

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESAP

volumen
43 número
59

enero/junio 2014 ISSN: 0120-3754

TEMAS DE ADMINISTRACIÓN

Emprendimiento en Colombia

Jahir Augusto Buitrago Nova

Caracterización de la comercialización
del servicio de energía eléctrica en Colombia
en un entorno de liberalización

Nidia Estella Higuítá Álvarez, Juliana Echeverri Cadavid
y Iván Montoya Restrepo

Geopolítica, ciencia y tecnología en las
sociedades con instituciones políticas
y mercados no inclusivos

Luis Alfredo Muñoz Velasco

Jenny L. Avendaño López

La gobernanza democrática, la gobernabilidad
y el buen vivir en la provincia de Esmeraldas
(Ecuador), desde la perspectiva sociocultural,
ética y política

César A. Saavedra Bustos

Movimientos sociales y políticas públicas
en el contexto de asambleas municipales
constituyentes

Ramiro Alberto Vélez Rivera

El desarrollo local vs. las prácticas de vida rural.
La experiencia de la localidad de Usme,
Bogotá-Colombia

Marlon Ariás Sánchez

John Jairo Sastre Ardila

Aportes para pensar la ciudadanía por una
crítica a su concepción convencional

Jesús María Molina Giraldo

Estudio comparado de la industrialización
de Corea del Sur y de Colombia: 1962-2012

Juan Sergio Cruz

2014

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES - ESAP

v01.43 número 59

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP

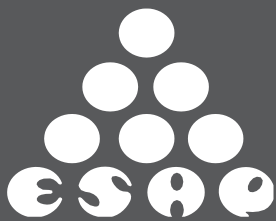
enero/junio 2014 ISSN: 0120-3754

Editorial 3

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Emprendimiento en Colombia Jahir Augusto Buitrago Nova.....	7
Caracterización de la comercialización del servicio de energía eléctrica en Colombia en un entorno de liberalización Nidia Estella Higueta Álvarez, Juliana Echeverri Cadavid e Iván Montoya Restrepo.....	23
Geopolítica, ciencia y tecnología en las sociedades con instituciones políticas y mercados no inclusivos Luis Alfredo Muñoz Velasco Jenny L. Avendaño López.....	41
La gobernanza democrática, la gobernabilidad y el buen vivir en la provincia de Esmeraldas (Ecuador), desde la perspectiva sociocultural, ética y política César A. Saavedra Bustos.....	53
Movimientos sociales y políticas públicas en el contexto de asambleas municipales constituyentes Ramiro Alberto Vélez Rivera.....	65
El desarrollo local vs. las prácticas de vida rural. La experiencia de la localidad de Usme, Bogotá-Colombia Marlon Arias Sánchez John Jairo Sastre Ardila.....	79
Aportes para pensar la ciudadanía por una crítica a su concepción convencional Jesús María Molina Giraldo.....	87
Estudio comparado de la industrialización de Corea del Sur y de Colombia: 1962-2012 Juan Sergio Cruz.....	99

número
59
volumen
43



DIRECTIVAS

Zully David Hoyos

Directora Nacional (e)

Subdirectora de Proyección Institucional

Alexandra Katherine Galvis Mosquera

Subdirectora Administrativa y financiera

Juan Fernando Contreras Ortiz

Subdirector Académico

Martha Lucía Cipagauta Correa

Subdirectora de Alto Gobierno

María Carolina Carrillo Saltarén

Secretaría General

Mercedes Lucía Posada Meola

Decana Facultad de Investigaciones

Noel Alfonso Morales Tuesca

Decano Facultad de Posgrados

Luz Stella Parrado

Decana Facultad de Pregrado

Facultad de Investigaciones

Calle 44 No. 53-37, CAN, Bogotá, D. C.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

PBX: 2202790, EXTS. 7230 / 7232

administracion_desarrollo@esap.gov.co

www.esap.edu.co

Administración & Desarrollo

ISSN: 0120-3754

A & D es una revista académica arbitrada que se edita desde el año de 1962 bajo el auspicio de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en la ciudad de Bogotá, D. C. (Colombia). Tiene una periodicidad semestral y se ocupa principalmente de la publicación de artículos de investigación y reflexión en el área de la Administración Pública (AP). Está abierta a todos los investigadores y estudiosos de la AP en el mundo y recibe artículos escritos originalmente en español, portugués e inglés.

