona norte, donde se ha desarrollado empresas industriales, se ha generado violencia... Nos dijeron que era necesario hablar con los paramilitares. Y nosotros nos preguntamos ¿Quiénes son? Hay que negociar con quienes le pagan. ¿Y quiénes le pagan?”. Palabras de Floro Tunubalá, exgobernador del Cauca.

Mirado esto en relación con la guerrilla, en compañía con lo descrito respecto de las fuerzas paramilitares, se puede señalar que el accionar de agentes como la guerrilla o las fuerzas paramilitares hacen evidente que el Estado colombiano no ha logrado detener ni las condiciones del conflicto armado ni la guerra sucia desatada por sus actores contra la sociedad que, con sus lógicas, llevan a cerrar los espacios públicos para el ejercicio político de la sociedad o la ciudadanía.

2.8 ACTORES Y ACCIONES EN LA ESFERA PÚBLICA POLÍTICA

Otro rasgo que no puede omitirse en las dinámicas que estructuran las relaciones entre Estado y sociedad propios de la esfera pública política en los noventa consistió en el debilitamiento de los actores y de las acciones que la dinamizan. Un elemento que logra identificarse en los actores que intervienen en la esfera pública política, desde el mundo de la representación política, de la ciudadanía participativa o de los movimientos, ha sido la baja capacidad política de agregación de integrantes e intereses por efecto de un

⁶³ROMERO, Mauricio. Paramilitares 1982-2003. IEPRI. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003. 295p.

debilitamiento de su unidad, amplitud, capacidad y condiciones, que señalará una baja capacidad para producir asuntos u horizontes de carácter común y de escala mayor que permitan afinar apuestas de voluntad, gobernabilidad e integración política vinculante y significativa.

AÑO	N° DE LISTAS			TOTAL LISTAS CONGRESO
	SENADO	CÁMARA	Variación %	
1991	143	478 ó 487	-----	621 ó 630
1994	254	647	31,07 ó 30,07	901
1998	319	692	12.2	1011

Cuadro 3. Aumento de Aspirantes al Congreso de la República por número de listas 1991-1998. Fuente: GIRALDO, Fernando.

En el caso de los movimientos y partidos y del mundo de la competencia electoral se evidenciara lo señalado en el número de listas electorales presentadas. Las listas para los cargos de elección popular al Senado y Cámara llegaron a incrementarse abruptamente durante el transcurso de la década, a tal punto que en las elecciones de 1998 se contará con la existencia de más de 1.000 listas (ver cuadro 3). Implicará dicha proliferación que por un mismo partido se presenten centenas de aspirantes a un mismo espacio de representación política, con similar número inmenso de visiones políticas como, de igual forma, a que el mundo electoral se vea plegado de miles de políticos imposibles de conocer en sus opciones por la ciudadanía.

AÑO	N° . PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS INSCRITOS ANTE EL C.N.E.	VARIACIÓN PORCENTUAL (%)
1991	22	-----
1994	54	59,25
1998	80	48,14
2002	70	-1,25

Fuente: Giraldo, Fernando. *Sistema de Partidos Políticos en Colombia. Estado del arte 1991- 2002.*

Dicha fragmentación también se llegará a evidenciar tanto en relación con los propios partidos políticos como en relación con los sistemas de partidos. En el primer caso, para el solo partido liberal, la fragmentación lo llevó a dividirse en más de diez movimientos distintos que, sin renunciar a su tronco liberal, se postularon y orientaron sobre la base de las máximas de sus jefes particulares y no las del partido en su conjunto⁶⁴. En relación con el sistema de partidos llevará a que en 1997 se reportaran alrededor de ochenta (80)

⁶⁴Movimiento Cívico Seriedad por Colombia, Movimiento Apertura Liberal, Movimiento Colombia mi País, Movimiento Liberalismo Independiente de Restauración, Movimientos Huellas Ciudadanas, Movimiento de Alternativa Avanzada, Movimiento Integración Popular, Movimiento Renovación de Acción, Movimiento Nuevo Liberalismo, Movimiento de Integración Popular, Movimiento Político por la Seguridad Social, Movimiento de Transformación Nacional, son algunos de ellos

movimientos y partidos y que, a finales de los noventa, se reportaran aproximadamente setenta (70) partidos por parte de Registraduría Nacional (ver cuadro).

En otro ámbito de la relación sociedad Estado, diferente al de la representación política, Ingrid Bolívar, al referirse a la participación ciudadana, llama la atención acerca de la proliferación y la desarticulación de los espacios y mecanismos que trajo la nueva democracia participativa⁶⁵. Anota que, si bien permitieron una ampliación de la esfera pública, llevaron a perder a la ciudadanía su dimensión política por dejarse de hacer la participación en una perspectiva de construir un orden social colectivo para el conjunto de los colombianos, para más bien replegarse y perdurar en espacios y prácticas puntuales locales o sectoriales donde se busca la satisfacción de pequeñas demandas.

Como en otro aparte se señaló, a partir de que en los más de 1.000 municipios se han creado gran parte de los espacios de participación en la gestión, se podría estar ante el dato factible que en la actualidad existen a lo largo y ancho del país más de dos decenas de miles de espacios de participación. Aunque su número, ya de por sí es impresionante, habría que preguntarse cuál es la articulación y fuerza correlativa de conjunto para llegar a interrogar hasta dónde han llegado a cambiar las relaciones de poder del mundo político en Colombia.

En el caso de los movimientos sociales también puede evidenciarse una fragmentación que impide que sus acciones den vida a horizontes vinculantes significativos. Al respecto, no sólo se contó con diversidad de organizaciones y movimientos según ámbitos diferenciales de tipo cívico, sindical, campesino étnico, de defensa de los derechos humanos etc., también se presentó un gran número de asociaciones y acciones de carácter localizado y de corta duración, que permiten sospechar el pequeño alcance y su corta articulación.

Para el caso de los movimientos cívicos, se reportaron alrededor de 1.800 luchas que, en su mayor número, tuvieron como campo de acción el nivel submunicipal y municipal, con corta duración en el tiempo de sus acciones: de forma minoritaria, se dan acciones de articulación y cobertura regional o nacional⁶⁶. Por su parte, en el caso de los trabajadores, se reportaron alrededor de unas 1.470 luchas obreras en la década de los noventa, en su mayoría fueron de carácter local, aunque las correspondientes a la pequeña proporción de nivel nacional -15% para el período 1975-2000- fueron las que más trabajadores llegaron a congregarse⁶⁷. En el caso de los movimientos campesinos, para los noventa, sumaron unas 561 acciones⁶⁸ con rasgos que hacen sospechar su fragmentación de "movilización recurrente y desarticulación organizativa"⁶⁹.

⁶⁵BOLÍVAR, Op. cit. p. 208-231. Importante revisar y detenerse en esta crítica, una de las centrales. Hipotéticamente, de crearse en cada municipio las 30 instancias, habría unas 28.000 instancias de participación en Colombia (dado que Colombia cuenta con más de mil municipios). Más hipotético aún si se instauran a sabiendas de la poca injerencia que tienen.

⁶⁶GARCÍA, Op. cit.

⁶⁷Esta cifra reporta la misma imprecisión que se anotó en un principio frente al conjunto de las luchas sociales. Sin embargo, sí es un indicativo aproximado.

⁶⁸Datos inferidos del estudio de PRADA, Op. cit.

⁶⁹ESCOBAR, Op. cit., p. 90.

Al espectro diverso de movimientos sociales y acciones, se puede sumar una multiplicidad significativa, aunque desarticulada, de actores y formas de organización social propias de la esfera pública colombiana: asociaciones como las juntas de acción comunal, de madres comunitarias, de vivienda, cívicas, clubes, movimientos religiosos. En su conjunto, se calcula suman unas 182.724 organizaciones⁷⁰. Su número de integrantes, por lo menos en los libros de inscripción, alcanzan más de 4.000.000 de ciudadanos. Sin embargo, a pesar de lo cuantioso en número, se preveía una difícil articulación entre sí⁷¹: es fácil prever que sus articulaciones evidencian, en el mayor número de casos, déficit de agregación de ámbitos significativos que permitan construir referentes políticos para los órdenes departamentales, regionales o nacionales o, siquiera, que trasciendan el ámbito local.

A lo anterior se suma la temporalidad desplegada por la acción política de los diferentes actores. Al parecer, se evidencia la prevalencia de un vínculo asociativo de carácter esporádico y de corta duración. Situación expresada en las coyunturales microempresas electorales, en los esporádicos levantamientos cívicos y en las momentáneas convocatorias de participación ciudadana. La modalidad de encuentro y convergencia, antes que la organización permanente y el robustecimiento escalonado en el tiempo de los actores, es el vínculo momentáneo. En todo caso, no se ha de ignorar la existencia de esfuerzos importantes en movimientos políticos y sociales por lograr articulaciones extensas y perdurables en el tiempo, tal como se probará en segmentos posteriores de este estudio.

La fragmentación de los actores y la reducida escala de sus acciones llevarán a visualizar a la esfera pública política en los años noventa como un espacio de emergencia múltiple que genera interrogantes acerca de su capacidad de producir asuntos e intereses comunes relevantes para el pleno de la sociedad. Con ello, habría de proporcionar horizontes vinculantes significativos para alimentar o estructurar formas de asociación, integración o movilización de envergadura significativa que impacten sustancialmente las estructuras de poder del Estado colombiano y de su sociedad en conjunto.

En tanto, los actores y sus acciones no logran una organización robusta ni una escala mayor en sus acciones, como tampoco una comunicación o articulación con otros actores. Se devela una esfera pública política con problemas de agregación y articulación de fuerzas sociales y políticas que traen consigo un problema mayor. De una parte, no posibilita configurar actores representativos que ganen adhesiones significativas a través de los cuales sectores amplios de la población se sientan incluidos en el mundo político. De otra parte, que dé lugar a plataformas e imágenes colectivas vinculantes de carácter global que posibiliten la convergencia de fuerzas e iniciativas emergentes de la sociedad para construir e integrar un orden social democrático con rasgos y parámetros mínimos compartidos por el conjunto de la sociedad.

2.9 REFLEXIONES FINALES

⁷⁰ROMERO, Op. cit.

⁷¹LONDOÑO, Op. Cit.

Una pregunta que no puede dejarse de formular a estas alturas, luego de haber hablado en repetidas ocasiones de representación política, participación ciudadana y organizaciones y movimientos sociales, se centra en el porqué o cuáles son las relaciones que entre ellas se divisan en la esfera pública política en la década de los noventa.

En el ámbito de los actores y de los procesos de representación política y de los atinentes a la participación ciudadana se divisa tensión y asimetría pues la segunda se presenta instrumentada y limitada por obra de la segunda. Como en otro momento se indicó, los actores políticos afincados en los espacios de representación y de gobierno diseñaron una normatividad jurídica casi imposible de cumplir para poner en marcha los mecanismos de participación. Así mismo, demoraron recursos y políticas públicas para llevar a la participación a ser una realidad. Desde los ámbitos locales se replicó lo hecho desde los resortes centrales del poder de Estado ya que en gran cúmulo de experiencias los sectores políticos ligados a la representación política implementaron la participación de forma reducida y sin alcances.

Asimetría de poder también porque la participación ciudadana se diseñó para que se efectuara lo más lejos posible de los espacios centrales del poder político nacional y se relegara al ámbito local so pretexto de ser ese el escenario por excelencia para la construcción participativa de la democracia.

Muestra el diseño realizado por los actores de la representación política tradicional, su cuidado por impermeabilizar los espacios trascendentes de poder político de las lógicas y de los efectos provenientes de la participación ciudadana directa. Como se ve, lograron que los mecanismos y espacios formales de participación ciudadana tuvieran escaso éxito en el plano nacional y local; en especial, en aquellos que contaban con alguna capacidad política para contener sus actuaciones o desempeños, tales como las revocatorias o las iniciativas legislativas que le implicaban pérdida o remoción de su poder político a favor de la ciudadanía.

Sin embargo, el tránsito y el bloqueo no se dieron solamente en un único sentido. Los espacios de participación ciudadana se constituyeron, a su turno, en escenarios de aprendizaje, liderazgo y visibilidad pública. Espacios donde los actores sociales aprendieron las lides del mundo político, ganaron destrezas y reconocimiento de la ciudadanía, al punto de llegar, en algunos casos, a despertar sus posibilidades y ambiciones de participar respecto del mundo de la competencia electoral propia de la representación política⁷². Aunque habrá que decir que dicha tendencia apenas se dibujó en el escenario político, sí se evidencia con mayor claridad la tensión que en el nivel simbólico promueve la promoción la participación ciudadana respecto de la representación política.

Interesadas las campañas de formación que soportaron la participación ciudadana en romper la tradición clientelista y bipartidista del sistema político colombiano, llevaron a los habitantes a concentrar su atención y participación

⁷²Cuestión para no verse de forma negativa, como se insinúa en el texto de Velásquez y González citado. Por el contrario, precisa ser interrogada en cómo y de qué manera se hacen pertinentes dichos transitos.

en la construcción de ciudadanos virtuosos prestos a asumir comportamientos “civilizados” y a colaborar en las acciones e iniciativas del gobierno, al tiempo, que los incitó a desconfiar de su participación respecto de procesos de representación política⁷³. El efecto juzgado aquí como negativo sería que, al introducir la normativa y las campañas de participación a un mundo alejado de los “políticos” y los espacios donde ellos actúan, el efecto, premeditado o no, consistió en estimular a un desencanto y a un repliegue de la participación de la ciudadanía en el mundo electoral. Espacio donde con mayor fuerza se incide en la orientación del Estado, por ser desde allí desde donde se definen las autoridades públicas⁷⁴.

Entre la representación política y la participación ciudadana directa se presentaron tensiones en doble vía que fueron aún más significativas en su conjunto y en la configuración política derivada de los movimientos y de las organizaciones sociales.

Los movimientos y las organizaciones sociales serían reconocidos como resortes centrales en la ampliación de los espacios de representación política en el ámbito local por la presión que llegaron a ejercer sobre el Estado, como la dada por la elección popular de alcaldes o en la promulgación de nuevos espacios de participación ciudadana directa. Al parecer, dichos espacios otorgados por la institucionalidad oficial no alcanzaron a ser la traducción efectiva para canalizar sus demandas y aspiraciones. Esto cobra validez si se tiene en cuenta el número elevado de luchas sociales cívicas protagonizadas en los años noventa frente al uso reducido de los mecanismos de participación. Por estos cauces puede revelarse un distanciamiento entre lo político social y lo político estatal, por verse la ciudadanía en la necesidad de proceder a trámites y acciones por cauces no oficiales.

Aunque se abrieron espacios de participación en relación con diversos problemas sentidos por la sociedad –servicios públicos, planeación para el desarrollo, educación etc.- las capacidades políticas no lograron proveer soluciones ni capacidades adecuadas para superar los retos ni las problemáticas de poblaciones asentados en distintas partes del país. No obstante, aunque ineficaces en el plano del trámite de la demanda social, en el plano simbólico pareció que los mecanismos y espacios de participación sí lograron varios efectos. Con el discurso sustentado respecto de la democracia participativa, se logró posicionar frente a la opinión pública la imagen de un Estado abierto y dispuesto a acoger a la ciudadanía en sus necesidades y demandas, mientras sus dirigentes diseñaban e implementaban mecanismos y espacios con capacidades y requerimientos limitadas.

La eficacia política simbólica lograda ha de ser ubicada, entonces, mientras que iban en vía contraria las promesas y los hechos de la participación ciudadana. A su turno, se estructuraba un soporte ideológico utilizado en muchos casos para desestimar, y en casos rechazar, a los sectores reclamantes de inclusión y apertura del régimen político. Al enarbolar la

⁷³Una crítica interesante en este sentido se halla en Uribe, Op. cit.

⁷⁴Llega a efectos contrarios a los buscados. Ante el retiro de la ciudadanía son los políticos quienes terminen por ocuparse de ella; con ello, controlan los cargos de poder público estatal mediante los cuales se toman las decisiones de trascendencia para la ciudadanía.

existencia de los mecanismos y espacios de participación como canales institucionales de mediación entre sociedad y Estado, a las demandas y las acciones de descontento de la sociedad y la ciudadanía realizadas por fuera de ellos, sus acciones y reclamos se les acusaría, no en pocos casos, de ser ilegales y, más aún, como sospechosos de estar vinculadas con fuerzas oscuras, cuya búsqueda era desestabilizar la democracia⁷⁵.

Conecta lo anterior con la relación dada entre los movimientos sociales y la representación política. Uno de los factores centrales que llevó a efectuar el proceso de descentralización política fue la presión, la visibilidad y la fuerza cobrada por las movilizaciones y las luchas sociales. Una vez realizada la apertura política a actores provenientes de las terceras fuerzas en la elección popular de alcaldes, entre las cuales se incluyeron varios de estos movimientos, las mismas respondieron positivamente a su llamado al lanzarse a la competencia por la representación política.

Sin embargo, esa apertura y oportunidad política acogida, en ciertos casos no sólo tuvo que enfrentar la resistencia de actores políticos provenientes de los partidos políticos tradicionales -que a través de alianzas se negaban a perder el poder del Estado-, sino, de igual forma, la de sus propios asociados. Lo anterior porque no se pudo dar respuesta a todas sus aspiraciones por la falta de capacidades políticas y fiscales de los municipios ahora por ellos "gobernados"⁷⁶. En este sentido, su tránsito por el mundo de la representación política, en ocasiones, vino a señalar su propio debilitamiento. Se debieron enfrentar representantes de los movimientos sociales a un mundo político que requería capacidades, y no sólo de buenas voluntades. Capacidades de las cuales carecían muchos de los municipios en su estructura política, administrativa y fiscal⁷⁷. La pregunta de más de un dirigente municipal se tradujo, entonces, en cómo responder a las demandas venidas de la sociedad como la contraoferta a los servicios públicos sociales y domiciliarios o la generación de opciones frente al conflicto armado. Más aún cuando la normativa y las directrices de política pública regidoras de dichas materias los maniataba por ser definidas y depender de los centros de poder del ámbito nacional.

Se evidenciaba así que el problema político consistía en no sólo abrir y acceder espacios de representación política para la ciudadanía, sino, igual de importante, otorgarlos con la calidad y en la capacidad suficiente para que fueran efectivos en el trámite de necesidades y demandas. Esta debilidad de los espacios del nivel municipal puede encontrar un indicador en el alto porcentaje de movilizaciones sociales y cívicas donde se buscó interpelar a las instancias de carácter nacional antes que las de tipo local, aproximadamente un 20%⁷⁸.

⁷⁵Esta representación respecto de los movimientos sociales en las representaciones que se hacen de los movimientos sociales se puede encontrar en BONILLA, Jorge Iván, GARCÍA, María Eugenia. Espacio público y conflicto en Colombia. El discurso de prensa sobre la protesta social: El tiempo, 1987-1995. p.276-309.

⁷⁶GARCÍA, Op. cit.

⁷⁷Ibíd.

⁷⁸CINEP, Op. cit.

El entrecruce de los movimientos sociales y de la representación política se insinuó por otras vías. La competencia por la representación política, o la relación con sus actores, llevó a determinados movimientos a divisiones y rupturas, como se insinúa en varios análisis respecto de los movimientos obreros o indígenas⁷⁹. Aunque no debe conducir esto de por sí a encontrar una relación negativa entre movimientos y representación política, pues es un punto que debe investigarse en profundidad. Para señalar que no es la regla, valga situar complementariedades positivas, como lo muestran las experiencias exitosas de los indígenas en la constituyente de 1991 en relación con los avances frente al reconocimiento de la titulación de tierras y sus autonomías políticas y culturales⁸⁰.

Otra de las vías, entre movimientos sociales y representación, se expresó en que algunas protestas y luchas sociales, así fueran reducidas, mostraron que también hubo un tránsito en vía contraria que la dada en la acción política representativa cuando pasó a la acción política social. Representantes políticos locales investidos de autoridad, ante condiciones inmanejables para sí y abandono de sus localidades por los poderes centrales, hacen parte de movilizaciones sociales que convocan a la solidaridad y a la participación de la ciudadanía para reclamar y lograr respuestas de los centros de poder nacional⁸¹. Por esta vía, se puede visibilizar lo ya señalado. Es decir, entre la acción de los movimientos sociales y la representación política no siempre se da oposición, sino que pueden presentarse lógicas donde se encuentren y complementen para el logro de mayores capacidades y oportunidades para la representación política, pero igualmente para la ciudadanía organizada por intermedio de movimientos sociales.