PARA INFORMACIÓN VISITE

<http://www.esap.edu.co/investigacion/publicaciones/revista-administracion-desarrollo.html>

TEL. (57) (1) 2202790, ext. 7230

Editor científico

Esther Parra Ramírez

Editor administrativo

Óscar Durán Ibatá

Comité editorial

-José Manuel Ruano

Universidad Complutense de Madrid, España

-Javier de León Ledesma

Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España

-Miguel Borja

Escuela Superior de Administración Pública, Colombia

-Frank Robinson

Safford Northwestern University, EE. UU.

-Jane Rausch

Universidad de Massachusetts-Amherst, EE. UU.

-Bianor Scelza Cavalcanti

Fundación Getulio Vargas, Brasil

Comité científico

-Eduardo Araya

Universidad de Chile, Chile

-Pedro Medellín

Instituto Ortega & Gasset, España

-Enrique Pastor Seller

Universidad de Murcia, España

-Sergio Moreno Gil

Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España

-Manuel Francisco Suárez Barraza

Instituto Tecnológico de Monterrey, México

-Ómar Guerrero

Universidad Nacional Autónoma, México

-María de Lourdes Amaya Ventura

Universidad Autónoma Metropolitana, México

Traductores

María Fernanda Cortés (inglés) / Gilmara Lanzetta (portugués)

Canje y suscripciones: por su naturaleza académica, la revista *Administración & Desarrollo* no tiene costo. Sin embargo, las personas naturales o las instituciones interesadas en vincularse como suscriptores pueden solicitar por el correo electrónico de la revista que se les otorgue una "suscripción por donación". El suscriptor deberá asumir el costo de envío local o al extranjero. Para más informes escriba a administracion_desarrollo@esap.gov.co

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

Corrección, diagramación, impresión y acabados

Imprenta Nacional de Colombia y Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

En el ámbito de las líneas de investigación propuestas por la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, a través de la Facultad de Investigaciones, se ofrece en esta edición de la Revista Administración & Desarrollo, temas de relevancia en el proceso de fortalecimiento del saber administrativo público. Los artículos se centran en temas trasversales y estratégicos de la agenda pública como la gobernanza, el desarrollo sustentable, participación y políticas públicas, el emprendimiento, las tecnologías de la Información y Comunicación TIC, y las alianzas público — privadas.

Jahir Augusto Buitrago en *“Emprendimiento en Colombia”*, analiza las políticas públicas de impulso al emprendimiento en este país. Además de incluir la base conceptual para su estudio, analiza el marco jurídico, la disertación de los resultados de diversas fuentes de información sobre integración y coherencia de las políticas públicas, las expectativas y perspectivas generadas en la población frente a este fenómeno, y finalmente el impacto de la acción del Estado en el impulso al emprendimiento como dinamizador de la economía colombiana.

La *“Caracterización de la comercialización del servicio de energía eléctrica en Colombia en un entorno de liberalización”*, es realizada por Nidia Estella Higueta, Juliana Echeverri e Iván Montoya y para tal fin, parten del contexto de liberalización del mercado de la energía eléctrica en Colombia. Realizan una descripción del estado actual de la comercialización del servicio de energía eléctrica en el país, analizan el proceso que implica cambios en la forma de producir y comercializar, en las reglas por las cuáles se rige la industria, en los actores presentes en el mercado y en el comportamiento del consumidor; a su vez, advierten sobre la concentración del mercado de generación y comercialización de este servicio público en pocas empresas.

En el artículo, *“Geopolítica, ciencia y tecnología en las sociedades con instituciones políticas y mercados no inclusivos”* de Luis Alfredo Muñoz y Jenny Avendaño, las instituciones son entendidas como *“representaciones mentales”*, que al definir las reglas de juego de una sociedad, permiten interactuar y reducir la incertidumbre. A su vez la geopolítica se erige como instrumento de poder *“que relativiza la soberanía en un mundo más comunicado e interdependiente”*, propiciando la formación de instituciones políticas y económicas que priorizan ciencia y técnica en el ámbito del cambio a todo nivel dejando al margen la inclusión social.

Mostrar la relación directa entre la gobernanza democrática y los niveles de desarrollo humano y económico de los pueblos afroecuatorianos, es la propuesta de César Saavedra en el artículo *“La Gobernanza Democrática, Gobernabilidad y el Buen Vivir en Esmeraldas desde la perspectiva Sociocultural, Ética, y*

Esther Parra Ramírez
EDITORA CIENTÍFICA

EMAIL:
administración_desarrollo@esap.gov.co

Política". Por su parte Ramiro Alberto Vélez en "*Movimientos sociales y políticas públicas en el contexto de asambleas municipales constituyentes*", muestra la conexión de los movimientos sociales y su incidencia en las decisiones públicas en el ámbito territorial colombiano; identifica los aspectos relevantes que apoyan el accionar del gobierno a partir de los acuerdos generados por la dinámica y presión de los movimientos sociales que luchan por el reconocimiento del Estado.

En "*El desarrollo local VS las prácticas de la vida rural. La presencia de la localidad de Usme, Bogotá - Colombia*" de Marlon Arias y John Sastre, se desarrollan tres aspectos: inicialmente la exposición del concepto de territorio desde la corriente de la geografía radical, la cual permite identificar el territorio no solo como un espacio geográfico, sino como un constructo social, seguidamente, el análisis de las categorías Desarrollo Local y Derechos Ambientales en torno al territorio de la Localidad de Usme, el cual se debate entre lo urbano y lo rural, y en tercer lugar aborda las prácticas sociales, económicas, culturales y políticas que la comunidad ejerce en actos de resistencia ante el desarrollo. Se trata de un intento por responder al cuestionamiento sobre la implicancia del desarrollo local en las prácticas de vida rurales de las comunidades en Colombia.

Realizar una reflexión sobre la ciudadanía en clave crítica, es la propuesta del profesor Jesús María Molina en su artículo "*Aportes para pensar la ciudadanía. Por una crítica a su concepción convencional*". A partir de la revisión de diversos trabajos académicos, enfatiza en la necesidad de ver a la ciudadanía "como un proceso vivo e histórico atado a las prácticas cotidianas y al destino de las personas" y no solo como una invención jurídica.

Desde una perspectiva neoinstitucional y poskeynesiana, Juan Sergio Cruz realiza un "*Estudio Comparado de la industrialización de Corea del Sur y de Colombia: 1962-2012*", para ello se centra en dos aspectos, el primero relacionado con las regularidades en la expansión industrial de los dos países, y el segundo, en identificar los rasgos particulares de la centralidad del capital. Los resultados para el caso colombiano muestran que a partir de la apertura económica se consolidó el proceso de centralidad de capital y se desplazaron las inversiones marginales de los grupos empresariales hacia actividades no manufactureras, profundizándose así la regularidad de un oligopolio diversificado no relacionado cuyos rasgos vertebraron el desarrollo del siglo XX; además, se evidenció la carencia de una institucionalidad y de mecanismos de mercado para la industrialización de las sociedades de familia.

Agradecemos a los autores que han colaborado en este número y esperamos que sus aportes producto de investigaciones y reflexiones sirvan de base para ampliar la discusión sobre las diferentes temáticas analizadas.

On the field of investigation proposed by the “Escuela Superior de Administración Pública ESAP”, through the Faculty of Investigations, you are going to be able to see on this issue of Administration & Development magazine, topics about public and administrative reinforcement processes. The articles are based on many strategic and transversal topics from the public agenda like governability, sustainable development, public policies and participation, entrepreneurship, information and communication technologies (TIC), and the private and public alliances.