Finalmente, aparte de las características anotadas en relación con las diversas relaciones entre ámbitos de la participación electoral, ciudadana y sociedad señalan una esfera pública política jerarquizada y enfrentada. Mientras los actores de representación política se sitúan en un estrato superior de mediación política y acaparan los espacios políticos con mayor incidencia sobre los centros y recursos del poder estatal, al turno diseñan mecanismos participativos con escasas capacidades y poderes de decisión. Los actores sociales, ante el cierre a la inclusión propuesto por los espacios y mecanismos propuestos por aquellos, se dan a la tarea de construir otro estrato de mediación para que sus necesidades y problemas puedan llegar a conectar con el Estado y así lograr movilizar recursos y capacidades a favor suyo.

Sin embargo, se nota una tensión fuerte entre el estrato de la representación y la de los movimientos sociales. Tensión que llevó a promover un estrato intermedio de mediación entre uno y otro, conformado por los mecanismos y espacios de participación ciudadana. Este estrato, por el diseño y por las capacidades con las cuales fue adoptado, termina por constituirse, antes que en una negociación política para democratizar el poder entre los actores políticos y los actores sociales, en una oferta autoritaria y excluyente de

⁷⁹Los trabajos Rocío Londoño y de Eduardo Pizarro refieren aspectos al respecto.

⁸⁰El problema entre movimientos sociales y representación política estaría más bien del lado del momento y de la manera como se lleva este tránsito para marcar la frontera en el plano organizacional y de acción entre uno y otro.

⁸¹Un porcentaje de las luchas sociales fue convocada por las propias autoridades. Ver. CINEP. Op. cit.

búsqueda momentánea y parcial de neutralización del segundo estrato por parte del primero. Existen evidencias suficientes para sospechar que los mecanismos y espacios de participación se constituyeron menos en canales efectivos para tramitar las aspiraciones y demandas de la sociedad y más en estructuras de inclusión restringida.

Por esta vía, la “democracia participativa” promovida por el Estado y sus dirigentes, antes que inaugurar una esfera pública política empoderante y permisiva de flujos y distribuciones de poder ecuanímes entre actores políticos y sociales, trajo como sentido dominante una función de contención simbólica y política a la inclusión de la ciudadanía y de los actores sociales. Función de contención triple. En primer lugar, porque encubre una concentración y modalidad de gestión del poder político del Estado al presentarlo como democrático y participativo cuando en los hechos da pasos en sentidos contrarios. En segundo lugar, porque somete a las demandas sociales a una pérdida de legitimidad por cuanto, al no ser tramitadas a través de dichos espacios y mecanismos, se exponen a ser tildadas de estar por fuera de la democracia. En tercer lugar, porque por el modelamiento al que son sometidas las tensiones o reclamos en su circulación por los canales diseñados por los dirigentes políticos, se reduce su capacidad y alcance de transformación social.

Ejercicio No. 5: Con base en lo expuesto en esta unidad y en otras fuentes bibliográficas, cada estudiante realizará un ensayo en torno al papel que, como administrador público, le compete en cuanto a la promoción o cierre de la apertura institucional del Estado hacia los ciudadanos. Definir las distintas formas en que el administrador público puede o no contribuir a dicha finalidad y si esto es o no es posible en una realidad como la colombiana.

2.10 EVALUACIÓN

Ejercicio 1.

Actividad	Con base en lo visto en las asignaturas precedentes relacionadas con lo público, discutir en clase el concepto de “esfera pública política” y consignarlo en una relatoría. En grupos establecer por escrito cómo dicho concepto aportaría elementos al estudio de la democracia colombiana.
Criterios de evaluación	Calidad de la relatoría realizada. Participación en la mesa redonda. Valor: 10% de la nota de esta unidad.
Metodología	Relatoría. Memoria escrita que recoge las posiciones y argumentaciones de los participantes en una sesión y actividad. Debe contener: 1. Fecha, hora, tema de la sesión y asistentes 2. Agenda enumerada de los problemas o asuntos tratados a lo largo de la discusión 3. Presentación en torno a cada uno de los problemas y asuntos, de las posturas y de las argumentaciones relevantes presentadas en la discusión 4. Conclusiones generales 5. Asuntos pendientes para próximas sesiones.

Ejercicio 2.

Actividad	Consultar en las oficinas municipales y en las organizaciones sociales las diversas formas de participación existentes en el municipio. Con esta información elaborarán un ejercicio de análisis el que consignarán por escrito para establecer las modalidades de relación entre los habitantes del municipio y las autoridades gubernamentales y, de la misma forma, si las formas de participación han incidido en la mejora de sus condiciones de vida, tanto individual como social.
Criterios de evaluación	Cantidad y calidad de la información recolectada. Documento de análisis realizado. Valor: 20 % de la nota de esta Unidad.
Metodología	Ejercicio de análisis. Caracterización de determinado fenómeno u objeto de estudio a partir de la recolección sistemática y periódica de datos, informaciones, entrevistas, encuestas, informes etc. La consistencia del análisis radica en: 1. Recolección de un número significativo y suficiente de información que muestre diversas visiones o niveles de análisis acerca del problema o asunto estudiado 2. Definición de variables de análisis a partir de las cuales se ordenará y descifrará la información recolectada 3. Elaboración de matrices de análisis donde se clasificara y ordenara la información acorde con las variables señaladas. 4. Elaboración de una caracterización a partir del análisis global realizado. Importante que lleve el tema, problema o asunto central que encontraron en el análisis; las principales hipótesis; la metodología y las fuentes en que se basó el análisis; las argumentaciones que sustentan las tesis; los ejemplos, cuadros o noticias -pie de páginas- que soportan los análisis; conclusiones.

Ejercicio 3.

Actividad	Por parejas realizar análisis de prensa donde se haga evidencia que los mecanismos de representación política, de participación ciudadana y las formas de organización y movimiento social han permitido la apertura política del Estado a los ciudadanos, así como su inclusión en la Esfera Pública Política. Luego, discutir en clase lo consultado.
Criterios de evaluación	Cantidad y calidad de la información recolectada. Documento realizado. Material elaborado para la presentación. Manejo del tema y fluidez en la exposición. Valor: 20 % de la nota de esta Unidad.

Metodología	<p>Estudio de caso. Da cuenta de una experiencia o situación donde una dinámica entre actores y contextos configura un fenómeno, relación o proceso que es de interés registrar. El estudio de caso trae consigo la recolección de testimonios, documentos, reportes de prensa, fotografías, videos, observaciones de campo, etc. de acontecimientos sucedidos en la vida real. Acontecimientos que, de manera fragmentaria y dispersa, expresan cómo se va dando vida y se transforma “algo” que es del interés estudiar. El estudio de caso se construye con personajes, momentos, situaciones, recursos ubicables y vinculados a espacios y tiempos específicos. Lo anterior no es suficiente, pues el estudio debe contar con un soporte conceptual que permita que los elementos estudiados tengan un marco común que permita ir referenciándolos y articulando entre sí de tal forma que el estudio exprese cierta estructura o patrón de relaciones. Además, también, el estudio de caso debe hacer evidente un relato que recree con situaciones, sensaciones, personajes, emociones una historia con un principio, fin, nudo, desenlace y enseñanzas.</p>
--------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ejercicio 4.

Actividad	<p>Con base en lo expuesto en esta unidad y en otras fuentes bibliográficas, cada estudiante realizará un ensayo en torno al papel que, como administrador público, le compete en cuanto a la promoción o cierre de la apertura institucional del Estado hacia los ciudadanos. Definir las distintas formas en que el administrador público puede o no contribuir a dicha finalidad y si esto es o no es posible en una realidad como la colombiana.</p>
Criterios de evaluación	<p>Coherencia y estructura global del ensayo. Problema, tesis, argumentaciones, conclusiones. Bibliografía consultada y pie de páginas. Originalidad en pensar y problematizar un asunto. Ortografía, signos de puntuación y redacción en general. Valor: 30 % de la nota de esta Unidad.</p>

Metodología	<p>Ensayo. Modalidad de escritura mediante la cual, de forma sistemática, coherente y sustentada se expresa el punto de vista acerca de un determinado asunto. La fuerza del ensayo radica en la capacidad de innovar o de renovar los puntos de vistas o enfoques, desde los cuales se ha visto o pensado determinado asunto. De igual manera el ensayo, aunque es un punto de vista personal, en el caso de los contextos académicos, muestra cómo el autor es capaz de recoger y dialogar con otros autores que se han pronunciado en relación con el tema. Por tanto, es importante que revele la consulta de diversos autores y fuentes en las que se muestra el conocimiento de un campo; de igual modo, es vital la contribución que el ensayista realiza. El ensayo se estructura mediante un propósito, el problema o asunto que se ocupara, los elementos desde los cuales se abordará el mismo, las tesis y sus respectivas sustentaciones, las conclusiones. El escrito final se organiza en un marco de párrafos, títulos y subtítulos que conformen una unidad mínima.</p>
--------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ejercicio 5.

Criterios de Evaluación	<p>Parcial, quices y/o autoevaluación. Valor: 20 % de la nota de esta Unidad.</p>
Metodología	<p>A criterio del tutor o del grupo</p>



UNIDAD III

**ESFERA PÚBLICA
COMUNICATIVA Y OPINIÓN
PÚBLICA EN COLOMBIA**

3 ESFERA PÚBLICA COMUNICATIVA Y OPINIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA⁸²

3.1 INTRODUCCIÓN

La opinión pública se ha entendido tradicionalmente como la información que se comunica y transmite por los medios de comunicación de masas. Sin embargo, aquí se pretende hacer énfasis en la información transmitida por los medios de comunicación que se relaciona primordialmente con el posicionamiento de asuntos en la agenda pública por parte de los diversos actores sociales. Información que después habrá de constituirse en ruta de orientación y dirección de la actuación de las autoridades estatales y gubernamentales. En este sentido, se hace necesario cuestionar la inclusión de diversos actores a la esfera pública comunicativa en Colombia.

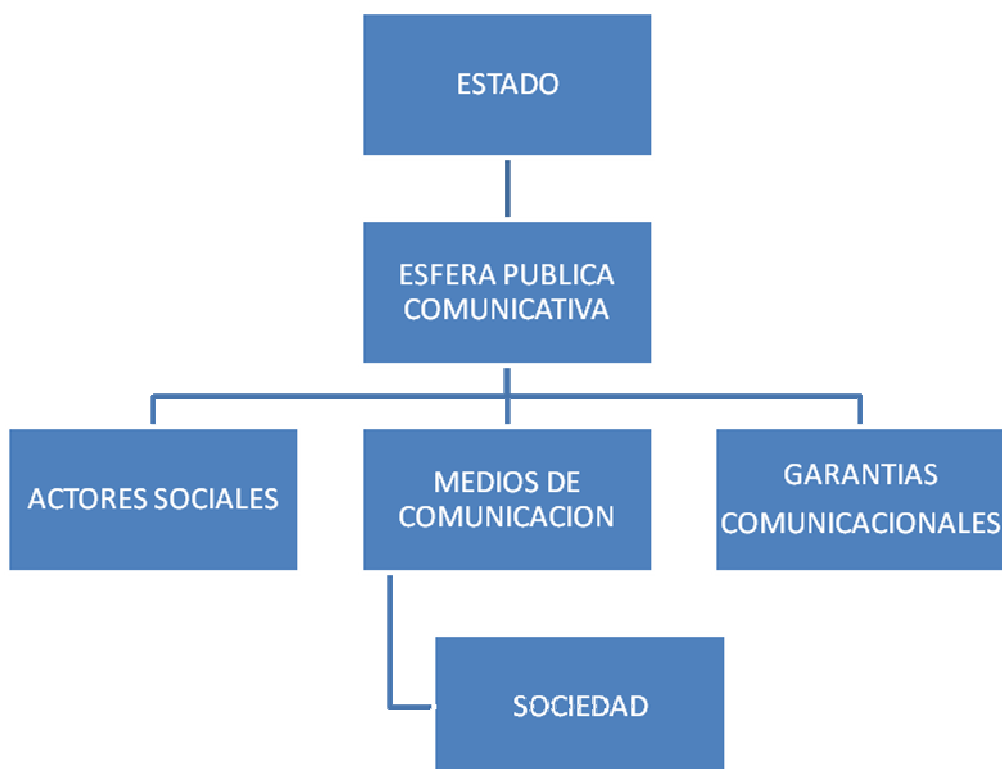
El presente capítulo tratará de las condiciones establecidas por el proceso de la Constituyente de 1991 en el sentido de permitir o inhibir el acceso y la inclusión de diversos actores sociales a dicha esfera, de forma tal que se dieran fin a las tradicionales y excluyentes modalidades de ingreso. El capítulo se estructura, en primer lugar, por elementos conceptuales que buscan desentrañar qué se entiende por opinión pública y cuál debería ser su papel en la puesta en escena de los asuntos relevantes para el conjunto de la sociedad. Se dará la discusión en torno a la concepción que en la Constituyente del 91 se tenía acerca de la comunicación para el desarrollo democrático; por esta misma vía se pondrán en evidencia la divergencia de posiciones que había al interior de la Constituyente en relación con el deber ser de la comunicación en Colombia después de instaurado el nuevo sistema constitucional.

Su real incidencia, en cuanto a la inclusión o exclusión de actores anteriormente invisibilizados, en la esfera pública comunicativa en Colombia se tratará en “Garantías institucionales respecto de los derechos de la esfera pública comunicativa”. Este apartado reviste gran importancia dado que analiza el comportamiento de diversos actores sociales y políticos en torno a la producción y la reproducción de opinión pública en el país; se analiza, de modo particular, la actuación de los grupos armados al margen de la ley en cuanto a la limitación que han impuesto para un despliegue auténtico y eficaz de la función comunicativa en el país.

Finalmente, en “Pluralismo en la esfera pública comunicativa en Colombia” se exponen las tendencias que muestran las restricciones al proceso de apertura y democratización de la esfera pública comunicativa en Colombia. Este aparte da elementos para evaluar si en Colombia, dadas diversas condiciones institucionales, realmente se logró el acceso a dicha esfera, qué actores

⁸²Los aspectos centrales del presente capítulo se toman de la investigación titulada “Democracia, Comunicación y Esfera Pública en Colombia. 1990-2005” orientada por Jesús Molina y Jorge Blanco. Grupo de Investigación Topos, ESAP, 2005.

podieron ingresar y cuáles siguieron posicionándose como actores relevantes al interior de la misma. El capítulo se cierra con unas reflexiones finales en torno a las temáticas desarrolladas.



3.2 JUSTIFICACIÓN

La problemática referida a los procesos de agenciamiento al interior de la esfera pública comunicativa, así como la opinión pública, surge como componente relevante de la problemática pública colombiana contemporánea. La naturaleza de la esfera comunicativa y de la opinión pública determina qué actores pueden ser partícipes visibles de la tramitación de asuntos, intereses y demandas desde el ámbito social hasta el ámbito de lo político-estatal. La esfera pública comunicativa resulta ser el mecanismo idóneo para que las demandas de los actores sociales sean incluidas en las agendas públicas. Al examinar su composición, las garantías institucionales que ofrece y el tránsito de actores que permite, entre otros aspectos, se puede llegar a determinar cuáles actores son incluidos y cuáles son excluidos de la esfera pública en Colombia.

La importancia del estudio de la esfera pública comunicativa y la opinión pública también se relaciona directamente con la capacidad de control de los ciudadanos sobre las actuaciones del poder estatal. A través de la opinión pública se pueden publicitar las acciones de las autoridades estatales y los agentes políticos. Sean estas actuaciones objeto de alabanza, de rechazo, de repudio público o de duda, funcionarán de canal de información hacia la sociedad para que determine y evalúe qué están haciendo el Estado y sus representantes políticos en torno al cumplimiento de la voluntad democrática

del conjunto del cuerpo político. Ello solo es posible a través del acceso -y con ello, la ampliación- a la esfera pública comunicativa. En resumen, las condiciones institucionales que hacen viable la apertura o el cierre de la misma serán, a su vez, condicionantes de las actuaciones que podrán ser controladas, las que serán objeto de censura por parte de la sociedad y, finalmente, quiénes podrán denunciar dichas actuaciones y quiénes tendrán la capacidad de controlarlas.

3.3 ELEMENTOS CONCEPTUALES

En la cotidianidad se tiende a considerar “opinión pública” como todo aquello relacionado con lo publicado y difundido por los medios de comunicación de masas. Sin embargo, esta visión es corta, pues la opinión pública como tal desempeña un rol fundamental en el ejercicio del poder político del Estado. En el contexto de que un régimen democrático pretende reflejar y conectar las decisiones políticas de los representantes con las de sus ciudadanos para darle vida a su forma representativa, aparte del voto electoral, que expresa las preferencias de opción de los ciudadanos, las opiniones o juicios públicos se constituyen en indicadores que permiten conocer a autoridades y representantes si se están orientando de acuerdo con las expectativas de sus gobernados.

Ejercicio No. 1: A partir de artículos de libros, revistas o internet, elaborar en grupos un concepto de “opinión pública” y plasmarlo en una relatoría. Se discutirá dicho concepto en una mesa redonda y se problematizará cómo incide en la construcción de democracia en Colombia

La opinión pública supone la regulación del Estado mediante la crítica y la controversia racional de sus actuaciones. Por su intermedio, la ciudadanía ejerce el derecho a criticarlo y a llevar observancia de sus acciones. La influencia de la opinión pública o el valor que puede cobrar pueden reconocerse, por ejemplo, cuando un gobierno o candidato ignora sus corrientes: a futuro es muy probable que no se le conceda o ratifique su mandato mediante voto. A partir de la deliberación pública y la constitución de públicos se hace un control del Estado, se genera o no estima hacia el gobierno y sus actuaciones. El control no es directo, en términos de remover o no las autoridades cuando no se adecuen a las preferencias, sino más bien de influir en ellas y en los conciudadanos a partir de la consideración que se tienen de sus decisiones, actuaciones u horizontes de acción. -

Jürgen Habermas parte de elementos fácticos y busca constituir una teoría normativa de la democracia. Propone la instauración de procedimientos y criterios comunicativos para la formación democrática de la voluntad y de la opinión pública que ex-ante y ex-post racionalice y fundamente las actuaciones del sistema político para que concuerden con exigencias y problemáticas del mundo de vida de la sociedad. Se trata que el sistema político produzca no solo decisiones vinculantes tendientes a fortalecer la cohesión social, sino también que sean legítimas. Para ello el autor, a partir de otros autores, plantea como estrategia posible la conexión institucional entre sistema político y periferia⁸³.

⁸³HABERMAS, Jürgen. Facticidad y validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta, 1998. p. 439.

En tanto, entiende el sistema político como constituido por un núcleo administrativo, uno de justicia y otro de carácter deliberativo constituido por el parlamento, los tribunales y las elecciones; a su vez, entiende la periferia formada por asociaciones y organizaciones sociales integrantes de la sociedad civil, público ciudadano y corporaciones que soportan un espacio comunicativo de la opinión pública. La propuesta se orienta, entonces, a alimentar la formación formal de construcción de voluntad y opinión política acontecida en el núcleo deliberativo del sistema político, con la formación informal de las mismas que acontece en el espacio público comunicativo de la periferia. Se trata, entonces, de que desde la opinión pública se afecten y presionen las rutinas y constelaciones de intereses que operan en el sistema político para que den cabida o tratamiento a problemas venidos del seno de la sociedad.

Lo anterior se hace posible porque el espacio o esfera de la opinión pública, aparte de constituirse en un espacio donde circulan flujos de informaciones y tomas de postura, se constituye a sí misma en una especie de red dispersa de sensores que detectan, identifican y tematizan los diferentes problemas de cohesión social existentes en la sociedad. De igual forma, hace posible la afectación del sistema político, gracias a su función de hacer las veces de “caja de resonancia” que le “sube el volumen” a problemas o asuntos recogidos en la sociedad y que, a su turno, fueron previamente filtrados y agavillados a través del debate racional y el consentimiento⁸⁴. Dicho espacio, en todo caso, no es posible neutral ni estático, sino que se constituye en un espacio de poder. Espacio caracterizado por el autor como un ámbito donde, aparte de darse una lucha por la influencia, dominan los medios de comunicación; espacio que cuenta con restricciones que hacen difícil su acceso e influencia en y de organizaciones sociales propias de la sociedad civil. A su vez, Habermas deposita, de manera central, en tales organizaciones la esperanza de la tematización, interpretación, dramatización convincente y eficaz de los problemas dispersos por la sociedad.

Un lugar central de referencia en torno a la construcción de la influencia a través de la opinión pública está dado por la capacidad que tiene de constituir agendas de asuntos de atención compartida a gran escala -agendas públicas- que por vía indirecta terminan por determinar los temas o asuntos objeto de las autoridades e instituciones políticas. La lucha por la influencia en términos de opinión pública, desde uno de sus lugares centrales, se define por las dinámicas de construcción y movilización del público o los públicos en el seno de la sociedad. La cuestión está en determinar cuáles asuntos requieren la atención del conjunto de la sociedad y de las autoridades. Las agendas institucionales públicas dependerán de las agendas públicas sistémicas. Las primeras se asumen como aquel conjunto de asuntos puntuales objeto de consideración activa y seria de las autoridades institucionales de Estado; las segundas se entienden como el conjunto de asuntos y controversias más o menos abstractos que reclaman la atención de las autoridades y el pleno de la sociedad⁸⁵.

⁸⁴Es una inferencia que se realiza a partir de los planteamientos del autor, quien no lo plantea de forma expresa.

⁸⁵COBB, Rogers y ELDER, Charles. Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda. México: Noema Editores, 1986. p. 115

Como el problema está en el posicionamiento de agendas y en la construcción de públicos, el acceso que puedan hacer los actores a los espacios de comunicación masiva como los medios de comunicación se vuelve central. Así, la influencia en el espacio de opinión pública, que redundará en influencia respecto del sistema político, dependerá de la disponibilidad de recursos y capacidades para llegar a controlar y a participar de y en los medios de comunicación; o, en su defecto, para hacer circular los asuntos por medios alternativos o redes interpersonales presenciales o virtuales que les haga llegar a un gran número de la población o que haga imposible que los medios masivos los ignoren⁸⁶. El pluralismo en la Esfera pública comunicativa pasa por la posibilidad de medios para interactuar, manifestar libremente sus opiniones y concepciones. Lo anterior puede lograrse a través de la disponibilidad de los medios y la igualdad de condiciones en el acceso a los mismos, vía democratización.

3.4 CONSTITUYENTE DE 1991 Y COMUNICACIÓN PÚBLICA

Con la constitución de 1991 inicia en Colombia un proceso de renovación política e institucional que marcará los destinos del país en los siguientes años. De manera específica será la Asamblea Nacional Constituyente el lugar de discusión y debate públicos donde se saquen a relucir temas y asuntos de interés nacional: los deberes y derechos de los ciudadanos, la estructura del Estado, el status de los actores alzados en armas, el régimen económico, etc. Importante resaltar el papel jugado por las llamadas “terceras fuerzas” que se ocuparon de agenciar, tramitar y canalizar las demandas de los sectores no visibles de la sociedad hacia la esfera de las autoridades políticas con el claro objetivo de lograr que tuvieran algún tipo de solución institucional y que, a la vez, esa solución pudiera plasmarse en la nueva Carta Política.

Uno de los puntos clave a que se llegó en la Constituyente fue el de considerar a la comunicación pública como uno de los pilares que sostiene y permite el funcionamiento del sistema democrático. En este sentido, los debates que se dieron al interior de la Asamblea giraron en torno al análisis y la evaluación de las garantías comunicativas con las cuales contaban los colombianos para expresarse libremente y hacer circular sus opiniones sin restricción alguna. Dichos debates generaron dinámicas de tensión. Por un lado, se discutió acerca de la necesidad de que el Estado colombiano interviniera en el régimen de propiedad de los medios, para así garantizar una comunicación mucho más libre y democrática. Por otro lado, se planteó la cuestión de si la libertad de prensa consagrada en la Constitución de 1886, cuyo sustento era garantizar la libertad para fundar medios a quien contara con las posibilidades, era suficiente para garantizar una comunicación democrática para el conjunto de la sociedad colombiana.

Como soporte de dichos debates, se dio una fuerte discusión acerca de la naturaleza y constitución de los medios de comunicación en Colombia. Algunos

⁸⁶En este sentido, las posibilidades de posicionar un asunto en temas relevantes para la sociedad y el estado se definirán, en parte, por una serie de factores: los medios con que cuenten los grupos o actores de la sociedad para hacerse visible, la disposición a la apertura o cierre que tengan los medios de comunicación para permitir el acceso en condiciones de igualdad y las regulaciones estatales que lo garanticen.

constituyentes consideraban en Colombia existía una comunicación democrática, reflejada en un pluralismo informativo y en una libertad mediática suficiente como para garantizar la visibilidad de diversas ideologías, posturas políticas y formas de concebir la sociedad. Tal fue el caso de lo expresado por el constituyente Alberto Zalamea

“Existen 752 frecuencias radiales autorizadas y el mayor porcentaje de emisoras de una emisora no superan el 15%, en el ministerio de comunicaciones, me dicen mis asesores, hay inscritos quinientos programas noticiosos. Pues bien, RCN tiene apenas veintidós estaciones de noticias, es decir el 3% y Caracol tiene diecinueve, o sea el 2,6%. Otro tanto ocurre con la televisión que la programadora que más tiene apenas posee el 8.4% de las ciento sesenta horas de programación semanal (...) La prensa también es pluralista y participativa antes de que nos trajeran estas palabrejas. (...) pero bueno, de todos modos es participativa y es pluralista, pues bien eso lo vemos en las paginas editoriales de los periódicos: todos los partidos, todos los movimientos, todos los grupos, todas las asociaciones tienen columnistas en los grandes diarios.”
ZALAMEA, Alberto. Constituyente Comisión Primera, Sesión del 25 de abril. Informativo al Día, Mayo 3 de 1991).

Esta postura veía las limitaciones a una información democrática, menos por las acciones de los privados que por el monopolio que el Estado tenía de los medios a inicios de los años noventa. Propugnaba entonces esta postura porque el monopolio de la comunicación debía ser arrancado de manos del Estado para dar paso a la libre competencia entre los privados para fundar medios de comunicación, específicamente en la televisión. En segundo lugar, pugnaba porque no debía existir limitación alguna para que los grandes grupos económicos entraran al mundo de las comunicaciones, se adujo que la comunicación estaba ingresando en un proceso de competencia global donde se requería la adquisición de capital suficiente para garantizar la permanencia de los medios colombianos en el nicho global. Ese capital resultaba bastante costoso, y ese costo no podría asumirlo el erario; por tanto, era menester que los particulares ingresaran a este mercado.

Otra postura estaba en contravía. Remarcaba la concentración de la propiedad de los medios de comunicación existente en Colombia a partir del control que sobre los mismos tenían los conglomerados económicos, más exactamente los grupos Ardila Lulle y Santo Domingo. Se atribuía que, prácticamente, eran los dueños de la emisión radial en Colombia y gran parte de la televisiva. Aducía dicha posición que estos grupos económicos, además de perseguir objetivos económicos, buscaban otros de carácter político⁸⁷. A través de la estandarización de las demandas y de las necesidades de la audiencia y la manipulación del comportamiento político de la clase gobernante podrían ejercer control sobre el conjunto de la sociedad tanto civil como política. Se propugnaba entonces por defender la no intervención de los emporios económicos en el manejo y control de los medios, al tiempo que se solicitaba una mayor democratización y participación de la sociedad en el campo comunicacional por medio del fortalecimiento de las emisoras y los canales comunitarios y locales.

⁸⁷MARULANDA, Iván. Constituyente Comisión Primera, sesión del 2 de mayo. En: Informativo al día, (08, may., 1991).

“Entonces tenemos que entre las cadenas de AM y FM afiliadas a Caracol tienen ciento cuarenta y dos emisoras entre propiedad de Caracol y afiliadas, que implica un control sobre RCN, que no es partidaria de los afiliados sino de la propiedad de la cadena, que digamos que tiene como ciento cinco. O sea que Caracol tiene el 27% según este libro (Investigación de María Teresa Herrán), RCN el 20% del total de las emisoras, lo cual viene a dar un 47% de las emisoras, es decir, entre ambos conglomerados tienen el 47% de las emisoras bien sea porque las manejan directamente o por el sistema de afiliación (...) aunque no se conozca el estudio nacional de audiencia global de las cadenas, según estudios de Napoleón Franco y asociados, publicados en noviembre de 1990 para Bogotá, Medellín y Cali, RCN y Caracol han acaparado 88.16 % de la audiencia en estas tres ciudades: entonces específicamente Caracol 56%, RCN 31,62%.” CARRANZA, María Mercedes, Constituyente Comisión Primera, Sesión del 25 de abril. En: Informativo al día (03, may., 1991).

Otro punto de tensión que debieron enfrentar los constituyentes fue el relacionado con el peso de la libertad de prensa para la garantía de un ejercicio democrático de la información. Las nuevas fuerzas asumían que el derecho de la libertad de prensa consagrado en la Carta de 1886 debía ser reemplazado por el derecho a la información. Se lograba así no sólo el beneficio a los propietarios de la prensa, sino que también se garantizaba una mayor calidad en la información recibida por parte de la sociedad. Este derecho, entrado en práctica, permitiría que los colombianos adquirieran información veraz, oportuna y objetiva, además se garantizaba la satisfacción de un interés público en contravía de la importancia y privilegios que institucionalmente se concedían a las preferencias de los propietarios de los medios⁸⁸. A la libertad de prensa debía sumársele el derecho de la sociedad a estar “bien informado”. Varios de los constituyentes, además llegaban a hablar del derecho a la comunicación, para señalar que no solo se debía tener derecho a recibir información sino también a contar con acceso y medios para dar a conocer las posturas o contenidos por parte de los diversos grupos o sectores de la sociedad al conjunto de la sociedad.

Dicha postura era bien distinta de la asumida por los constituyentes que esgrimían la suficiencia de la libertad de prensa para garantizar una información al servicio de la democracia. Para ellos, al garantizar la libertad de prensa, se daba de por sí, cabida al pluralismo informativo y a la buena calidad de los contenidos emitidos por los medios. En el entendido de que los privados, sin restricción alguna para fundar medios, lograrían asumir posturas y opiniones de diversa procedencia; eso era cuestión suficiente para garantizar flujos y posturas de información y opinión democráticas. De igual forma, establecer criterios para cualificar la información como la veracidad, la oportunidad y la objetividad eran cuestiones subjetivas que no debían de ser asumidos por los medios de comunicación⁸⁹. Tampoco debía de haber

⁸⁸ Carranza, María Mercedes. Constituyente Comisión Primera, sesiones 5, 8 y 19 de marzo de 1991.

⁸⁹ Juan Manuel Santos, al respecto, señaló “los enemigos de la libertad de prensa son los poderes del Estado porque los periodistas han informado a la opinión pública de las irregularidades que se presentan en estos poderes. En la norma constitucional no se deben incluir los términos: información veraz,

instancia o comisión alguna que velara por la calidad de sus contenidos, teniéndose más bien que dejar en manos de los particulares la autorregulación.

3.5 GARANTÍAS INSTITUCIONALES RESPECTO DE LOS DERECHOS DE LA ESFERA PÚBLICA COMUNICATIVA

Las soluciones que llegaron a imponerse respecto a los medios, la libertad de prensa y el derecho a la información se terminarían por plasmar en la nueva Constitución política de 1991. La Carta consagró la libertad de prensa al establecer el derecho a expresarse, a fundar medios y a la no censura pero, a su turno, estipuló, de forma indirecta, el derecho a la información, al plantear la responsabilidad social de los medios de comunicación y el derecho de la sociedad a recibir información veraz e imparcial.

Ejercicio No. 2: Realizar un escrito a partir del análisis de los artículos de la Constitución Política de 1991 referentes a la comunicación y a la opinión pública. Organizar debates en torno al efecto que, en estos momentos, dichos preceptos han tenido en el desarrollo y en la evolución de la función comunicativa en Colombia.

Artículo 20: “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de

Además de la libertad de prensa y del derecho a la información, en la Constitución fue consagrado el derecho a la libertad de expresión, entendida como el derecho de todas las personas a comunicar libremente lo que se piensa, cree o siente. Respecto de las prácticas monopólicas en los medios, aunque no se pronunció de forma directa, se prescribió que el Estado regularía la materia a través del establecimiento de condiciones para que no hubiera monopolio en el espectro electromagnético. Además, se abrieron las puertas para la instauración de un organismo

encargado de coadyuvar a la regulación de la televisión, que más adelante se llamaría Comisión Nacional de Televisión (CNTV).

De acuerdo con esta normativa constitucional podría llegar a pensarse que las garantías que estableció la Constitución respecto de la consolidación de la esfera pública comunicativa en Colombia fueron suficientes para alimentar las expectativas que alrededor de ella se generaron. Sin embargo, esto no fue así. Respecto del derecho a la información sólo se estableció que el Estado debía ser su garante, pero no se consideró mencionarlo de forma expresa en un artículo de la Constitución, y menos aún separarlo de la libertad de prensa o en la precisión de sus alcances. Por su parte, en relación con los monopolios en los medios, hubo una posición cuyo trasfondo era no enfrentar el poder de los grupos y emporios económicos. Los constituyentes no especificaron que se prohibían los monopolios o posiciones monopólicas en los medios de comunicación, tampoco indicó cómo se debía proceder frente a ellos. Del mismo modo, no hubo mención alguna respecto del derecho a la comunicación reclamado: no se estipularon condiciones desde la institucionalidad estatal para

oportuna y objetiva porque son subjetivos”. Comisión Primera, 26 de abril. En: Informativo al día, (03, may., 1991).

que los sectores invisibilizados, pero representativos de la población, pudieran expresar libremente sus opiniones hacia el conjunto de la sociedad.

En la constitución de 1991 se desarrollaron solamente unos principios más bien genéricos y abstractos. Tendrá que esperarse el desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional para poder especificar y efectivizar los adelantos -o retrocesos- que hubo en la Constitución del 91 respecto de la comunicación en Colombia. A lo largo de la década de los años 90 la Corte, a través de una serie de providencias, será la encargada de delinear y establecer los alcances que deberían tener los derechos consagrados en la Constitución; en especial, en lo relacionado con las garantías con que debía contar el conjunto de la sociedad colombiana para lograrse un acceso a la esfera pública comunicativa.

La libertad de prensa fue entendida como el derecho a difundir y a publicar libremente opinión con miras a formar la ciudadanía y a construir opinión y controlar el accionar del poder político. No podía tener una connotación absoluta, en el sentido de que los medios que operan en la práctica estos derechos tienen un gran poder sobre el conjunto de la sociedad. Poder expresado mediante la capacidad de crear y generar conductas en la audiencia, al igual que generar opinión e impacto en las audiencias. La Corte no ve con buenos ojos la tendencia notoria a la concentración de los medios en pocas manos, pues así se menoscaban los pilares sobre los cuales se sustenta el sistema democrático.

Impide la concentración, la participación de bastos sectores de la población que por esta vía quedan impelidos para expresar libremente sus opiniones, sentidos y argumentos en la misma esfera mediática. Se deteriora más tal situación cuando los medios llegan a pertenecer a los grupos económicos; se conduce así por los intereses particulares y obviando la responsabilidad social que, constitucionalmente, les debería ser inherente⁹⁰. No es mejor la situación de la audiencia que queda en un estado de indefensión frente a unos poderosos grupos económicos que pueden llegar a influenciar, en el sentido negativo del término, su concepción de la sociedad y de la realidad.

El derecho a la información debe tener una connotación de protección a la sociedad para informarse veraz e imparcialmente⁹¹. En este sentido, la Corte estipuló la forma como debía producirse y agenciarse la información. Emitida por los medios, debe constar de ciertos atributos que la cualifiquen a la hora de ser asimilada por los ciudadanos, atributos que incluyen el no ser manipulada o prejuiciada por ningún agente en particular, ni siquiera por los mismos medios que se encargan de producirla. En la sentencia 488/93 se realiza una importante distinción entre el derecho de informar y el derecho a la información. El derecho a informar, cuyo titular son los medios de comunicación y se asocia con la libertad de prensa, consiste en expresar libremente opiniones y formas de pensar; claro está, en observancia del interés público y a partir del conocimiento suficiente para juzgar la información emitida. Por su parte, el derecho a la información, cuyo titular es la opinión pública, incluye el derecho a recibir una

⁹⁰REPUBLICA DE COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-066/98.

⁹¹REPUBLICA DE COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-488/93.

información con atributos como la imparcialidad, veracidad y oportunidad; su contracara es la responsabilidad social de los medios el producirla⁹².

A pesar de los avances logrados, la Corte no permitió despejar vías que permitieran una verdadera democratización en el acceso a los medios, puesto que se pronunció de forma directa jurídicamente para prohibir las posiciones monopólicas de los medios. Tampoco se propició la generación de jurisprudencias que proyectaran el deber del Estado por promover medios de comunicación masivos, locales o comunitarios para que la sociedad lograra comunicar sus posturas, demandas y realidad ante una sociedad mayor de masas.

En el ámbito del conjunto de la institucionalidad colombiana, el derecho soporte de los anteriores derechos quedó en entredicho. La libertad de expresión - como derecho cumbre, consagrado en el artículo 20 de la Constitución que "...garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones..."- quedó en vilo por modalidades atentatorias contra la garantía a la libre emisión y circulación de la palabra. Los actores al margen de la ley, léase guerrilla, paramilitares, narcotráfico, etc., se encargaron de llevar a cabo una política de exterminio masivo a aquellos actores que pensaran o opinaran en contra de su accionar violento. Parte de las acciones y blancos de los actores armados se relacionaron con la tentativa de acallar las escenificaciones, visibilizaciones o expresiones que determinados actores o sectores de la sociedad pudieran hacer en los territorios bajo su control o en disputa.

Además, el accionar de los violentos no sólo debe leerse a partir del peligro que para ellos representa la difusión de opiniones que van en contra de su proyecto, sino también de la importancia de mantener controlada a la opinión pública, pues ese simple hecho representa un tipo de dominación, no solamente territorial, sino también cultural, ideológico, político y social. Los grupos armados han buscado ganar influencia y dominar los discursos y opiniones que circulan en las zonas donde pretenden establecer su hegemonía. El solo hecho de hablar o de insinuar algo en contra del grupo armado que mantiene su control en un territorio determinado, convierte a esa persona, automáticamente, en enemigo declarado de dichos grupos, se generan acciones coercitivas que van desde la advertencia, pasan por una declaración de tiempo máximo para abandonar el territorio y llegan hasta la eliminación de la persona (o grupo) en cuestión⁹³.

"...Incluso algunas autoridades admitieron que la sociedad civil, los medios de comunicación y la población en general, temen participar en debates públicos e informar sobre temas relacionados con el conflicto armado interno, la actuación de grupos armados al margen de la ley, el narcotráfico y la corrupción". Relator Especial para la Libertad de Expresión manifiesta profunda preocupación. (29, abr., 2005) www.planetapaz.org/comunicacion/relator.oea.htm

⁹²REPUBLICA DE COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-033/93.

⁹³"En Colombia dos de los sectores a quién más han perseguido los actores son los sindicalistas y los maestros, cuyas prácticas los caracterizan es su continua interacción y expresión en el ámbito público. En el caso de los sindicalistas, según reportes de prensa, en el 2001 de los 20.000 dirigentes de la CUT, más del 50% están amenazados, 500 han salido del país y 157 fueron asesinados en el primer año del tercer

La esfera pública comunicativa se ha vuelto objetivo clave del accionar de los grupos violentos, las estadísticas pueden corroborarlo: los datos demuestran que se han producido 596 agresiones violentas contra los comunicadores sociales o trabajadores del medio. Estas personas fueron principalmente víctimas de amenazas, con un total de 18, 116 asesinatos y 115 secuestros⁹⁴. En relación con los actores armados, a partir de los años 90 los paramilitares realizan con mayor frecuencia atentados en contra de la libertad de expresión, en comparación con la guerrilla, que presenta una notable disminución en sus acciones.

“Esta inquietud fue reproducida por el Relator Especial de Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, que visitó Colombia del 25 al 29 de abril de 2005. Eduardo Bertoni dice que observó un “fuerte ambiente de autocensura entre los periodistas y los medios, así como la persistente impunidad registrada en crímenes contra periodistas” Muchos periodistas, especialmente los de áreas rurales, dijeron a Bertoni que evitaban publicar información sobre ciertos temas o cambiaron su línea editorial debido al temor de represalias”. (En: Temores por seguridad de periodistas amenazados. www.periodistas-es.org/modules.php?name=News&file=print&sid=1870

Sin embargo, el control sobre y la violencia contra la libertad de expresión también es agenciada en regiones por empresarios, políticos o anunciantes que, en connivencia con uno u otro actor armado, buscan legitimar sus intereses económico-privados a través de la vía del silenciamiento a la opinión pública. Esto conduce a que los periodistas o comunicadores sociales se proclamen en autocensura o autodisciplina al mantenerse inmóviles frente al accionar

violento de estos grupos y se reservan la posibilidad de visibilizar ante el conjunto de la sociedad la verdadera realidad que se teje en las zonas que son de claro dominio de dichos actores.