Jahir Augusto Buitrago in the book “*Entrepreneurship in Colombia*”, analyzes the public policies related to entrepreneurship in this country. Also the importance of including the conceptual base for its study, he analyzes the judicial frame, and the dissertation of results from many sources of information about the integration and coherence of the public policies, the expectations and perspectives generated in the society in front of this phenomenon, and finally the impact of the nation’s actions in the entrepreneurship as a dynamic tool in Colombian economy.

The study:»*Deliverance and Characterization of the commercialization of the electric and energy service in Colombia*”, done by Nidia Estella Higueta, Juliana Echeverri and Iván Montoya, where they had to start by setting “deliverance” in to the context of electric energy freedom in Colombia, describing the actual condition of the service itself in the country, they analyzed the process that takes to make changes in the way of producing and distributing energy and what are the rules demanded by the industry, the distributors in the market and the buyers or consumers behavior, they also warn about the concentration of the generating and commercialization of this public service to few companies.

In the chapter related to, “*Geopolitics, science and technology in a society with political institutions and non-inclusive markets*” by Luis Alfredo Muñoz and Jenny Avendaño, the institutions are understood like “mental representations”, that define rules in the society’s game, they allow you to interact and to reduce uncertainty. At the same time geopolitics is ruled by an instrument of power “that diminishes the importance of sovereignty in a more interdependent and communicated world”, making possible the formation of political and economic institutions that give priority to science and technology creating a social inclusion.

To show the direct relation between the democratic governability and the levels of economic human development among African-Ecuadorians, is the proposal done by César Saavedra in the article called «*Democratic governability, Governability and well-living in Esmeraldas from a Socio-cultural perspective, Ethics, and Politics*”. On the other hand Ramiro Alberto Vélez in «*Social Movements and public politics in the context of municipal and constitutional*

Esther Parra Ramírez
EDITORIA CIENTÍFICA

EMAIL:
administración_desarrollo@esap.gov.co

assemblies “, this paper shows the connection between the social movement and its impact in the public decisions in the Colombian land; you can identify the most relevant aspects that supports the government behavior from the agreements generated by the oppression of social movement that fight to have recognition in the country .

In “Local development VS. Rural life practices”. In the area of Usme, Bogotá - Colombia” by Marlon Arias and John Sastre, there are three aspects: first the presentation of the territorial aspect from the radial geographic point, this one allows you to identify not only the land but also geographic space, not like a social construct, followed the analysis of the local development categories and the environmental rights around the area of Usme, this place has an identity fight between urban and rural, and the third refers to social, cultural, political and economy practices, that stops development in the area, to answer the questions about the importance of the local development in the rural life in the communities in Colombia.

To make a reflection about the citizenship is the proposal done by Professor Jesús María Molina in his article “*Contributions to the thinking society. A critic to its conventional conception*”. In the revision of academic papers it is important to emphasize the need of looking at society as “a historical and living process attached to everyday practices and to the people’s destiny” and not just as an juridical invention.

From the neo-constitutional and post-keynesian perspective Juan Sergio Cruz made a study “*Comparative Study Industrialization of South Korea and Colombia: 1962-2012*”, for this particular investigation he focuses in two aspects, the first one is related to the regulations of the industrial expansion of the two countries, and the second identifies the features of the particular capital central. The results for the Colombian case show that after the economic opening implemented in 1992, the centralized capital assets were consolidated and the marginal investments from different business groups moved to non-manufacturing activities, creating a non-related oligopoly whose features have affected the development of the XX century and the first decade of the XXI. It is evident, that there is lack of market mechanisms, values and principles to be able to industrialize the family business and societies.

We would like to thank all of the authors that have helped in this issue and we hope that your contributions product of investigations and reflections would help to the different discussions about the different topics presented and analyzed here.

resumen

El emprendimiento en los últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes de todos los gobiernos para el diseño de planes, programas y proyectos de las políticas públicas de creación de empresa y nuevos negocios, ya que ha llegado a ser uno de los dinamizadores de la economía mundial. En la actualidad se han creado diversos esquemas para poner en marcha ideas emprendedoras; ya que, a la vez, contribuyen a generar nuevos empleos. Muchas veces el desconocimiento de los programas implementados, el miedo a fracasar, la desinformación y la falta de confianza en las ideas de negocio se convierten en los obstáculos para la puesta en marcha de nuevos conceptos de emprendimiento en el país. El propósito de este documento es analizar el impacto de las políticas públicas de emprendimiento implementadas en el desarrollo del país en los últimos años.

Palabras clave: emprendimiento, cultura emprendedora, políticas públicas de emprendimiento y desarrollo económico.

abstract

The entrepreneurship during last years has become in one of the most important topics to the plans, programs and projects designing of public policies of enterprises and startup to every government, due that it has converted in one of the revitalizing of the worldwide economics. Currently, a lot of programs have been created to start entrepreneurial ideas due that they contribute to generate new employment positions. Generally the population's unknowledge about the implemented programs, failure fear, the lack of information and the lack of trust in the business ideas are the obstacles to open new concepts of entrepreneurship in the country. The purpose of this document is to analyse the impact of the public policies of entrepreneurship implemented during the last years in the country's development.

Key words: entrepreneurship, entrepreneurial culture, public policies of entrepreneurship and economic development.

resumo

O empreendimento nos últimos anos se converteu em um dos temas mais importantes de todos os governos para o desenho de planos, programas e projetos das políticas públicas de criação de empresa e novos negócios, já que chegou a ser um dos dinamizadores da economia mundial. Na atualidade, diversos esquemas foram criados para pôr em marcha ideias empreendedoras; já que, ao mesmo tempo, contribuem para gerar novos empregos. Muitas vezes o desconhecimento dos programas implementados, o medo de fracassar, a desinformação e a falta de confiança nas ideias de negócio se convertem em obstáculos para a colocação em marcha de novos conceitos de empreendimento no país. O propósito deste documento é analisar o impacto das políticas públicas de empreendimento implementadas no desenvolvimento do país nos últimos anos.

Palavras-chave: empreendimento, cultura empreendedora, políticas públicas de empreendimento e desenvolvimento econômico.

Recibido: septiembre de 2014
Aprobado: noviembre de 2014

Emprendimiento en Colombia

JAHIR AUGUSTO BUITRAGO NOVA¹

Introducción

El emprendimiento se materializa con la creación de empresa que contribuye al crecimiento y desarrollo económico de cualquier país. El análisis de las políticas públicas y las leyes implementadas para favorecer el espíritu emprendedor es importante para poder ver el impacto en la práctica dentro de un contexto real e, igualmente, cómo se están tomando y llevando a cabo cada una de las estrategias implementadas sobre este asunto por el Estado.

Generalmente, el desconocimiento de las normas y de las oportunidades, así como de los deberes y derechos, que se le presentan al individuo es el primer obstáculo para realizar las ideas emprendedoras que se tienen. El individuo, por naturaleza propia, posee un espíritu emprendedor amplio y con grandes ideas que, en muchas ocasiones, no se materializan o no se llevan a cabo; ya sea porque no hay el suficiente apoyo, porque se cree que no son posibles o, tal vez, porque se desconocen las oportunidades que se tienen.

Las políticas públicas tienen un impacto ya sea positivo o negativo sobre el emprendimiento, por lo que el análisis de cómo se ha llevado a cabo la implementación de las normas, leyes y decretos se hace con el ánimo de ver la efectividad y pertinencia de estas; además de evidenciar las oportunidades que brindan a las personas emprendedoras, con capacidad de generar ideas y crear empresa que, en últimas, es lo que necesita Colombia, para poder desarrollarse como un país con grandes ventajas competitivas en cuestión de formalización de nuevos negocios.