El papel del Estado, en este complejo político y social de la conquista de la esfera pública comunicativa por parte de actores armados, fue y ha sido, por lo demás, bastante ambiguo. Un aspecto que debe llamar la atención son las cada vez más reiteradas implicaciones de los actores políticos o gubernamentales en las muertes e intimidaciones de los periodistas. El punto de convergencia con los actores armados está dado por la pretensión de evitar que salgan a la luz las críticas y denuncias que los comunicadores hacen a sus actuaciones, sus irregularidades, sus actos de corrupción o sus asociados con los actores armados⁹⁵. Este fenómeno se ha presentado principalmente en los ámbitos local y regional, donde personajes no ven problema en asociarse con actores armados, o en su defecto, contratar a sicarios para contrarrestar la acción de los comunicadores. Sin embargo, al parecer, ya ha surgido en el nivel nacional, como lo demuestran los recientes casos de amenazas a varios reconocidos periodistas y directores como Hollman Morris, Daniel Coronel y

milenio. Las amenazas han aumentado en un 400%”. El Tiempo (29, abr., 2001), citado por MAGIL, M.A. Crónica Oculta del Conflicto. Bogotá: Ediciones desde Abajo, 2004. p. XVIII.

⁹⁴CORONADO, Humberto. ¿Son los medios colombianos cajas de resonancia del conflicto armado? Últimos 14 años de la libertad de expresión. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2005. p. 68.

⁹⁵Ver, por ejemplo, “Los Corruptos también Matan. Políticos corruptos están tras el asesinato del subdirector de la patria Orlando Sierra, quien denunciaba sus chanchullos. Cambio le sigue la pista a estas investigaciones”. En: Cambio 16. Bogotá. (02, nov., 2002).

Juan Lozano, a cuyos hogares u oficinas llegaron mensajes electrónicos y coronas mortuorias.

Por otra parte, algunos de sus sectores militares y políticos, sobre todo en lo regional y en lo local, se han visto involucrados en casos de agresiones contra periodistas, medios de comunicación y población, bien de manera directa o en asocio con otros actores. Las medidas para dar con los responsables de los crímenes contra comunicadores y, en general, de líderes sociales ha sido casi nula; existe una impunidad que puede llegar en determinados momentos a cifras escandalosas de más del 90%. Tal situación ha llevado a los relatores de organismos internacionales de la talla de la ONU o de la OEA a denunciar los bajos y lentos rendimientos de la justicia colombiana y a recomendar que se castigue a los responsables sin importar su afiliación o condición política.

Otra muestra de las formas como el Estado ha intervenido en los últimos años en detrimento de la esfera pública comunicativa, se ha expresado en el gobierno actual. Se ha alentado de tal manera la polarización de la opinión pública que la estigmatización de sus críticos se reflejada no sólo en las acusaciones del presidente a las organizaciones de derechos humanos o a sus opositores de hacerles el juego a la guerrilla o de ser sus colaboradores, sino también en el vicepresidente, quien ha señalado a los medios de comunicación de ser cajas de resonancia de los terroristas⁹⁶.

Por las actitudes del Estado reseñadas pareciera ser que en Colombia a los comunicadores, líderes y sectores sociales les ha correspondido correr con todo el costo de visibilizar las verdades públicas que la institucionalidad estatal, al parecer, no está dispuesta a asumir. Se debe esgrimir la importancia de los periodistas y comunicadores en relación con la construcción de opinión en la esfera pública comunicativa. Ellos son los encargados de hacer visibles aquellos hechos ocurridos que la misma institucionalidad no logra comunicar al conjunto de la sociedad. No obstante, el accionar violento de guerrilla, paramilitares, narcotráfico y la misma clase dirigente, se encarga de limitar el libre ejercicio del periodista en su función comunicativa.

*“Colombia acumula ya casi un millón de víctimas durante las últimas tres décadas y la esperanza de que algún día la sociedad sepa cuáles fueron las intenciones de los criminales, es proporcional al índice de eficiencia del sistema judicial colombiano (menos de 4.5%, según la Procuraduría en 1996).”
FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA. Informe sobre la Libertad de Prensa en Colombia en 1998, 1998.*

⁹⁶Discurso pronunciado en el seminario sobre las víctimas del terrorismo, Hotel Tequendama el día miércoles 23 de febrero de 2005, citado por CORONEL.

“El Gobierno del Presidente Álvaro Uribe, cuya promesa de actuar enérgicamente contra los grupos de guerrilleros le aseguró una aplastante victoria electoral en 2002, se ha caracterizado por la polarización de las opiniones y la estigmatización de los opositores. Todo tipo de crítica, comentario u observación podría interpretarse como un ataque al Estado y causar la reacción de las fuerzas armadas regulares o paramilitares, con efectos devastadores en el debate pluralista”. (Ligabo, Ambeyi. Informe del relator especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Misión Colombia Naciones

Aunque, en varios casos, se ha llegado a la tarea de publicitar realidades que, por sustracción de materia, le competerían al Estado como máxima autoridad política que es, el periodista se ve atrapado entre dos límites infranqueables: por un lado, unos actores armados que lo restringen en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión e información y, por otro lado, un Estado débil e incapaz de garantizar unas condiciones mínimas que lo faculten para emprender dicha tarea. En este contexto, el comunicador social opta por silenciarse ante los hechos que día a día ocurren, pero que permanecen ocultos, pues está en riesgo tanto su vida como la de su familia⁹⁷. No obstante, esta responsabilidad no recae solamente sobre los actores ilegales o sobre el Estado, sino también sobre los medios de comunicación y la sociedad misma, puesto que han sido pasivos y extremadamente tolerantes frente a la crisis de institucionalidad del Estado colombiano y su reemplazo por actores tanto ilegales como ilegítimos.

3.6 PLURALISMO EN LA ESFERA PÚBLICA COMUNICATIVA EN COLOMBIA

En Colombia se hace evidente una ampliación en el acceso a los medios de comunicación por vía de la apertura de los canales para que privados ingresaran al mundo comunicacional y fundaran nuevos medios tanto en la radio como en la televisión⁹⁸. Respecto de la radio, se otorgó la posibilidad de dar paso a la creación de las emisoras comunitarias a través del Decreto 1447 de 1995, mientras que en la televisión la apertura se dio en el sentido de la creación de nuevos canales en los niveles regional, municipal y local por medio de las leyes 180 de 1995 y 336 de 1996. A mediados de la década de los 90 se concedieron licencias para poner en funcionamiento 401 emisoras de carácter comunitario⁹⁹. Este proceso se consolidaría durante la primera década del siglo XXI cuando el país llegó a contar con más de 800 emisoras radiales de este tipo.

En la televisión aparecen en escena los nuevos canales de operación privada en el ámbito nacional como RCN y Caracol, mientras que en lo regional surgen

⁹⁷ Gloria Moreno de Castro, directora de la iniciativa, señala “en sociedades en crisis, con avanzados y generalizados estados de desorganización, el fracaso de la política es evidente. Es entonces cuando la prensa adquiere un papel mediador excepcional para el cual, lamentablemente, casi nunca está preparada”. Entrevista con DOMÍNGUEZ, Óscar. En Colombia los periodistas libran la guerra de las palabras. [citada 11 agosto 2002]. Disponible en Internet: www.pulso.org/Espanol/Nuevos/

⁹⁸ Véase el Decreto 1447 de 1995 y las leyes 180 de 1995 y 336 de 1996. Legislación que, de manera formal, abrió nuevos espacios para la creación de emisoras y canales regionales, locales y a nivel comunitario.

⁹⁹ PEREIRA G., José Miguel. Comunicación y ciudadanía: apuntes para comprender los procesos de las radios y las televisiones locales y comunitarias en Colombia. En: Signo y pensamiento. No. 38, Bogotá: U. Javeriana, (2001).

otros como Teveandina, Teleislas, Teleoriente y Canal Capital; por su parte, en el Distrito se crea el canal City TV, de propiedad de la Casa editorial El Tiempo. En la televisión comunitaria se llega a contar, según estadísticas oficiales, con 96 canales¹⁰⁰.

Según lo anterior, puede evidenciarse una ampliación de canales de comunicación a diferentes escalas en el periodo 1990-2005. Resultarían especialmente beneficiadas las expresiones territoriales y locales y se demuestra que los medios no estuvieron exentos del proceso de descentralización vigente en el país. De esta forma, se muestra un avance tanto radio como televisión en la apertura de canales que permitan la democratización de la esfera pública comunicativa. En el ámbito nacional el espacio comunicativo se abrió a través de la entrada en operación de canales privados. En los ámbitos regional y local, el papel de los canales de televisión consistía en representar y manifestar las múltiples identidades que convivían en un territorio determinado, de modo que se reflejara la cultura, los sentires y vivires de la población¹⁰¹. A nivel comunitario, tanto emisoras como canales de televisión, debían operar en virtud del principio de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia participativa desde lo local.

Con todo, el proceso de ampliación de los canales comunicativos denotará, a su turno, fuertes restricciones a dicha apertura. Los aspirantes que estuvieran interesados en adquirir la operación de canales a nivel nacional debían contar con amplios capitales, cuestión solo posible para unos muy reducidos sectores. En el caso de los canales nacionales, solo aquellos sectores que contaron con unos 95 millones de dólares pudieron hacerse a ellos, razón por la cual, sólo los dos grandes y poderosos grupos económicos lograron acceder¹⁰². En el caso de las ciudades, aunque se propuso la instalación de 57 concesiones para canales a nivel de medianas y grandes ciudades, por sus montos de millones de dólares, solo se presentaron cuatro propuestas, en tanto que solamente una fue favorecida, la de la casa editorial de El Tiempo, con su canal City TV.

Otro campo fuerte de restricciones al ingreso en la esfera pública comunicativa se situará en los canales regionales, locales y comunitarios. En vez de actuar en miras a la expresión y revalidación de las identidades locales, en refuerzo del sentido de cultura de las diversas comunidades, estos canales en sus trayectos iniciales, se dedicaron a jugar bajo las mismas lógicas económicas de lucro particular que usaban los grupos económicos privados¹⁰³. De este modo se limita la validación que los criterios de democracia, convivencia y paz pudieran agregar en torno a la esfera Comunicativa. No obstante, es de resaltarse la apertura de este espacio a nuevos actores sociales, que antes se encontraban invisibilizados de todo tipo de panorama a nivel nacional.

¹⁰⁰COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN. Comunicados de prensa 2005. Disponible en Internet: www.cntv.gov.co/contenido/articulo.asp?chapter=433&article=1327

¹⁰¹COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN. Comunicado de prensa. (15, jul., 1997).

¹⁰²COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN. Comunicado de prensa. (18, jun., 1997).

¹⁰³COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN. Comunicado de prensa. (19, oct., 1999).

Otra tendencia que muestra las restricciones del proceso de apertura y democratización de la esfera pública comunicativa está dada por la tendencia a concentrar la propiedad de los medios de comunicación en pocas manos. Pese a la normatividad establecida, los medios quedaron concentrados en pocas manos, de manera específica en los grandes conglomerados económicos, tanto en la radio como en la televisión. En menos de cinco años, por ejemplo, los canales privados RCN y Caracol en manos de los dos grupos económicos más poderosos de Colombia, destruirán todo lo que se había logrado en materia televisiva estatal en casi 50 años. Algo parecido pasa con los periódicos, las emisoras radiales y las revistas. Esta situación traería efectos negativos sobre el pluralismo informativo en Colombia.

“De las 14 programadoras existentes hasta la entrada en funcionamiento de los canales privados, en el 2001 solo 2 se mantenían con vida. En términos informativos, de las catorce salas de redacción existentes, nueve llegaron a desaparecer, con lo cual se reducía en un 70% las formas distintas de ver y enfocar la realidad informativa del país...La conversión de El Espectador en semanario y la reducción de circulación de El Tiempo significa[ro]n una pérdida del 19% en la lectura de periódicos, el cierre de la redacción de Radionet, una de las tres cadenas nacionales, impactó en un 20% la oferta informativa en radio”. GÓMEZ, Ignacio. La libertad de expresión herida de Muerte. En: Número. No. 34. (2002).

Esta tendencia a la concentración se ve con mayor evidencia en la televisión. A partir de la década de los años 90 se empiezan a dar los primeros guiños que conducirán a la institucionalización de la prestación del servicio televisivo por parte de los particulares¹⁰⁴. Es decir, se manifiesta abiertamente una política de privatización de un medio que por casi medio siglo había sido operado por el Estado, en un régimen mixto donde aquel alquilaba las franjas y sus contenidos quedaban a cargo de diversas programadoras. En los años 1995 y 1996 se expiden las leyes 180 y 336 con las que se autoriza la creación de los canales privados. En el menor tiempo esperado, Caracol y RCN resultaron ser los dos grandes ganadores del proceso licitatorio. Su entrada generará una creciente competencia entre los nuevos canales privados y los viejos canales de operación mixta.

En el campo financiero, la estrategia utilizada por los privados será la concentración de las pautas publicitarias en sus propios canales mientras que los mixtos las perdían. En el campo artístico, los mejores talentos en materia de actuación y presentación de programas televisivos, empezarán a desplazarse de los mixtos a los canales de operación privada. En el campo tecnológico, el consuelo no puede ser mayor, pues los privados alcanzaron una cobertura de casi el 90% del territorio nacional, en contraste con la menor cobertura y las mayores interferencias en la recepción de la señal de los mixtos. Trajo lo anterior, efectos de deterioro económico y regular calidad en materia televisiva, lo que conduciría a que varias programadoras proclamaran el fracaso y el cierre inevitable de las mismas.

¹⁰⁴“Como se relata en ‘La industria de los medios masivos de comunicación en Colombia’ estos grupos estuvieron también presentes y ejercieron fuertes presiones en las sesiones de la Constituyente para que se aprobara una privatización que los favoreciera”. HERRÁN, María Teresa. Ponencia durante el Foro Repensando el Periodismo en Colombia 2003: Bogotá. Fundación Gilberto Alzate Avendaño. Círculo de Periodistas de Bogotá, 2004. 223 p.

Desde otra perspectiva, no tanto desde el acceso de los actores sociales a los canales de comunicación, sino de quiénes y cómo aparecen los actores sociales y las realidades en los medios y contenidos que integran la esfera pública, se puede observar cómo en el campo de lo público han sido estigmatizados e invisibilizados diversos sectores o grupos. Los actores relacionados con la reivindicación social, la defensa de los derechos humanos,

“A través de la folklorización, el exotismo y la banalización se “normalizan” y consagran la exclusión, se borran las diferencias, se las invisibiliza como la forma más sutil de la discriminación y la violencia. Los medios definen los temas y términos de aparición de lo indígena en los medios al privilegiar los aspectos rutilantes, extremos y de mayor impacto y, al imponer la espectacularización y dramatización como modos de tratamiento de los conflictos sociales: de esta manera, los medios captan principalmente aspectos de la protesta pública que se asimilan a la guerra, al combate, a la contienda, ignorando la legitimidad de las demandas, el tiempo largo de los conflictos y la complejidad de las movilizaciones”. AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO. La palabra desde el derecho mayor. Área de comunicaciones. AICO. (03, mar., 2004).

la reafirmación de las identidades comunitarias, la puesta en escena de las demandas que el Estado ha sido incapaz de suplir, etc. han sido víctimas, en casos, de la estigmatización de los medios mediante interpretaciones que los presentan como agentes que buscan desestabilizar la institucionalidad democrática colombiana, dado su carácter “rebelde y subversivo” y, en muchos casos, se los vincula sin fundamentación válida alguna, con los grupos armados al margen de la ley¹⁰⁵.

De igual forma, se evidencia, por parte de los medios de comunicación, una tendencia estadocéntrica que tiende a privilegiar los espacios de comunicación para las autoridades estatales. Con esto no se trata de decir que los voceros del Estado produzcan en materia de opinión no sea importante, claro que lo es; se critica que esas opiniones sean consideradas como “las opiniones”, únicas y verdaderas, incuestionables e infranqueables y que, por lo tanto, toda la sociedad tiene que aceptar como ya dadas. No hay espacios para confrontar las opiniones de senadores, alcaldes, El Presidente, los ministros (excepto entre ellos mismos) a través de las versiones y concepciones de actores que no sean estatales.

El tema de las agendas lleva a otro punto interesante relacionado con la disponibilidad de los medios a comunicar cierto tipo de informaciones y a negar otras. En los últimos años, sobretudo en el caso de la televisión, los medios se han dedicado a realizar un amplio despliegue informativo en los temas de conflicto armado, deportes y farándula¹⁰⁶. Al respecto, es interesante traer a colación la afirmación de Omar Rincón acerca de que los noticieros son sólo “balas, goles y colas”. En el tema del conflicto armado, los medios se concentran en la espectacularidad del hecho violento como tal, en las

¹⁰⁵Ver el estudio realizado por Jorge Bonilla y María García respecto de las representaciones formuladas por las editoriales del diario El Tiempo en relación con el accionar de los movimientos sociales y cívicos. Espacio público y conflicto en Colombia. El discurso de prensa sobre protesta social. El Tiempo 1987-1995.

¹⁰⁶RINCÓN, Omar. Mas allá de la nación de balas, goles y colas. En: Medios y nación. Historia de los medios de comunicación. Aguilar, 2003. p.586.

masacres, los asesinatos, los atentados, los secuestros sin darle cabida a la dimensión política del conflicto y, de la misma forma, sin realizar un ejercicio analítico acerca de sus causas, consecuencias y de las particularidades del mismo en territorios específicos. A esto se añade, el hecho de que a los temas políticos se les dedica una corta franja horaria, en tanto que a temas como el fútbol, el modelaje o los estrenos de películas, se les otorgan un amplio espacio en los noticieros y programas periodísticos.

Esta agenda televisiva también se caracteriza por la marginalidad y la esporádica visibilidad que se le da a otros temas. Es el caso del ámbito económico, donde se presenta muy poco análisis de dichos temas: se limita a la simple mención del estado de los indicadores económicos y a los informes de las autoridades económicas. No se registra información acerca de los mercados nacionales e internacionales, la evolución de los sectores de la economía, los acuerdos multilaterales, etc.¹⁰⁷. Problemas como la pobreza, la exclusión y la marginalidad fueron tratados de manera parcial y superficial. Los medios no se preocuparon por analizar los factores económicos, sociales, culturales, económicos e internacionales que inciden en la atenuación de este tipo de problemas que son estructurales para la vida social del país. Incluso, muchas veces se resaltó la gesta heroica de casos de superación personal, donde individuos o familias lograron superar ese flagelo, sin poner atención a las verdaderas causas y consecuencias del mismo.

3.7 ACTORES SOCIALES, POLÍTICOS E INSTITUCIONALES Y OPINIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

En relación con la opinión pública y los medios de comunicación en Colombia, los diferentes actores tienen concepciones distintas según su influencia y lugar de poder en el espacio público comunicativo. Su reconocimiento, la capacidad de hacer llegar sus demandas a las autoridades institucionales y de controvertir discursos o decisiones que vayan contra suyo, dependerán de su lugar en relación con ellos. Se reproduce a continuación una serie amplia de percepciones, para que quien siga estas reflexiones realice un balance de las concepciones y los lugares que en Colombia pueden existir en relación con la opinión pública; de igual forma, se pretende hacer evidente el papel estratégico que va cobrando la comunicación en los actores, en relación con su influencia en el campo público.

- ¿Qué entienden los actores por opinión pública?

FEDESARROLLO. Si, si hay. Yo creo que la calidad es de todo tipo, hay opinión pública buena, hay opinión pública mala. Buena en el sentido de que esta bien fundamentada, buena en el sentido de que no es destructiva igual en el sentido de que busca, digamos, mejorar ya sea las opciones de política, ya sea la sociedad, las percepciones. También hay otro que es lo que le decía, destructiva, es simplemente amarillista, pero también es bueno que hay de todo no, la gente tiene que escoger también que lee, que oye y que ve.

Los medios de comunicación son el instrumento para que la opinión pública se haga pública básicamente. El papel, claramente es muy importante, un papel fundamental por que la opinión pública informa a la gente, al pueblo de sus gobernantes, de que se esta haciendo, les da credibilidad o les quita credibilidad, es básicamente una forma de hacer transparente o menos transparente los actos del gobierno, de los ministerios, de las entidades publicas y es supremamente importante para que la gente sepa a quien elige, a quien no elige y que se esta haciendo.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. La opinión pública, bueno hay muchas teorías sobre eso, pero qué te digo yo, que dependiendo del punto de donde se vea, pueden haber muchas interpretaciones sobre Opinión pública, la más común es digamos, lo que piensa el público en general o lo que se forma como opinión en el grueso de la población, digámoslo así, sobre la situación coyuntural del país determinada área, bueno es algo general; pero si uno se va al nivel teórico hay definiciones más amplias, más estructuradas

PARTIDO CONSERVADOR. Es un fenómeno que va en construcción, existe opinión pública en la medida en que hay espacios para que la gente pueda plantear sus opiniones. El fenómeno de la opinión pública es algo que se reclama por parte de los medios de comunicación, por eso, uno encuentra como le decía hoy, en lo que han evolucionado los medios de comunicación en abrir esos espacios de participación, en mirar que más, que es lo que necesita la gente, que es lo que quiere la gente que le cuenten bien. El papel frente a la democracia, todo el papel, el papel más importante por que en la medida en que haya retroalimentación de la opinión pública hacia lo que vea, a que no es una información que se recibe de manera pasiva, sino una información que es dirigida por la gente, en ese sentido, hay más democracia, hay más pluralismo, por lo que le decía, el nivel informativo, la gente ve desde diferentes ópticas, ósea yo, entendería, y aquí es un llamado también hacia los medios de comunicación, nosotros en este momento, por ejemplo, tenemos hoy por hoy un solo medio de circulación nacional a nivel de prensa que es el tiempo, es como el único periódico nacional, no hay como una contra posición, el espectador se convirtió en un semanario, no es un periódico en el que uno diga yo aquí encuentro una cosa y aquí encuentro otra y yo puedo ponderar un poco como

- ¿Qué percepción tienen de los medios masivos de comunicación?

MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA. Para nosotros, digamos, es muy difícil entrar en todos los espacios, digamos, de los medios de comunicación, sobre todo en épocas, por épocas, por ejemplo, esta época de un gobernante que tiene todo el dominio y digamos el autoritarismo de manejar todos estos medios, hay muchas cosas que es difícil pasarlos, que uno quisiera pasarlos pero, o pasan muy adecuados a lo que desean los medios de comunicación, entonces eso ha sido visible y por lo que yo decía, tenemos más comunicación entre nosotros mismos, internamente, que afuera, hacia fuera las comunicaciones es por ejemplo cuando se toma una posición política frente a un hecho político nacional, entonces por ejemplo en esos podemos tomar una posición y lanzar una posición, entonces, en los últimos tiempos ya venimos es como organización es también participando en las mesas de concertación nacional que también se hacen los temas, digamos todos los temas político-sociales que hay que debatir en las mesas, entonces desde ese punto de vista hay muchas, habrán muchas cosas de la grande prensa por lo menos que no tienen el espacio suficiente para atender a unas minorías que están en eso. Pero en las regionales ahí hay medios de comunicación, por ejemplo la radio, que le da espacios también para debatir cosas locales en las emisoras locales.

POLO DEMOCRATICO. Haber (los medios), muestran una parte de la problemática, pero no es objetiva la forma como la muestran, lo cierto es que hay una incidencia muy directa del gobierno, quien a través de dádivas a algunos medios de comunicación, pues obviamente induce la noticia e induce la información, por eso no se conoce de manera objetiva todo lo que le llega a los colombianos por los distintos medios de comunicación, por que primero que todo, hay un manejo parcializado favorable a determinado gobierno, y segundo, la verdad de lo que ocurre en relación con la situación social, a la situación política, pero también a los distintos hechos que ocurren cotidianamente en el país no son presentados pues como debieran ser, sino tienen una desconfiguración que naturalmente desdibuja la realidad de los hechos.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Pues yo he visto que hacen como un esfuerzo y se inventan secciones como “lo positivo, lo bello de Colombia”, pero entonces se consiguen patrocinadores y hasta ahí llegó la libertad de qué es lo que se va hacer; entonces por ejemplo ahora al medio día, los sitios lindos de Colombia y lo patrocina Bancolombia y no ve que en todo tiempo sale el logo de Bancolombia y él dirá que sale y que no sale; cuando el periodista diga que mostremos hoy los Nukak Makú, que están abandonados y los están matando, entonces se dirá que no nos metamos en problemas; uno no ve que haya secciones donde los noticieros digan hagamos algo por las clases menos favorecidas o los que están abandonados, eso no, mientras no les represente puntos en el rating, eso no les sirve. Ahora, yo creo que eso les puede dar rating, háganse unas secciones bien fajadas sobre desplazamiento, desaparición forzada, secuestro y le aseguro, tanto que en radio sí se da, en Caracol y RCN en sus programas habituales de la mañana para los secuestrados, pues son por ahí a la madrugada, pero le dedican tiempo y duran de una de la mañana a cinco hablando los familiares y pueden desahogarse y los secuestrados los escuchan, luego sí sirve, pero en televisión uno no ve que haya algún espacio para eso.

CONTRALORÍA. No tiene tantas posibilidades por lo mismo que hablamos antes, digamos que en prensa uno ve, por ejemplo en el caso de El Tiempo el periódico más importante en circulación en el país, uno ve mucho el fenómeno de que uno envía un informe y lo publican o muy corto o no lo publican, porque lo que manda es la pauta publicitaria; entonces nuestras notificaciones van dirigidas al área económica y casi siempre nos dicen que es que no hay espacio, está buenísima pero no hay espacio, porque hoy está copado de pauta, entonces ahí quien pierde es el lector que no se va a enterar sobre un concepto crítico de determinado tema porque primó la pauta publicitaria, entonces en muchos medios es esto lo que puede primar y eso desplaza la posibilidad de conocer opiniones, situaciones sociales que podrían ser interesantes por indagar y que todo el mundo las conociera.

MOVIMIENTO ALIANZA SOCIAL INDÍGENA. Pienso que en este país es muy complicado la objetividad de la prensa, por ejemplo aquí la prensa la está manejando ahora Uribe como presidente y entonces lo que Uribe plantea, haya funcionado o no haya funcionado para la prensa es pues importante y lo plantean pues como los objetivos del presidente a mejorar las condiciones del país, sin embargo, uno que está moviéndose en los departamentos, que conoce el sector rural sabe que no es así. Un caso concreto es que Uribe planteó que el problema de violencia iba a ser erradicado en 100 días cuando fue elegido presidente y que iba a poner a tiro fijo en la cárcel en el término de esos 100 días, sin embargo se le termina su periodo y la única seguridad que uno encuentra es la seguridad de las carreteras y de las carreteras importantes no de todas las carreteras, las carreteras donde se mueve el capital, donde están los cañeros, donde están el sector minero, donde están las empresas industriales, se mueven donde está el turismo al nivel de la panamericana, pero uno por ejemplo en el sector rural no ve ningún tipo de seguridad. Un hecho claro es que los municipios de Toribio, Yambalo, Caloto, que son municipios que geográficamente están juntos, han sido muy azotados por la violencia, azotados por la guerrilla, azotados por los paramilitares y que se están dando los problemas concretos en estos días. Igual en la Costa Atlántica, igual en el Choco donde quienes dominan los territorios son el narcotráfico, la guerrilla y los paramilitares entonces uno dice, donde está la seguridad y donde está la prensa para que hable de estas cosas, la prensa no habla de eso. Entonces frente a esa situación uno no ve oportunidad en la prensa.

- Con qué medios estratégicos cuentan los actores para dar a conocer sus opiniones al conjunto de la sociedad.

MOVIMIENTO NACIONAL POR LOS DERECHOS HUMANOS AFROCOLOMBIANOS: CIMARRÓN. Los sectores populares no tiene posibilidad de que sean visibilizados mientras no utilicen la presión que pueda generar violencia, mientras no se movilicen con potencialidad de violencia. Hay que diferenciar lo que son los sectores populares y los sectores de la oligarquía, los partidos políticos son coordinados i dirigidos por la oligarquía colombianas, las elites, entonces ellos tienen unos voceros que mantienen prensa permanente por que la pagan, entonces el pueblo no tiene forma de pagar a los medios, ellos son los dueños además de los medios, entonces no se puede meter en el mismo saco a todo el mundo. Los partidos políticos, organizaciones sociales, los gremios son los dueños de los medios

ONIC. Tenemos un periódico que se llama Unidad Indígena, no tiene una periodicidad constante, o decirte que cada tres meses, es de acuerdo a los recursos que va saliendo, pero el promedio al menos son dos veces al año que sale, es el promedio mínimo. Tenemos emisoras indígenas de interés público y emisoras comunitarias. De interés público tenemos en este momento 18 emisoras funcionando, hay tres en proceso, que esperamos que este año en enero estén funcionando las otras dos. Digamos que el compromiso que teníamos eran 21 pero este año en proceso esas tres. Esa son de interés público con las mismas franjas que tiene las emisoras de las universidades, las mismas del ejército y la policía. Estamos en proceso, precisamente debe salir en finales, a principios de diciembre, lleva 121 emisiones, alrededor de 20 años. Eso en cuanto a periódico Unidad Indígena, que se llama. También tenemos otro material didáctico, por ejemplo hacemos una libreta, un librito que le llamamos Inipu, unos términos muy nuestros, que también salen con una periodicidad de dos meses y se trabajan temas específicos. Además de eso también tenemos una emisora virtual que se llama Dachivera, la emisora virtual una emisora, que estamos innovando, utilizando las tecnologías que ya no son tan nuevas para los indígenas tampoco, sino las tecnologías, y lo hacemos aquí, en este espacio que tu ves (oficina sede principal), lo hacemos a través de indimedia, y con indimedia hacemos los enlaces tanto en México, España, en muchos países que nos sintonicen

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Pues Unimedios fue creado con ese fin, si cuenta con medios comunicativos y si hablamos de medios comunicativos como canales físicos, materiales físicos, tiene muchos, tiene dos periódicos, una emisora, tiene unos equipos de televisión, cuenta con unos equipos de tecnología como computadores para hacer su trabajo, entonces si cuenta con unos medios comunicativos, los cuales no son lo más importantes, son simplemente herramientas, son como una cocina, tu puedes tener muchas ollas pero si no sabes que hacer con ellas de pronto no te van a servir de mucho. AM: me podría recordar cuál es el nombre de estos medios. AB: bueno UNIMEDIOS tiene una unidad de radio donde funciona 98.5 FM UN radio, tiene un área de televisión donde se producen programas que son transmitidos en Señal Colombia, en canales públicos y en canales regionales, tiene una unidad de comunicaciones e imagen corporativa que es donde se produce UN periódico y carta Universitaria que son dos medios impresos diferentes, cuenta con una unidad digital que es donde se hacen sitios webs, sistemas multimedia y correos masivos por medios de sistemas electrónicos.

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS. Si, cuenta con varias herramientas de comunicación, entre ellas: La revista "MUNICIPIOS" la cual se edita cuatro veces al año. Este año tan solo hemos editado dos. Este documento tiene más de seis años de existencia y se ha dedicado a temas como el fortalecimiento de la democracia, la gobernabilidad, el proceso de descentralización y a promover el municipalismo colombiano. Cada número tiene una publicación de aproximadamente tres mil ejemplares. Circula en todas las alcaldías del país, el Congreso de la República, universidades, organismos cooperación y embajadas en Colombia y en el exterior. El portal interactivo www.municipios.org.co, el cual cuenta con una presentación de la estructura de la organización, nuestra misión e informes de gestión, la inclusión de sistemas de información, noticias, comunidades interactivas, ventanas para temas urgentes, la revista MUNICIPIOS y los demás temas que se trabajan en esta organización como temas jurídicos, legislativos, de desarrollo y gestión entre otros.

EJERCITO NACIONAL. Si se cuenta con unos medios: en televisión se tiene un programa de Opinión cuyo nombre es En Contacto y un magazín que se nombra Vamos Colombia con retransmisión regional. WEN medios escritos contamos con un periódico externo cuyo nombre es Ejército y uno interno apodado el Periódico en Guardia. A nivel radial se cuentan con aproximadamente 42 emisoras en todo el país. Tenemos igualmente una página Web, una agencia de noticias que ya es la Oficina de Prensa. Vale resaltar que el periódico interno tiene una circulación de 14000 ejemplares, es mensual y de distribución interna y se resaltan las actividades y poner a conocimiento temas para motivar a la gente como mensajes emotivos, operaciones que se estén realizando, la comunidad y la institución. La revista, que ya es externa, es bimensual, circula con 5000 ejemplares, tiene artículos de interés general y van dirigidos a sectores de opinión, de poder como políticos, económicos y religiosos. En televisión los programas son semanales y las emisoras tiene una cobertura amplia mediante un enlace satelital

3.8 REFLEXIONES FINALES

En términos jurídicos, puede señalarse que con la Constitución Política de 1991 se dio un paso significativo respecto de la comunicación pública. Por otro lado, el contexto de discusión que trajo consigo la instauración del derecho a la información también significó un avance en torno a la democracia. Sin embargo, a las instituciones políticas democráticas les faltó avanzar más para generar un marco que permitieran que el derecho a la información se materializara de forma más significativa. Las discusiones se quedaron solo en un diagnóstico y se acompañaron de débiles medidas que poco alcanzaron y, por el contrario, cada vez se alentaron procesos más fuertes de concentración de los medios -como se muestra en el caso de la operación de los canales de televisión privada, que terminó por arruinar el pluralismo informativo-. Se espera a futuro que las instancias legislativas y de regulación avancen en una normatividad y en una práctica que sin dejar de considerar la importancia que puede cobrar la inversión privada en el dinamismo tecnológico y artístico de los medios de comunicación, aliente a tomar medidas reales que impidan la concentración de los mismos en pocas manos.

Se podría entrar pensar en un criterio mixto de concesión, donde en la adjudicación de un primer canal de televisión o una sección de franjas, puede cobrar gran peso la capacidad económica, con la contrapartida de permitirse un cierto nivel de concentración, mientras que en la concesión de otro canal o sección de franjas, se aminore el peso de la capacidad económica bajo una contrapartida que garantice un gran número de asociados que representen los diferentes sectores y estamentos de la sociedad. En el marco constitucional, en el primer caso se garantizaría el derecho de los privados a generar empresa y ganancias; y en el segundo caso, a que los diversos sectores sociales tengan derecho a acceder y producir información dentro de los medios de comunicación. En conjunto, se garantizaría el derecho al pleno de la ciudadanía de gozar y disponer de una mejor y más plural producción informativa.

Ejercicio No. 4: Revisadas las anteriores posturas, y apoyados en búsquedas de internet, revistas, artículos de prensa (de publicación reciente) caracterizar en un análisis documental el acceso de los actores sociales e institucionales a la esfera pública comunicativa. Analizar la importancia de que los actores cuenten con recursos materiales y formativos en comunicación para ganar influencia en la democracia.

La carta política del año de 1991 buscó afianzar el derecho de expresión. Sin embargo, los hechos, las lógicas y los intereses de los sectores demandarían varias reflexiones y propuestas que deben vehicularse por intermedio de la sociedad y el Estado. En primer lugar, debería adelantarse la creación de unos pactos o acuerdos de compromiso entre los diferentes actores armados y no armados con el fin de generar unas garantías mínimas que hagan posible la expresión del conjunto de la sociedad en el contexto del conflicto armado. En otro nivel, se trata de dar un viraje radical en relación con el Estado y su rol jurídico en dos sentidos directamente relacionados. En la medida que proceda efectiva y eficientemente en la producción de fallos y sanciones judiciales contra los actores armados y sus redes sociales, seguramente para los periodistas y comunicadores disminuirán los riesgos de ser asesinados por

investigar sus abusos, actos de corrupción o alianzas con autoridades públicas. Sí el Estado produce su verdad jurídica con efectividad y oportunidad, se reducirán las condiciones para que los periodistas, líderes y comunicadores tengan que producir una verdad pública por la que corren riesgo sus vidas.

Se hace necesario un manejo responsable de las informaciones y de las opiniones que pone a circular el Estado; de igual forma, buscar comunicaciones que, sin dejar de enfrentar los abusos e ilegalidades de los actores armados, puedan, a su vez, ser cuidadosas y respetuosas de la vida y dignidad de sus gobernados. Por su parte, los medios de comunicación deberían tener más cuidado de publicitar toda información que producen las autoridades del Estado, sin ningún tipo de confrontación ni verificación con otras fuentes; también tienen una responsabilidad con la sociedad, en relación con la información que le hacen llegar. La verificación, la investigación y la crítica a sus informaciones son parte de su tarea, así como también la de permitir que se expresen las otras partes a las cuales refieren las acusaciones.

Desde el año de 1990 hasta el 2005 se hizo evidente en Colombia una ampliación de los canales públicos de comunicación. Sin embargo, este aumento de espacios de comunicación, sobre todo en los órdenes locales y comunitarios, contrastó con la disminución de la oferta de canales de comunicación en el ámbito nacional. Vale la pena insistir si la sociedad y el Estado deberían darle máxima prioridad política al tema de la paulatina concentración de los medios de comunicación en Colombia. Quizá no se ha entendido que en las sociedades contemporáneas, los medios son los elementos más importantes en la construcción de cultura y sociabilidad, por encima aún de cualquier otra institución como la escuela, la iglesia o los partidos políticos. No se ha asumido que la concentración de los medios deja en manos de quienes los controlan el gran poder de poner en circulación tanto los valores y principios por los cuales se orienta la sociedad en sus distintos géneros; la promoción o remoción de sus líderes y autoridades públicas, como las agendas de las cuales deben ocuparse gobernantes y ciudadanos

El establecimiento de una normatividad democrática y la puesta en escena de voluntades políticas conducentes a la promoción de la imparcialidad de los medios no es, ni ha sido, fácil. Los mismos propietarios de los principales medios de comunicación suelen financiar la mayoría de campañas de presidentes y congresistas. Es difícil porque los políticos tienen miedo a que los medios le decreten una muerte política, a través de una invisibilización, que los lleve a desaparecer de la visibilidad pública o, en el peor de los casos, que enfilen sus máquinas periodísticas para su destrucción. Tampoco es fácil porque el Estado y sus actores son conscientes del inmenso caudal de recursos que traen los grandes medios y sus propietarios para el Estado, como de igual forma el inmenso capital político que se pone en juego una vez se empieza a dar una relación distante o de enfrentamiento con ellos.

La ausencia de discusión o debate en cuanto a la trascendencia que tiene el problema de la concentración y de la democratización de los medios en este momento o, en un futuro próximo, conduce a un problema transversal: el de las relaciones entre política y propietarios de los medios de comunicación. Las discusiones y reformas de los medios pasan también por establecer fronteras y

barreras políticas, éticas y jurídicas que permitan una independencia real y eficaz entre ellos y las autoridades estatales. Una medida estratégica en este sentido transita no solo por restringir ciertas financiaciones en los procesos electorales, sino por la garantía de que el Estado le asegure a los legisladores, gobernantes y sociedad en general márgenes más amplios de independencia. Se hace necesario también estipular de forma explícita el conflicto de intereses que procede cuando un legislador recibe, de forma directa o a través de su partido, aportes que comprometen su imparcialidad y búsqueda del interés público cuando legisla o gobierna en relación de los medios.

Por ello, desde un diálogo nacional que involucre propietarios de los medios, profesionales de la comunicación, investigadores especializados, autoridades del Estado y ciudadanía se podría y, por qué no, se debería crear un estatuto de la comunicación para los medios. Estatuto que garantice y permita llevar a cabo los principios y derechos que en la constitución y en las leyes se estipularon para ellos. Deberes y derechos que, a su vez, recaen sobre la sociedad, relacionados con su contribución tanto en el entretenimiento como en la información imparcial y veraz, en la formación y en la participación de los ciudadanos que contribuya a la democracia, la convivencia, el desarrollo de la personalidad y la paz. Para ello se hace necesario establecer claras diferencias entre control de los medios y censura, conceptos que frecuentemente y de manera tendenciosa se asumen como sinónimos.

Los propietarios de los medios, por sus intereses, pueden llegar a generar una censura tácita e implícita a ciertos temas y actores, o pueden llevar a que por sus articulaciones con los gobiernos de turno dejen de hacer visible o estigmaticen los puntos de vista de sectores de la oposición. Se suma a lo anterior, la predilección por el sensacionalismo y la importancia del *rating*, que lleva a que ciertos fenómenos o procesos que no poseen espectacularidad o no generan escándalo se dejen de lado, como lo puede ser la pobreza o la economía de un país. A lo anterior se suman las deficiencias en los espacios para la participación mediante el habla propia de la opinión pública que encuentra en “las cartas del lector”, las llamadas telefónicas, los programas de denuncia, las encuestas pocos recursos con los cuales el público pueda tematizar y argumentar de manera suficiente sus puntos de vista, llegar a consensos o presentar críticas frente a los poderes establecidos y frente a los diferentes asuntos de la vida nacional.

El esfuerzo llevado a cabo por las organizaciones sociales para hacerse a medios de comunicación pública, aunque importante, presenta límites. No solo por las dificultades que encuentran para poder tener una visibilidad en el espectro que manejan los grandes medios de comunicación, sino también, por la cantidad de recursos económicos, tecnológicos, organizacionales y formativos que supone la comunicación pública. Aunque el Estado ha logrado un gran avance en la concesión de licencias para operar canales y emisoras comunitarias, no ha procedido a generar apoyos materiales, organizativos y educativos que permita a los actores sociales contar con unas bases firmes para consolidar y sostener sus iniciativas. Lo deseable sería que, dentro del marco de una política de comunicación pluralista y democrática, se desplegara un programa de apoyo financiero, técnico y educativo que permitiera a la gran mayoría de organizaciones sociales, políticas, educativas y sin ánimo de lucro

contar con recursos comunicativos para su expresión y visibilización pública. Un programa que concibiera, para los más de mil municipios que tiene el país, y las varias localidades de las ciudades, consolidar emisoras y canales comunitarios y, en el caso de las organizaciones sociales, que, bajo el fondo de la promoción a la participación, se sensibilice a los actores sociales y se les financiara y apoyara en sus iniciativas comunicativas.

Igual de importante sería que en las políticas de fortalecimiento organizacional y promoción de la organización se promoviera entre los diferentes tipos de actores y de la ciudadanía, de una parte, la trascendencia de la comunicación desde sus componentes políticos, sociales, éticos, culturales y técnicos y, por otra, se promovieran espacios y soportes técnicos para que los actores avanzaran en su articulación organizacional desde el plano comunicativo al nivel regional y nacional. Además, bastante deseable sería que se abrieran secciones o espacios donde se presentaran las producciones más destacadas realizadas por dichos actores. Tal evento se realizaría con procesos de cualificación y selección, dentro de los canales institucionales como el caso de la televisión, de las emisoras sin ánimo de lucro, en relación con la radio, o de los periódicos dentro de la prensa.

3.9 EVALUACIÓN

Ejercicio 1.

Actividad	<i>A partir de artículos de libros, revistas o internet, elaborar en grupos un concepto de “opinión pública” y plasmarlo en una relatoría. Se discutirá dicho concepto en una mesa redonda y se problematizará cómo incide en la construcción de democracia en Colombia</i>
Criterios de evaluación	Calidad de la relatoría realizada. Participación en la mesa redonda. Valor: 15% de la nota de esta unidad.
Metodología	Relatoría. Memoria escrita que recoge las posiciones y argumentaciones de los participantes en una sesión y actividad. Debe contener: 1. Fecha, hora, tema de la sesión y asistentes 2. Agenda enumerada de los problemas o asuntos tratados a lo largo de la discusión 3. Presentación en torno a cada uno de los problemas y asuntos, de las posturas y de las argumentaciones relevantes presentadas en la discusión 4. Conclusiones generales 5. Asuntos pendientes para próximas sesiones. Mesa Redonda. Se caracteriza por la participación de los asistentes, donde cada quien aporta elementos recolectados previamente y en el sitio para construir una caracterización compartida en relación con un asunto o tema. Cuenta con un coordinador y un relator. El primero, garantiza el desarrollo de una agenda, la equidad en la participación de los asistentes y el control de los tiempos. El segundo, consigna las memorias de la mesa.

Ejercicio 2.

Actividad	<i>Realizar un escrito a partir del análisis de los artículos de la Constitución Política de 1991 referentes a la comunicación y a la opinión pública. Organizar debates en torno al efecto que, en estos momentos, dichos preceptos han tenido en el desarrollo y en la evolución de la función comunicativa en Colombia.</i>
Criterios de evaluación	Cantidad y calidad de la información recolectada. Documento de análisis realizado. Material elaborado para la presentación. Manejo del tema y fluidez en el mismo. Valor: 15 % de la Nota de esta Unidad.
Metodología	A criterio del Docente o de los estudiantes

Ejercicio 3.

Actividad	<i>Revisadas las anteriores posturas, y apoyados en búsquedas</i>
------------------	-------------------------------------------------------------------

	<i>de internet, revistas, artículos de prensa (de publicación reciente) caracterizar en un análisis documental el acceso de los actores sociales e institucionales a la esfera pública comunicativa. Analizar la importancia de que los actores cuenten con recursos materiales y formativos en comunicación para ganar influencia en la democracia.</i>
Criterios de evaluación	<p>Coherencia y estructura global del ensayo.</p> <p>Problema, tesis, argumentaciones, conclusiones.</p> <p>Bibliografía consultada y pie de páginas.</p> <p>Originalidad en pensar y problematizar un asunto.</p> <p>Ortografía, signos de puntuación y redacción en general.</p> <p>Valor: 30 % de la nota de esta Unidad.</p>
Metodología	<p>Ejercicio de análisis. Caracterización de determinado fenómeno u objeto de estudio a partir de la recolección sistemática y periódica de datos, informaciones, entrevistas, encuestas, informes etc. La consistencia del análisis radica en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recolección de un número significativo y suficiente de información que muestre diversas visiones o niveles de análisis acerca del problema o asunto estudiado 2. Definición de variables de análisis a partir de las cuales se ordenará y descifrará la información recolectada 3. Elaboración de matrices de análisis donde se clasificara y ordenara la información acorde con las variables señaladas. 4. Elaboración de una caracterización a partir del análisis global realizado. Importante que lleve el tema, problema o asunto central que encontraron en el análisis; las principales hipótesis; la metodología y las fuentes en que se basó el análisis; las argumentaciones que sustentan las tesis; los ejemplos, cuadros o noticias -pie de páginas- que soportan los análisis; conclusiones.

Ejercicio 4.

Criterios de Evaluación	<p>Parcial, quices y/o autoevaluación.</p> <p>Valor: 20 % de la nota de esta Unidad.</p>
Metodología	A criterio del tutor o del grupo



UNIDAD IV

**LO PÚBLICO ESTATAL Y LO
PÚBLICO NO ESTATAL. UNA
MIRADA PARA INICIAR EL
ANALISIS DEL CASO
COLOMBIANO**

4 LO PÚBLICO ESTATAL Y LO PÚBLICO NO ESTATAL. UNA MIRADA PARA INICAR EL ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO¹⁰⁸

4.1 INTRODUCCIÓN

El presente capítulo gira en torno a la discusión entre lo público estatal y lo público no estatal, problemática tratada en el capítulo primero del presente documento. La pregunta por lo público no estatal se relaciona con la función pública social asumida por la sociedad, función que consta de un proceso continuo e inacabado de crítica y control tanto de la opinión pública como de la voluntad política. La pregunta por lo público no estatal remite al plano de la función pública social cumplida por la sociedad, pero también al plano de la posibilidad de que los servicios anteriormente monopolizados por el Estado puedan ser prestados por particulares, como por ejemplo ONG, universidades privadas, asociaciones comunitarias, entre otras.

4.2 JUSTIFICACIÓN

Se pretende en este documento dar luces acerca de un campo relativamente novedoso que ha sido escasamente trabajado en textos Colombianos. Su relación con la problemática pública colombiana radica en que, como se afirmaba en el primer capítulo, una de las problemáticas colombianas consiste en la indefinición del carácter de lo público y su consiguiente efecto sobre la sociedad. Tradicionalmente, se ha asimilado lo público con lo estatal y aunque, no se pretende desconocer del todo esta afirmación, dado que lo público necesariamente tiene que ver con lo estatal, pero sí se quiere poner en evidencia es que el campo de lo público no se resume a lo estatal; va más allá. Evidencias en los diversos campos de lo económico, lo social, lo político y lo íntimo pueden constatarlo.

En fin, el estudio de lo público no estatal y su relación con lo público estatal enfrenta una mirada tradicional con una mirada novedosa y renovada que asume como cierta su contraria pero que, a su vez, reconoce la existencia de asuntos que se posicionan como públicos; es decir, que interesan a la sociedad en su conjunto puesto que son de interés común y competen al bienestar general, pero que no son de la esfera estatal. Tener claridad al respecto permite reconocer que, quizá, sea el asunto de mayor relevancia dentro del conjunto de la problemática pública colombiana considerada como un todo. En pocas palabras, se afirma que la problemática pública estudia aspectos, configuraciones o componentes que interesan a la sociedad y a los ciudadanos en su conjunto y que incluyen tanto asuntos de la esfera estatal -dado que todo lo estatal afecta, de forma directa o indirecta al cuerpo social)- como aquellos asuntos que sin ser, o siendo, de la esfera estatal también son de interés social.

¹⁰⁸Por tratarse de un campo relativamente novedoso, no trabajado sistemáticamente en Colombia, este texto de lo público no estatal también es presentado en el módulo "Problemática pública y pensamiento administrativo" de la tecnología en administración pública. Se considera conveniente adjuntarlo en el módulo, pues administración pública territorial y la tecnología en administración pública son programas distintos.

Ejercicio No. 1: ¿Pueden tomarse como conceptos similares las definiciones de lo estatal y lo Público? Si no es así, ¿en qué se asimilan y en qué se diferencian?, ¿se complementan o se contraponen? Realizar un ensayo que dé respuesta a las anteriores preguntas. Posteriormente, se debatirán las posturas individuales en mesa redonda.

4.3 ¿ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O ESTATAL?

Jesús Molina en su texto “La racionalidad pública de la administración estatal” hace evidente la no asimilación entre lo público y lo estatal¹⁰⁹. Señala cómo la administración estatal, en particular la colombiana, está atravesada por problemas de corrupción, clientelismo, burocratismo y captura del Estado, que colocan la puesta en duda

acerca del carácter público del Estado y de su aparato administrativo. En cada uno de dichos problemas se hace evidente la prevalencia del interés privado frente al público. Para entender el porqué se afirma que con dichos problemas se ve cuestionada la dimensión pública de la administración, señala las dimensiones y los elementos constitutivos de la noción y el concepto de lo “público: 1) lo de uso y utilidad común; 2) lo de ser acceso abierto y no restringido; 3) lo visible y de conocimiento del común”¹¹⁰.

De acuerdo con estos predicados y postulados de lo público, los problemas mencionados vienen a expresar una especie de negación de la función y de la naturaleza pública del Estado, en tanto, gran parte de la administración no está siendo apropiada en su uso y utilidad por el común. De la administración se benefician fundamentalmente las redes privadas antes que el pleno de los actores sociales. Además, un significativo número de operaciones realizadas por las distintas redes relacionadas con los problemas mencionados escapan al conocimiento y visibilidad pública de la ciudadanía. El conjunto de problemáticas plantea un horizonte que pone en duda la naturaleza pública de la administración pública estatal.

Señala que en esta problemática hay una serie de insuficiencias: de concepción teórica, de la relación propuesta entre la administración estatal y la política, y de la relación que se postula en torno a la administración y la democracia. Respecto de la primera de ellas, se menciona que se trata de revisar el *estatuto político* mismo de la administración pública estatal. “Lo político, entendido como la relación social que busca organizar y mantener relaciones de gobierno para la producción de un orden social, se concreta en todos aquellos dispositivos materiales-simbólicos, desplazados en la sociedad para fundar y materializar relaciones de poder tendientes a direccionar la sociedad hacia cierto orden deseado”. De lo anterior puede derivarse que un lugar de creación de dicho orden desde lo político no solo corresponde a actores o instancias tradicionalmente llamados “políticos” -entre los cuales se señalan los partidos políticos, el parlamento o el gobierno-, sino al aparato administrativo del Estado.

¹⁰⁹MOLINA, Jesús. Reconstrucción de la racionalidad pública de la administración pública estatal. Bogotá: ESAP, 2003.

¹¹⁰RABOTNIKOF, Nora. Lo público y sus problemas; notas para una reconsideración. En: Revista Internacional de Filosofía Política. No. 2. Madrid (nov., 1993); p. 75-98.

Aunque los análisis lo ignoran, es mediante el aparato administrativo que, de forma extensa, permanente e indefinida, se instituyen en el tiempo y en el espacio social las relaciones de gobierno a través de mallas organizacionales y jurídicas asentadas a lo largo y ancho del territorio. Gracias al aparato administrativo se puede mantener entre la población un proyecto de orden social determinado. Permite la coextensión del poder de Estado en el seno de la sociedad. En otros términos, la relación de la administración pública estatal con la política no es externa, como quiere hacerla ver la metáfora de la pirámide según la cual se representa en la cúpula a la política ejercida y efectuada por el gobierno, mientras la administración pública figura en la base y es neutra ejecutora de los designios del gobierno. Dicha relación es más bien intrínseca, por ser la administración relación social y política mediante la cual se produce y mantiene, de forma permanente y extendida, determinado orden social.

Al asumir esto, el autor señala que es obligatorio situar el problema de la racionalidad pública de la administración en el plano mismo de lo político; es decir, en el régimen de lo político del cual hace parte y en los propósitos y fines a que sirve y da lugar. Los propósitos, las funciones, los campos y las formas de intervención que apunte la administración estarán dados por el régimen político al cual se adscriba. Desde esa perspectiva, señala que habría de interrogar cuál es el tipo de régimen de lo político -las reglas y prácticas reales, y no las formales- del cual hace parte la administración pública estatal y a qué proyecto de sociedad pretende servir y dar lugar. En regímenes de captura del estado, con pocas condiciones democráticas, dicho régimen sirve a la reproducción de lógicas privadas y no públicas.

Lo anterior remite al segundo plano de la discusión: la relación de la administración pública estatal con la democracia. Para el autor, la democracia está en la forma de gobierno donde la población es la titular del poder político que, por tanto, deriva y debe estar en función suya. El problema central radica en cómo lograr que el Estado, en sus decisiones y actuaciones, refleje su voluntad y expectativas. Cuestión que, a su parecer, es compleja si se tiene en cuenta que, en la modernidad, Estado y sociedad son entes y espacios diferenciados. Dado que el régimen político en el cual se desempeñan las administraciones públicas estatales es la democracia liberal, desde el siglo XVIII hasta la actualidad se han creado una serie de instituciones para cumplir dicha mediación. La ciudadanía, institución que permite el reconocimiento de derechos políticos y civiles a las personas, autoriza a elegir y a ser elegidos para direccionar el poder del Estado y, también, a expresarse y asociarse para competir por él.

Otro mapa de instituciones permite el ejercicio del poder político por parte de la población, tal como la representación política: los partidos políticos y el parlamento, en la perspectiva liberal, los que hacen recoger y sumar intereses en el seno de la sociedad. Ellos hacen posible el desplazamiento de su poder hasta el interior del Estado y logran que la población ejerza su titularidad del poder político a través sus representantes. Asimismo, el régimen electoral permite realizar periódicamente el relevo en los cargos.

A las democracias liberales, como regímenes políticos, corresponde la configuración del Estado Moderno sucedáneo del Estado Absolutista. Se integra por aparatos administrativos estatales de proyección nacional coextendidos al campo social para hacer posible el afianzamiento de cierto orden social de tipo liberal–capitalista y con énfasis en el respeto de libertades. Dicho aparato esparcido por el espacio, hoy denominado administración pública estatal, en la perspectiva liberal se le vincula con una de las ramas del poder político: el ejecutivo.

El punto importante de lo hasta aquí dicho es la relación que desde la doctrina y la teoría liberal se establece entre democracia y administración pública estatal. El control de los ciudadanos respecto de la administración pública estatal, dada la fórmula liberal, termina por resolverse por dos caminos o rutas. Por una parte, al nombrar por elección popular la cabeza del ejecutivo; es decir, al presidente o primer ministro. Por otro lado, al elegir por voto popular a quienes deben y pueden hacer un control político del mismo, son quienes definen sus marcos de actuación mediante la creación de las leyes: los parlamentarios o congresistas. La relación de control y orientación de la ciudadanía con el poder político del Estado y con la administración pública se da, entonces, de manera indirecta. Se da al tiempo el cierre a la injerencia efectiva de la ciudadanía en las decisiones públicas de la administración por quedar en potestad casi exclusiva de los representantes elegidos popularmente y el cuerpo burocrático a su servicio. No existe ninguna injerencia directa por parte de los ciudadanos para interlocutar y decidir respecto de quiénes hacen de cabezas e integran a la administración pública, como de igual forma para influir en los recursos, las organizaciones (entidades) y demás decisiones integrantes de la administración.

Lo anterior trae una paradoja para la teoría democrática. Mientras que el proceso democrático propone una apertura cada vez más amplia del poder político a la ciudadanía, se evidencia aquí, en contraposición, un cierre del mismo, bajo su forma de administración pública estatal. Asunto que no deja de tener considerable importancia y consecuencias, si se tiene en cuenta que es ella, finalmente, la que materializa y hace real la voluntad política del Estado a través de la prestación de los servicios públicos, la provisión de bienes, la implementación de las decisiones o la extracción de recursos. Parece coexistir un eje que amarra lo hasta aquí dicho, entre democracia liberal y administración pública estatal. Se expresa bajo la forma de si continúa siendo sostenible una relación entre ciudadanía y administración pública mediante el modelo liberal de la democracia representativa.

El supuesto que subyace al modelo de representación no sólo es una teoría de la delegación política del poder del ciudadano en unos representantes –llámese parlamentarios, presidente, diputados o concejales etc.-, sino al parecer un modelo limitante de la construcción y titularidad de la voluntad política. En tal caso, se prefigura un circuito y unos momentos muy específicos para su elaboración por parte del ciudadano, luego queda suspendida su influencia: 1) elaboración, escucha o discernimiento de opciones políticas para ser llevadas a competición electoral; 2) apoyo, movilización u oposición a una de las opciones; 3) concreción de la voluntad política a través de su entrega vía votación. Así, la voluntad política del ciudadano se ejerce de forma directa tan

solo cuando hay jornadas de elecciones populares y se cierra cuando finaliza el proceso electoral. De allí en adelante queda en manos de los gobernantes y la burocracia la decisión política; queda así el ciudadano desprovisto de recursos de influencia.

Para superar este recorte de la democracia, Molina propone una solución parcial que, a su entender, puede realizarse sin muchas dificultades operativas en el corto, mediano y largo plazo: transformar la articulación entre administración pública estatal y sociedad desde un modelo de democracia participativa. Esto puede realizarse a partir de una perspectiva de “construcción de lo público” al interior de la administración pública estatal. Toma como base conceptos de esfera pública acuñados por Arendt, Habermas y Fraser; realiza una propuesta que propende porque al interior de las entidades y los sectores de la administración estatal, y en su articulación con la sociedad, se construyan redes de micro y macro espacios de deliberación, concertación, participación y visibilidad que permitan la concurrencia y la articulación de la ciudadanía-ciudadanía y de la ciudadanía-Estado. Lo anterior haría posible la construcción y la convergencia de asuntos, intereses, opiniones e identidades colectivas públicas desde una perspectiva democrática que resuene en beneficios comunes y compartidos; con ello gana la ciudadanía en poder y gobierno compartidos -demos-kratos-.

Dicha red puede ser entonces concebida como una malla o tejido relacional de “esferas públicas”, en donde se haga posible el encuentro, articulación y retroalimentación de múltiples focos que, desde o en relación con la ciudadanía, generan producción de sentido colectivo que dote de racionalidad pública a la administración estatal. Propender desde la Sociedad y el Estado, a la creación, fortalecimiento y articulación de Esferas Públicas en las organizaciones y sectores administrativos públicos estatales, las cuales posibiliten la construcción de elementos, asuntos y decisiones comunes y compartidas. Se trata, pues, de propiciar y fortalecer escenarios donde haciendo eco de prácticas de igualdad, libertad, raciocinio y deliberación, se construyan mediaciones y composiciones entre la misma ciudadanía y entre esta y el mismo Estado. Procesos permanentes de interacción y de construcción de voluntad política, frente a los asuntos, problemas u horizontes socialmente relevantes y atinentes de los distintos niveles y sectores de la administración pública estatal.

Se trata, con esto de democratizar la administración pública estatal, en una perspectiva de democracia participativa en la cual no se reduzca lo político a lo electoral, mediante la cual se lleve al corazón mismo de la administración al ciudadano a través de la participación en varios frentes. En primer lugar, al habilitar espacios horizontales en ámbitos micros/macros, entre los ciudadanos para la construcción de “asuntos humanos” o, mejor aún, de asuntos y formas de reconocimiento ciudadanas. En segundo aspecto, buscar el fortalecimiento o la creación de escenarios micros/macros sociales y políticos que pongan en relación práctica y en encuentro directo a sectores o niveles específicos de la administración pública con la ciudadanía. En tercer lugar, pretender propiciar la articulación en red de la multiplicidad de esferas públicas para lograr que sus potencias específicas redunden en beneficio de una racionalidad pública con proyección para el conjunto de la administración pública. En cuarto, y último

lugar, propiciar la construcción de una esfera pública mayor que permita la puesta en relación y articulación de las distintas esferas con el pleno de la sociedad y del Estado para que en un plano de fuerte visibilidad logre que sus asuntos e intereses cobren la relevancia y el apoyo en el conjunto de la ciudadanía.

4.4 FUNCIONES PÚBLICAS ESTATALES Y SOCIALES

Hablar de lo “público estatal” y de lo “público no estatal” implica reconocer dos universos de sentidos relacionados aunque diferentes¹¹¹. Recorre dicha diferenciación el supuesto que lo público ya no es reducible al Estado, aunque sin duda tenga que ver con él. Para dar cuenta de lo público ya no es suficiente con aludir u ocuparse de lo estatal sino, a su turno, debe tenerse en cuenta otra serie de elementos referenciados a través del concepto de lo “no estatal”.

Ejercicio No. 2: Recolectar información en el municipio acerca de organizaciones y actores que sin ser estatales construyen lo público. Elaborar un análisis en el cual se justifique su carácter de público no estatal.

Nuria Cunill en su texto “Repensando lo público a través de la sociedad” señala que en el seno de la sociedad se da una “función pública-social” diferenciada e independiente del Estado¹¹². Tras decantar las diferentes perspectivas y las concepciones que se ocupan de lo público, la autora señala que el único sentido compartido posible identificar es que lo público se refiere a lo colectivo, a lo de uso, interés y utilidad común; por tanto, visible. Además, que los distintos análisis suelen remitir a la experiencia griega. Al ocuparse del estudio de las concepciones contemporáneas de lo público, se destacan dos posiciones. Una, asumida por la mayoría de autores contemporáneos, asimila lo público como “lo que pertenece al estado”. A su entender, tal asimilación de lo público con lo estatal ignora la segunda concepción, que corresponde con la mirada Arendtiana.

Arendt enuncia el problema central: “la cuestión de la sociedad como un asunto que le incumbe a sí misma”. En otros términos, que en el seno de la misma existen intereses, expectativas y auto organización colectiva que pueden diferir, distanciarse y contrariar, abiertamente, aquello sobre lo colectivo propuesto y realizado por el Estado. Dicha función pública–social se relaciona con una concepción horizontal del poder donde lo público se relaciona con la esfera pública y en donde hombres libres e iguales, en interacciones discursivas y prácticas comunicativas, se ocupan del bien común.

Observa Cunill, cómo desde la década de los años 70 se ha ampliado la esfera pública en América Latina a través de la “participación ciudadana”. Esta le apostaría a la ampliación de la representación social al interior del Estado, a la

¹¹¹BRESSER, Luís Carlos y CUNILL, Nuria. Lo público no estatal en la reforma del Estado. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998. 486 p.

¹¹²CUNILL, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-. Caracas: Nueva Sociedad, 1997. 320 p.

posibilidad de prestación de servicios públicos por parte de la ciudadanía, a la injerencia de la sociedad en la toma de decisiones y a la incidencia de los ciudadanos y sus organizaciones en la formulación de políticas públicas estatales. Durante la década de los años 80 y 90 dicha participación en el continente ha estado asociada a las reformas de "democracia participativa" que han privilegiado reformas constitucionales, descentralización, referéndum y prestación de servicios públicos por parte de la ciudadanía.

Advierte que los nuevos arreglos institucionales participativos no conducen necesariamente a un fortalecimiento o expansión de la esfera pública social y, por tanto, habría de proceder, con cautela, en las consecuencias teóricas y prácticas que de ella se deriva. Si se siguen las experiencias de países desarrollados en donde fueron extraídos dichos arreglos, puede presentarse que las iniciativas ciudadanas, en lugar de potenciar la inclusión de sujetos sociales -tradicionalmente excluidos- produjo nuevas exclusiones étnicas, sexuales, sociales y económicas promovidas por sectores conservadores. De igual forma, si bien el Estado se ha visto potenciado por las apuestas a la participación, de autogestión o solidarias del tercer sector -asociaciones de ayuda mutua, diversas ONG, asociaciones comunitarias- no sucede lo mismo en su dinámica desplegada en la esfera pública social. Sus lógicas y prácticas de solidaridad y construcción de valores cívicos se verían afectados por una posible lógica mercantil basada en la transferencia de recursos del Estado hacia dichas organizaciones.

La modernización del Estado y sus implicaciones en la ampliación de la esfera pública se constata en América Latina durante la década de los años 80 y 90: se articuló a los procesos de globalización y ajuste fiscal que llevaron a asumirla y entenderla como un proceso de recorte y desmonte del Estado desvinculada de las necesidades sociales de la población. En este contexto, la reforma administrativa fue auto referencial y con ausencia de responsabilidad pública y olvidó sus articulaciones y obligaciones con la sociedad. Esto es posible de remediar mediante un fortalecimiento de la esfera pública. se pueden aludir los casos de México, Argentina y Perú como casos paradigmáticos donde la modernización se ha asumido básicamente como la privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos, así como recorte del gasto social.

Si bien lo anterior se entiende como un límite a futuro para la ampliación de la esfera pública, ha de entenderse también como un reto hacia el cual adelantar una reforma administrativa planteada desde una matriz socio- céntrica. Significa lo anterior que la sociedad resulta favorecida con la reestructuración del Estado, al igual que incide en su orientación. Considera, en este sentido, que en lugar de un desmonte indiscriminado se requiere un fortalecimiento a partir de procesos y fundamentos democráticos para recuperar su presencia territorial y funcional, así como al responder a los derechos sociales ciudadanos hace valer la autoridad y la legalidad.

Desde otras perspectivas, se puede hacer referencias a una perspectiva "estadocéntrica" centrada en la burocracia, los gobiernos o los funcionarios frente a otra de lo público donde se incentive una mayor influencia la sociedad civil y de actores privados en la proyección del Estado, tanto en su

participación en las estructuras y en los procesos del Estado como en el espacio público donde se debaten y generan agendas de políticas públicas¹¹³. Espacio o esfera pública donde, como espacio múltiple, los agentes de la sociedad civil y los ciudadanos tematizan, problematizan y definen derroteros de agendas públicas que presionan por recibir respuesta por parte de las autoridades públicas bajo la forma de políticas, regulaciones, bienes o servicios.

Por esa vía, la construcción de lo público no es monopolio del estado ni corresponde solamente a él la definición de los referentes, las políticas y los procesos relacionados con su construcción. En ese sentido, a la acción pública de las autoridades y del aparato del estado le compete a una convergencia, correspondencia y tensión entre múltiples espacios y actores públicos estatales y no estatales. La acción pública queda atada, entonces, a los procesos de lucha y consenso que desde la sociedad se desplazan en el espacio público por los asuntos que deben copar tanto la atención del conjunto de la sociedad y de sus autoridades estatales como, por otra parte, a las respuestas que desde ella tengan a sus iniciativas o decisiones. Se trata de que cada vez gane mayor peso la opinión, el juicio y la deliberación de los ciudadanos y sus distintos grupos en los gobiernos y en la definición de políticas las políticas públicas¹¹⁴.

Ejercicio No. 3. En grupo, con base en experiencias locales o regionales, construyan un estudio de caso de asociaciones entre lo público y lo privado en la prestación de un bien o servicio. Evalúen la pertinencia, la transparencia, la equidad y la participación dada en su diseño y ejecución.

De otra parte, se encuentra lo público no estatal como un campo que, sin ser privado ni estatal, ni orientado al lucro o basado en los poderes oficiales, reclama y asume que cumple una “función pública social” dada la capacidad que tiene para prestar servicios públicos¹¹⁵. Se interpela, entonces, por las mejores disposiciones y capacidades que tendrían las ONG, las comunidades organizadas o las universidades, entre otras, para que se involucren en un contexto de gestión democrática, entendida como inclusión de nuevos agentes a la acción pública para prestar servicios hasta antaño monopolizados por el Estado como la educación, la salud y la promoción de la participación. Su cercanía a la sociedad, su ánimo solidario, su horizontalidad, su autoorganización, etc. estaría entre las razones de dicho desplazamiento. Se suma a lo anterior el hecho de hablar, en el contexto de los procesos de privatización, de las antiguas y nuevas interdependencias entre lo público estatal y lo privado.

4.5 LO PÚBLICO NO ESTATAL ENTENDIDO DESDE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO- PRIVADAS

Las tensiones manifiestas en las asociaciones publico-privadas se exponen en “Creando valor público a través de asociaciones público privadas” de Mark

¹¹³UVALLE BERRONES, Ricardo, El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado. En: Revista Reforma y Democracia. No 20. CLAD (2005).

¹¹⁴GARNIER, Leonardo. La reforma del Estado: reto de la democracia. En: Revista Reforma y Democracia No 17. CLAD. (1998).

¹¹⁵BRESSER, Pereira. Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En: Lo público no estatal. CLAD, 1998.

Moore¹¹⁶. El problema del cual se ocupa Moore se relaciona con la importancia, los criterios y la incidencia que tiene el valor público en las asociaciones publico-privadas y la consecuencia que ello tiene a la hora de la negociación. El autor parte por señalar que la ciudadanía cada vez está más desconfiada que el estado le pueda proveer la seguridad y los bienes y servicios con los cuales se compromete. Sin embargo, esa falta de confianza hacia el Estado, se ha visto correspondida con una nueva confianza hacia el sector público. Lo novedoso está en que ahora esa entrega de confianza al mercado no está acompañada de las imputaciones negativas en lo económico, político y social que antes se realizaban.

Esta, confianza ha estado acompañada de diversos procesos acontecidos en el propio mercado. Por una parte, la responsabilidad social corporativa que implica hacer cosas tratando de restringir los daños al medio ambiente o a la sociedad. De igual forma, se reconoce el espíritu empresarial que, se cree, cuenta con las fuerzas ausentes en la iniciativa pública. A lo anterior se suma el “sector ciudadano” donde algunas empresas se han creado para tratar de incorporar los sectores marginados a las oportunidades del mercado o, de igual manera, otras cuya finalidad ha sido construir formas de representación o liderazgo político de sectores sin voz. En ese contexto parece natural que los ciudadanos busquen una “asociación pública privada” para llenar el vacío que ha dejado la pérdida de fe en el gobierno. Y aunque esta colaboración difícilmente cuestionable porque ella puede ayudara promover la prosperidad económica, la sociabilidad y la justicia, le “preocupa que la parte publica sea permanentemente sobrepasada por la parte privada. Dicho de manera vulgar, me preocupa que lo público solo consiga “dejarse estafar”¹¹⁷.

Para trabajar dicha tesis se basa en un estudio de caso, la reurbanización de Park Plaza: un empresario que quería adelantar una propuesta de reconstrucción de un conjunto en la ciudad de Boston. La experiencia pone sobre el tapete diversos desafíos. El primero de ellos hace referencia a que en una asociación siempre se piensa que las partes van al “gana-gana”. Sin embargo, el interrogante es si esto es razón suficiente para que se presente el relajamiento de los controles por el supuesto ganar-ganar; o, por el contrario, si eso es suficiente para que se firme el contrato entre las partes. A pesar del supuesto de la teoría de la negociación que se gana cuando se gana algo más, o no se pierde lo tenido en la posición inicial, el problema que no deja vislumbrar es que una de las partes puede correr con los mayores costes y los menores beneficios de la asociación.

Así, puede haber diversos tipos de negociaciones donde las partes ganen-ganen, pero bajo qué condiciones. Además, también puede ignorarse que las partes entran con diferentes intereses a la negociación y que cada uno de ellos propenderá por conseguirlos y maximizarlos. Además, aunque coincidan en objetivos, también hay otros en los que pueden diferir. Asimismo, las partes tendrán que decidir si solamente tienen en cuenta sus propios intereses, o también tienen en cuenta los de la contraparte. En el sector publico, la cuestión

¹¹⁶MOORE, Mark. Creando valor publico a través de asociaciones público privadas. En: Revista CLAD No 34. (2006).

¹¹⁷Ibíd.

puede resultar inquietante, pues esto significa si el funcionario debe tener también en cuenta y como deseables el lucro de la contraparte. El problema es, entonces, cómo evaluar cuando un trato es conveniente. Para lo cual está la postura del privado, la postura del funcionario. Pero habría una tercera: el ciudadano que espera de lo público que tenga unas prerrogativas sobre el privado. La cuestión es cómo lograr asociaciones públicas y privadas, pero legítimas para los ciudadanos, pues se ha hecho uso de un poder del cual ellos son sus titulares.

Una correcta negociación debe dar cuenta del valor público que defiende el Estado. Aunque las interrelaciones publico-privadas se han dado y se necesitan unas a otras, una de las premisas para comprender el valor público consiste en entender que el Estado es poder y, en particular, poder económico para los privados. Por su autoridad, por su capacidad de regular los mercados, por demandar bienes y servicios del mercado. De igual forma, por los servicios que provee, por los impuestos que recauda; además, por las extensas propiedades y territorios que tiene.

A parte de lo anterior, se debe asumir que debe tenerse un referente del valor público. En ese sentido, se puede partir de una mirada pragmática que señala el valor público como el conjunto de satisfacciones individuales que se dan en un colectivo; los supuestos aquí son que cada individuo define lo que es valioso, y el valor público se entiende como la agregación de ellas. Una segunda versión señala que valor público es todo aquello que el gobierno señale como público; en este caso se supone que existe una autoridad delegada que, mediante un proceso político, define lo valioso. La tercera se toma del autor ya referenciado y que supone una combinación de las anteriores. Se trata entonces de que “el valor público consiste, principalmente, en propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutaban los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa el gobierno para que ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual”¹¹⁸.

Los público se centra en aquellos valores que definen los individuos como deseables para su mundo en relación con el de otros, pero también que pose el carácter de deliberación. Valores que, aunque individualmente sostenidos, se construyen socialmente. Valores donde juegan un papel importante el consentimiento y el acuerdo colectivo. Sirven para guiar la propia conducta o la cívica o, asimismo, puede guiar al gobierno en relación a cómo usar sus poderes. Y esto remite a la idea de que el valor público se encuentra sujeto a la forma como puede utilizarse mejor el poder de un estado democrático. No se trata de eludir la política por la eficiencia con las asociaciones públicas y privadas; por el contrario, se trata de combinar la política con la legitimidad

Alfred Doménech presenta otra perspectiva para leer la relación pública-privada, en su texto “Asociaciones entre lo público y lo privado”¹¹⁹. Dado que a

¹¹⁸Ibíd. p. 37.

¹¹⁹DOMÉNECH, Alfred. Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad. En: Revista Reforma y Democracia. CLAD. No 33. (2006); p. 63.

principios del siglo XXI se vivencian distintos retos que van desde la provisión y calidad de las aguas hasta los servicios sociales, se ha procedido a una proliferación de asociaciones público privadas que buscan hacerle frente. La redefinición además ha llevado a un incremento de las asociaciones que se juega en lo cuantitativo y en lo cualitativo. Tres actores actúan en la sociedad: empresas privadas, administraciones públicas y organizaciones no lucrativas. Entre las mismas hay entrecruzamientos que revelan distintas formas de complementariedad y prestación de servicios a la sociedad.

Desde su perspectiva, las relaciones publico-privadas corresponden con formas de Estado, contextos de referencia y tipos de énfasis con el sector privado. En ese caso el autor habla del Estado liberal, del Estado de bienestar y del Estado relacional. En el primer caso, en un contexto de crecimiento del capitalismo, el Estado controlaba el conjunto de actividades y buscaba promover el mercado, aunque en la asociación público privada dejaba de lado a la iniciativa privada y a la sociedad civil en dicha promoción. En el segundo caso, en el marco de la promoción de la democracia, se buscaba el bienestar del conjunto de la sociedad y supeditaba la iniciativa privada y el sector civil. Por su parte, en el tercer caso, se trata de un trabajo de complementariedad entre el Estado y el sector privado, en la medida que se entiende la complejidad y la diversidad de problemas que debe enfrentar la sociedad.

Además, en este marco se hablaba de diferentes grados en esa relación. Un extremo consiste en la reprivatización -los privados tratan de sustituir la labor del Estado-, mientras que en el otro extremo se encuentra la nacionalización – el Estado trata de suplir a los actores privados y de la sociedad civil-. Por eso, los puntos intermedios serán el pluralismo del mercado, el pluralismo del bienestar, el estado de bienestar. En un extremo los privados cada vez ocupan más espacios; en el otro, el Estado ocupa todos los espacios; en el intermedio, las organizaciones de la sociedad civil.

El autor señala, además, la existencia de diversas formas de relación de lo público y lo privado. Relaciones que no siempre son fáciles de sostener por cuanto, implican costos elevados. En la provisión de servicios o bienes variarán las relaciones. Un primer estadio se da cuando, a través de una empresa o una dependencia, se presta el servicio directamente. Una variación se presenta cuando varias organizaciones públicas se asocian para prestar el servicio. Cuando se recurre al sector privado, una primera forma consiste en el contrato: el Estado, para cumplir una meta, se encarga de un desembolso financiero. Un segundo momento consiste en la externalización: cuando un Estado delega a un privado para la realización de una obra o para prestar un servicio. Sigue la subvención: cuando el Estado presta un apoyo a un privado para cumplir sus metas. Se suma la concesión o franquicia: cuando el Estado concede el monopolio a un privado para que preste el servicio; el Estado se limita a hacer una reglamentación o marco para que intervengan los privados.

En cada una de ellas se dan variaciones de asociación público privado y de problemas en los ámbitos de personal, de organizaciones y de sistemas. En el caso de externalización se prestan servicios o intensivos en capital o intensivos en personas. Las primeras se dan en especial en el sector privado; mientras las segundas o las terceras con el sector de las ONG. A nivel de las asociaciones

intensivas en capital, a nivel de personal, se pueden presentar problemas de corrupción en el sector público que distorsiona la relación. A nivel de organización estaría la concentración de poderes en grupos oligárquicos que impiden la transparencia. A nivel de sistema se encontrarían problemas de capturas del Estado de las grandes multinacionales de los Estados: se dan sobornos para el otorgamiento de concesiones o para la no aplicación de regulaciones. En los casos intensivos en mano de obra se dan problemas de falta de indicadores de calidad de la prestación de servicios por parte de las ONG, de dependencia de las ONG frente al estado o de la cooptación de las ONG por parte del Estado.

Distintas formas se pueden utilizar para prevenir las fallas en las asociaciones público privadas. La rendición de cuentas y la transparencia podría incidir, pues además implica que se evalúen los resultados. También se pueden incentivar propuestas anticorrupción, con programas como "Transparencia Internacional" o códigos de ética al interior de las entidades. Por su parte, se considera importante promover las colaboraciones mutuas entre el sector público y las organizaciones de la sociedad civil, llevar una cada vez mayor intensidad en la colaboración según los resultados y revisar el control y el pensar el sistema integral.

Dadas las anteriores perspectivas de los autores, se muestra que ni al mercado le es posible actuar sin el Estado, como que a éste tampoco le es posible existir sin los ingresos y los apoyos que de aquel recibe. Ante los fallos de uno y otro, un camino es la asociación y la correspondencia entre ambos. Uno de los problemas centrales está dado por cómo su encuentro permite la generación o agregación de valor público desde una perspectiva que incluya criterios democráticos¹²⁰. Se trata entonces que el papel que los privados cumplen en lo público no solo les parezca conveniente a las autoridades estatales o los privados, sino al conjunto de la ciudadanía al contar con su deliberación y consulta a la hora de definir qué es el valor público en las asociaciones entre el Estado y los privados.

Los interrogantes giran entonces alrededor de si tales alianzas aumentan o disminuyen el valor público desde la perspectiva de los ciudadanos, en tanto que los gobernantes administran un patrimonio que les ha sido delegado. De igual forma, si en las mismas se aumenta la capacidad institucional del Estado antes que disminuirla, donde el mismo no salga debilitado. La cuestión pasa, entonces, por la construcción de mecanismos que permitan asociaciones legítimas entre lo público y lo privado. En términos de gestión pública democrática esto se expresará en cómo construir arreglos administrativos que permitan la inclusión de la perspectiva de la ciudadanía y que garanticen la eficacia, pero a su turno la equidad, la universalidad y la redistribución.

4.6 LO PÚBLICO NO ESTATAL DESDE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN¹²¹

¹²⁰Ibíd.

¹²¹Este apartado se ha tomado de MOLINA, Jesús. Democracia y lo público: balance de la discusión contemporánea en Colombia del papel de la comunicación en lo político. En: Polémica. ESAP, 2005.

En un buen número de discusiones en relación con la comunicación, se hace evidente la preocupación por abrir la reflexión en torno a qué significa lo público y, de acuerdo con ello, qué implicaciones traería para la comunicación en su papel político. Un punto de entrada en el debate se da en el sentido de que en Colombia se ha confundido lo público con lo estatal, y en el contexto propiamente comunicativo se asimila lo público con lo publicable; a su vez se reduce su existencia y construcción a un espacio físico concreto¹²². Ciertas implicaciones han traído consigo tales confusiones. En el primer caso, al confundir lo público con lo estatal, se ha entendido que la responsabilidad social de los medios o su compromiso con lo público se da no tanto en comunicar y producir una información proclive a la construcción de intereses generales, sino, más bien, en asumir una perspectiva oficialista de comunicar las preferencias, las informaciones y los puntos de vista de las autoridades gubernamentales y se deja de lado las de otras organizaciones o actores vinculados con la “sociedad civil”, los ciudadanos u otras fuerzas políticas.

La segunda de las confusiones consiste en dar por públicas aquellas opiniones o informaciones hechas públicas –publicadas– y cuya relevancia está dada por la reiterativa y la amplia visibilidad a la que se expone una información o contenido por parte de los medios. En tal estado de cosas ha cobrado carrera que los temas de la agenda pública, de los cuales deben ocuparse los ciudadanos y sus instituciones, no son los relevantes por su relación con materias de conveniencia colectiva, sino por la preferencia posicionada por los intereses de los medios de comunicación.

En el tercer caso, la idea de que lo público existe y se construye en un espacio físico concreto, como la plaza pública, ha llevado a no entender que desde los espacios comunicativos virtuales también se producen interrelaciones colectivas y formas de asociación mediante las cuales se generan formas de control o inclusión ciudadana.

Dadas las confusiones presentadas, distintos autores que en Colombia se ocupan de lo público se preocupan por traer en términos conceptuales los sentidos o campos de sentido a que remite lo público. Por general se retoman autores como Hannah Arendt o Nora Robatnikof y terminan por coincidir en torno a los tres sentidos básicos que asume el término, ya señalados en otro aparte: la utilidad común, lo accesible y lo visible. Al articular estos sentidos con las categorías de opinión, espacio o esfera, las propuestas que jalonan algunos autores es que la comunicación cobraría una íntima relación con la construcción del interés público o la utilidad común, el acceso abierto de y la participación ciudadana y la visibilización de las actuaciones del poder político del Estado.

Se interroga así por qué clase de acceso y qué tipo de ciudadanía trae consigo el consumo de los medios masivos de comunicación y las posibilidades que abren los mismos para el ejercicio ciudadano¹²³. De igual forma, los interrogantes pretenden dilucidar qué papeles o funciones cumplen los medios

¹²²“Confusiones sobre lo público: Las confusiones históricas del periodismo frente a lo Público. Las tres confusiones históricas han sido: tomar lo público como lo publicable, identificar lo público con lo estatal y referirse periódicamente a lo público desde lo físico espacial”. MIRALLES, Op. cit. p. 36.

¹²³REY, Op. cit.

en la construcción de lo público político; en la construcción de agendas ciudadanas, las de actuar como instancia de intermediación de demandas entre el Estado y la sociedad, la de fungir como espacios de negociación y reconocimiento entre actores sociales y, también, la de hacer las veces de escenario para el conocimiento y la selección de alternativas o autoridades políticas¹²⁴.

Desde trabajos particulares como el “periodismo público”, en su pensar, los medios de comunicación y el periodismo que de él participa deben realizar su aporte a la construcción del interés general o la utilidad común, mediante la formación de agendas ciudadanas confeccionadas por intermedio de la consulta y la participación de públicos ciudadanos amplios¹²⁵. Desde otra perspectiva, como lo evidencia las reflexiones de Germán Rey en torno a la dimensión de la visibilidad -en concreto en el proceso 8000¹²⁶- se avanza en la reflexión acerca del papel que los medios de comunicación han cumplido y podrían cumplir en la edificación de una relación transparente y de cara al público del Estado y sus agentes. Se articularía mediante la provisión de información y revelación de las actuaciones del Estado.

Otro punto central que coloca el tema de lo público consiste en poner de presente la función política de la comunicación en relación con la construcción de lo político desde el Estado y desde la propia sociedad. Se trata de su papel de mediación en el controlar y orientar el poder político de Estado y la construcción de sentidos al interior de la sociedad. Además, se evidencia a la comunicación como función y como “espacio” o “esfera” de convergencia donde se hace posible el encuentro y el enfrentamiento de puntos de vista entre diferentes actores y grupos que participan de la sociedad, los cuales en/mediante la comunicación construyen a través de prácticas discursivas sentidos que pugnan por orientarla. A lo anterior, se suma el entendimiento de la comunicación como función o espacio y de los significados que traen consigo los conceptos desde el proceso histórico que les dio lugar. Así, se reclaman a lo político en la modernidad una dimensión considerada que debe serle consustancial: a saber, el deber de visibilizar y hacer transparente el poder político del Estado de cara a quienes son sus destinatarios.

Al detenerse en una cuestión en particular, respecto de la relación de lo político y la función de la comunicación dos puntos no pueden dejarse de lado en relación con la democracia. Se trata de una función democrática de la comunicación, en un primer sentido, porque se trata por parte de cuerpos sociales cada vez más amplios de la apropiación mediante la comunicación del poder político, hasta el punto de enunciarse al conjunto de los ciudadanos como portadores de dicha función. En un segundo sentido, relacionado con lo anterior porque se hace evidente la inclusión de las mayorías o de públicos significativos en la construcción o control del poder político mediante su participación en la crítica, sino también porque introduce la exigencia de la transparencia o visibilidad del mismo en contra del secreto de Estado. Cuestión

¹²⁴Ver REY o MIRALLES, Op. cit.

¹²⁵MAYA, Adolfo. La participación ciudadana y el periodismo público: retos a la democracia contemporánea. Curso de periodismo público. ESAP, 2002. Mimeo. p.1-20.

¹²⁶Medios y proceso 8000.

que, desde autores como Norberto Bobbio, son uno de los atributos centrales que caracterizan la democracia.

De acuerdo con el concepto de democracia que se asuma, se le atribuirán funciones y límites a la comunicación en su papel en la construcción de lo político. En el marco de la democracia liberal, si bien a la comunicación se le atribuye la función política, se buscará una modalidad específica encaminada a ayudar a la crítica ciudadana a velar porque el poder soberano del Estado se encuentre restringido en su intervención en las esferas de acción privada y para que sus iniciativas estén en concordancia con sus intereses privados. Por otra parte, en un marco de democracia republicana, la comunicación se asume desde una función política: no tanto de crítica, sino de inclusión e integración política en el sentido de lograr, a través suyo, la participación activa de las mayorías y la generación de consensos colectivos alrededor del “interés general”. Al contrastar una y otra, si bien, la postura liberal, otorga a la opinión pública y la comunicación una función democrática orientada al control político de las actuaciones de las autoridades públicas, la de tintes republicanos, provee una connotación de función de inclusión ampliada y activa de la ciudadanía y construcción de de consensos discursivo alrededor del “interés general”.

Aunque, en ambas funciones políticas de la comunicación pueda hablarse, para el caso, de “opinión pública”, en la primera, asumirá el atributo de <<público>> en tanto su producción se imputa a un “publico” de personas privadas que la originó y publicitó para controlar las acciones del estado sin importar su referencia al interés general; en el segundo caso, el atributo <<público>>, se plantea tanto por ser construida por una proporción significativa o mayoritaria de la población como por girar en torno a la construcción del interés general¹²⁷. En todo caso, estos dos marcos de referencia de la comunicación frente a la democracia encuentran sus límites y se hacen objeto de críticas: la primera por reducir la opinión pública a unos públicos reducidos de privados trayendo consigo peligros de exclusión a amplios sectores y de ser desligada de proyectos de sociedad concertados, mientras la segunda, por abrir puertas a excesos de búsqueda de unidad consensual puede llevar a lógicas homogenizantes que terminan por negar el pluralismo.

Al nivel de las críticas, tanto de los autores colombianos que traen estos conceptos como en el campo de sentido que despliegan de forma intrínseca, cabría decir que ambas funciones de control o de inclusión, sea en la perspectiva liberal o republicana, están cargadas de un trasfondo donde lo político sigue quedando reducido al mundo de poder del estado. Aunque, en ambos casos, sea para sacarlo del manejo exclusivo por sus actores gubernamentales, políticos o funcionarios y ponerlo en manos de privados o mayorías poblacionales. Aunque los conceptos aludidos marcan el empoderamiento de la sociedad o sectores de la misma frente a la soberanía del Estado, al adjudicársele el control o el consenso comunicativo influyente en la dirección de sus actuaciones la ruta que toma dicha función es la de dirigirse

¹²⁷RODRIGUEZ, José Manuel. Opinión pública: concepto y modelos históricos. Madrid: Marcial Paris, 1995.

a las instituciones y a los actores del estado. En este sentido, la comprensión de lo político, desde la comunicación, sigue atada a la producción de insumos o flujos que alimenten una centralidad estatal que se da sentada de antemano.

Esta comprensión, que desde lo público es un aporte a la democracia, en tanto potencia la actuación de la sociedad en el control y orientación de lo político estatal, estaría apoyada en una concepción básica de la democracia. Se entiende como forma de gobierno en donde la comunicación se constituye en una vía para poner el poder político del Estado en función de los designios y preferencias de la sociedad -a la cual se atribuye ser la titular del poder político-¹²⁸. Sin embargo, existen otros sentidos según los cuales la comunicación entra a cumplir funciones políticas sin que se ligue obligatoriamente a ser dirigida al estado. Si se entiende la democracia como un “ethos social” –forma de vida y actitud ante los otros, el entorno y a sí mismos- donde se hace posible la coexistencia pacífica, tolerante y pluralista de diferentes proyectos y concepciones de vida, la comunicación posibilitaría la estructuración de otras dimensiones políticas: crear marcos de significación/valoración -a nivel de imaginarios colectivos o pautas estándar de conducta- para la orientación y el reconocimiento mutuo de los diversos actores, intereses y sensibilidades que habitan la sociedad¹²⁹.

Para la comprensión de esta otra función política, que invoca la descripción histórica brindada por Habermas, habría que volver la mirada a una de las acepciones iniciales en el siglo XVIII. Noción de opinión en el contexto inglés a través de uno de sus máximos representantes del pensamiento liberal: John Locke. En su ley de opinión, refiere a la opinión como el control social logrado sobre los individuos por efecto de la “opinión” o reputación que otros hacen de ellos. Con esto se le convierte en censor moral que con sus juicios y valoraciones públicamente extendidas genera una regulación de los comportamientos e inclinaciones sobre quienes recae¹³⁰. Por esta vía, la comunicación cumple las funciones de constructor del orden social, en tanto que alimenta y provee pautas estándar de comportamiento y de significado/valoración compartida. Noelle Neuman recuerda esta función de control social al hablar de la “espiral del silencio”. Señala que los individuos, por temor a ser excluidos o sentirse aislados de la sociedad, asumen como propias las opiniones que los medios de comunicación dicen o posicionan como mayoritarias.

Otro sentido que aparte del marco de significado de centrar la función política de la comunicación en el control y orientación del Estado, está dado porque al limitarse a sí, cierra o invisibiliza la posibilidad que las misma tiene para poner de presente las relaciones de poder que desde otras esferas estructuran la vida colectiva. De igual manera, las articulaciones que tienen ellas con el Estado y que le limitan en su capacidad para contar con recursos y decisiones vinculantes de conveniencia colectiva. Se reclama así que la función política de la comunicación debería ocuparse en igual medida de adelantar un control y una crítica a la esfera del mercado, de lo no estatal, de lo transnacional y de lo

¹²⁸ Así se expresa en GONZALO y REQUEJO, Op. cit.

¹²⁹ Para profundizar, ver CORTINA, Adela. Ética aplicada y democracia radical. Madrid: Tecno, 1993.

¹³⁰ Ver HABERMAS, Jürgen. Historia y crítica de la opinión pública. Barcelona: G. Gilli, 1994. p. 126.

multilateral, toda vez que en la contemporaneidad cobran cada vez mayor poder. Esto cobra fuerza si, como lo reportan los analistas, para el caso colombiano se constata una cada vez mayor autonomización de las distintas esferas; se es bastante miope al dejar que la función política de la comunicación se ocupe solamente de la política cuando su crisis de capacidades, posibilidades y restricciones están en estrecha relación con lo acontecido en aquellas otras.

4.7 EVALUACIÓN

Ejercicio 1.

Actividad	<i>¿Pueden tomarse como conceptos similares las definiciones de lo estatal y lo Público? Si no es así, ¿en qué se asimilan y en qué se diferencian?, ¿se complementan o se contraponen? Realizar un ensayo que dé respuesta a las anteriores preguntas. Posteriormente, se debatirán las posturas individuales en mesa redonda.</i>
Criterios de evaluación	<p>Coherencia y estructura global del ensayo.</p> <p>Problema, tesis, argumentaciones, conclusiones.</p> <p>Bibliografía consultada y pie de páginas.</p> <p>Originalidad en pensar y problematizar un asunto.</p> <p>Ortografía, signos de puntuación y redacción en general.</p> <p>Valor: 25 % de la nota de esta Unidad.</p>
Metodología	<p>Ensayo. Modalidad de escritura mediante la cual, de forma sistemática, coherente y sustentada se expresa el punto de vista acerca de un determinado asunto. La fuerza del ensayo radica en la capacidad de innovar o de renovar los puntos de vistas o enfoques, desde los cuales se ha visto o pensado determinado asunto. De igual manera el ensayo, aunque es un punto de vista personal, en el caso de los contextos académicos, muestra cómo el autor es capaz de recoger y dialogar con otros autores que se han pronunciado en relación con el tema. Por tanto, es importante que revele la consulta de diversos autores y fuentes en las que se muestra el conocimiento de un campo; de igual modo, es vital la contribución que el ensayista realiza. El ensayo se estructura mediante un propósito, el problema o asunto que se ocupara, los elementos desde los cuales se abordará el mismo, las tesis y sus respectivas sustentaciones, las conclusiones. El escrito final se organiza en un marco de párrafos, títulos y subtítulos que conformen una unidad mínima.</p>

Ejercicio 2.

Actividad	<i>Recolectar información en el municipio acerca de organizaciones y actores que sin ser estatales construyen lo público. Elaborar un análisis en el cual se justifique su carácter de público no estatal.</i>
Criterios de evaluación	<p>Cantidad y calidad de la información recolectada.</p> <p>Documento de análisis realizado.</p> <p>Valor: 25 % de la nota de esta Unidad.</p>

Metodología	<p>Ejercicio de análisis. Caracterización de determinado fenómeno u objeto de estudio a partir de la recolección sistemática y periódica de datos, informaciones, entrevistas, encuestas, informes etc. La consistencia del análisis radica en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recolección de un número significativo y suficiente de información que muestre diversas visiones o niveles de análisis acerca del problema o asunto estudiado 2. Definición de variables de análisis a partir de las cuales se ordenará y descifrará la información recolectada 3. Elaboración de matrices de análisis donde se clasificara y ordenara la información acorde con las variables señaladas. 4. Elaboración de una caracterización a partir del análisis global realizado. <p>Importante que lleve el tema, problema o asunto central que encontraron en el análisis; las principales hipótesis; la metodología y las fuentes en que se basó el análisis; las argumentaciones que sustentan las tesis; los ejemplos, cuadros o noticias -pie de páginas- que soportan los análisis; conclusiones.</p>
--------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ejercicio 3.

Actividad	<p><i>En grupo, con base en experiencias locales o regionales, construyan un estudio de caso de asociaciones entre lo público y lo privado en la prestación de un bien o servicio. Evalúen la pertinencia, la transparencia, la equidad y la participación dada en su diseño y ejecución.</i></p>
Criterios de evaluación	<p>Cantidad y calidad de la información recolectada. Documento realizado. Material elaborado para la presentación. Manejo del tema y fluidez en la exposición. Valor: 30 % de la nota de esta Unidad.</p>

Metodología	<p>Estudio de caso. Da cuenta de una experiencia o situación donde una dinámica entre actores y contextos configura un fenómeno, relación o proceso que es de interés registrar. El estudio de caso trae consigo la recolección de testimonios, documentos, reportes de prensa, fotografías, videos, observaciones de campo, etc. de acontecimientos sucedidos en la vida real. Acontecimientos que, de manera fragmentaria y dispersa, expresan cómo se va dando vida y se transforma “algo” que es del interés estudiar. El estudio de caso se construye con personajes, momentos, situaciones, recursos ubicables y vinculados a espacios y tiempos específicos. Lo anterior no es suficiente, pues el estudio debe contar con un soporte conceptual que permita que los elementos estudiados tengan un marco común que permita ir referenciándolos y articulando entre sí de tal forma que el estudio exprese cierta estructura o patrón de relaciones. Además, también, el estudio de caso debe hacer evidente un relato que recree con situaciones, sensaciones, personajes, emociones una historia con un principio, fin, nudo, desenlace y enseñanzas.</p>
--------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ejercicio 4.

Criterios de Evaluación	<p>Parcial, quices y/o autoevaluación. Valor: 25 % de la nota de esta Unidad.</p>
Metodología	<p>A criterio del tutor o del grupo</p>

BIBLIOGRAFIA

AUYERO, Javier. ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político. Buenos Aires: Losada, 1997.

BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México: Fondo de Cultura Económica, 1997. 243 p.

BRESSER, Pereira. Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En: LO PÚBLICO no estatal. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 1998.

CASTORIADIS, Cornelius. La democracia como procedimiento y como régimen. En: Iniciativa Socialista, No. 38 (feb. 1996). Ecole de hautes études en sciences sociales de París.

CARNOY Martín. El Estado y la teoría política. México: Alianza Editores, 1993. 357 p.

COBB, Roggers y ELDER, Charles. Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda. México: Noema Editores, 1986.

CUNILL, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: Nueva Sociedad, CLAD, 1997. 320 p.

DELGADO, Álvaro. Las nuevas relaciones de trabajo en Colombia. En: Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina. Andes y Cono Sur. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

CONGOTE, Gloria. El señor de las Dragas. Contraloría de la República.

CORONADO, Humberto. ¿Son los medios colombianos cajas de resonancia del conflicto armado? Últimos 14 años de la libertad de Expresión. Lima: Konrad Adenahuer Seiftung, 2005.

FRASER, Nancy. Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición Postsocialista. Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes, 1997. Capítulo "Pensando en una nueva Esfera Pública".

GARCIA, José. De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual. En: Cuadernos de Economía. V. XXII, Bogotá (2003).

GARNIER, Leonardo. La reforma del Estado: reto de la democracia. En: Revista Reforma y Democracia. No 17. CLAD. (1998).

GERARD Martín y CEBALLOS, Francisco. Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 2001.

GONZALO, Eduard y REQUEJO, Ferrán. Democracia. Las razones de un sueño que genera monstruos. p. 24- 96. En: CORTINA, Adela. 10 palabras claves de filosofía política. Navarra: Verbo Divino, .

HABERMAS, Jurgen. Historia y crítica de la opinión pública. Barcelona: G. Gilli, 1994.

HABERMAS Jurgen. Facticidad y Validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en

JIMÉNEZ, William. La reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades. X Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 2005.

MAYA, Adolfo. La participación ciudadana y el periodismo público; retos a la democracia contemporánea. Curso de Periodismo Público. ESAP, 2002. Mimeo. p.1-20.

MAGIL, M, C. Crónica oculta del conflicto. Ediciones Desde Abajo, 2004.

MISAS, Gabriel. La lucha anticorrupción. Contraloría General de la República, 2003.

MOLINA, Jesús. Democracia, comunicación y esfera pública en Colombia. 1990-2005. Blanco, Jorge. Grupo de Investigación Topos. ESAP. 2005.

MOLINA, Jesús. Poder publico en Colombia. Grupo Topos. ESAP.2007.

MOLINA, Jesús. Reconstrucción de la racionalidad pública de la administración pública estatal. Bogotá: ESAP, 2003.

MOORE, Mark. Creando valor publico a través de asociaciones público privadas. Contenido en Revista CLAD No 34.2006

PRADA, Esmeralda. Luchas campesinas e indígenas. En: 25 años de luchas sociales en Colombia. Bogotá: CINEP, 2002.

PEREIRA G., José Miguel. Comunicación y ciudadanía: apuntes para comprender los procesos de las radios y las televisiones locales y comunitarias en Colombia. En: Signo y pensamiento. No. 38, Bogotá: U. Javeriana (2001).

RABOTNIKOF, Nora. Lo público y sus problemas; notas para una reconsideración. En: Revista Internacional de Filosofía Política. No. 2. Madrid (nov. 1993); p. 75-98.

RODRÍGUEZ, Juan Carlos. ¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia. Capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. En: Degradación o cambio. Evolución del sistema político. Grupo Editorial Norma, 2001.

RODRIGUEZ, José Manuel. Opinión pública: concepto y modelos históricos. Madrid: Marcial Paris, 1995.

ROMERO, Mauricio. Paz, reformas y cambio en la sociedad civil colombiana. En: Sociedad civil, esfera pública y democratización en América latina. Andes y Cono Sur. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

SCHMITTER, Philippe C. Teoría del neocorporativismo. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1992. 517 p.

URIBE, María Teresa. Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En: Diez años de la constitución. ILSA, 2001.

UVALLE BERRONES, Ricardo. El Fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado. En: Revista reforma y democracia No 20. CLAD. (2005).

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia en la última década? Fundación Corona, 2003.

JESÚS MARIA MOLINA GIRALDO

Profesor de planta –ESAP-

Administrador Público

Historiador

Magíster en Análisis de Problemas Políticos,
Económicos e Internacionales contemporáneos

mojesus52@yahoo.com.mx