Según Crissien, *“la calidad del tejido empresarial y de los emprendedores de un país, los cuales de manera ética aprovechan y crean recursos tradicionales y no tradicionales; se logra con un sistema de creencias que privilegia el espíritu empresarial a diferencia del espíritu empleacional”* (2007, p. 180). Es evidente que el espíritu empresarial hace parte de la cultura que se tiene en países prósperos; pero, para esto es necesario crear un complemento entre

1 Administrador Público, Licenciado en Educación Básica con Énfasis en Inglés, Especialista en Lingüística Aplicada, Magister en Traducción Económica, Financiera y Negocios Internacionales y Magister en Traducción Científico-Técnica. Docente de Inglés, International Business y Traducción Especializada. Investigador y Catedrático Universitario Universidad EAN. Correo:jahirbuitrago@gmail.com

lo que es la implementación organizada de políticas públicas que generen y propicien la creación de empresa y el estímulo para el emprendimiento de las personas que lo habitan; es por eso que el Estado debe crear estrategias de generación de capacidades emprendedoras.

Emprendimiento es más que una simple capacidad de generar ideas de negocios; en realidad, va más allá. De acuerdo con Rubio *“emprender es aprender a detectar las oportunidades que ofrece el entorno”* (2007, p. 74); de esta manera, también, se refiere a la capacidad de analizar cada contexto, de determinar todas las oportunidades y de estudiar la viabilidad económica y financiera del tipo de negocio que se desea implementar. Con base en lo anterior, se puede decir que emprendimiento es la capacidad de empezar una nueva idea de negocio con todo lo que esto trae consigo: el análisis del entorno, de la distinción del producto o servicio, de la competencia, de la factibilidad en cuanto a lo financiero y de la rentabilidad proyectada.

El mundo globalizado ha creado nuevas oportunidades, y la tendencia actual es que la creación de empresas y la inversión en nuevas oportunidades de negocio pueden, de alguna manera, generar desarrollo tanto social como económico. De acuerdo con Crissien *“hoy en día en el mundo la tendencia referente a los modelos económicos para el desarrollo económico se centran en el desarrollo empresarial. En la creación de empresas, en el estímulo a la cultural empresarial y por ende, al surgimiento de nuevos empresarios como vía para generar desarrollo económico”* (2007, p. 172). Es el Estado el que tiene el avance para generar los modelos económicos deseados; en consecuencia, es el encargado de crear el estímulo empresarial y el espíritu emprendedor, por lo que toda política pública debe ser encaminada al emprendimiento y a la formación de nuevas empresas, y debe generar de alguna manera, impactos positivos en el entorno.

La relación entre políticas públicas de emprendimiento y creación de empresas con las limitaciones, y teniendo en cuenta las variables que se presentan en cada ámbito, pueden generar a la vez impedimentos o garantías para fomentar nuevas oportunidades de negocios y las capacidades emprendedoras de los individuos. Hacer un análisis sobre los planes, proyectos y programas al respecto, es reconocer y, al mismo tiempo, verificar que tan óptimas han sido cada una de las estrategias implementadas por parte de los últimos gobiernos.

El impacto de las políticas públicas en el ámbito de emprendimiento y creación de empresa genera, de algún modo, influencias en el desarrollo económico del país, por lo que se hace necesario analizar la realidad frente a este tema con el ánimo de dar a conocer, no solo las posibilidades para formar empresa, sino también de examinar qué tanto ha aumentado la creación empresarial en nuestro país y qué tipo de ventajas y garantías se han dado por parte de Estado para garantizar su estabilidad en el mercado. El presente documento incluye el análisis teórico, el marco jurídico más importante en materia de emprendimiento, el análisis de los resultados encontrados y las conclusiones generales.

2. Emprendimiento, la ruta del desarrollo y el progreso

Emprendimiento se entiende como la capacidad que posee una persona para alcanzar los objetivos que se ha trazado y para lograr las metas propuestas en la vida. Este concepto ha estado siempre presente en el entorno de la humanidad; pero, en los últimos años ha tomado gran fuerza para referirse especialmente a la capacidad de creación de empresa o negocio, lo cual incluye parámetros de innovación y creatividad con el ánimo de generales valor agredo a los productos y servicios que se ofrecen. Rodríguez, retomando el concepto de Rusque, menciona que *“la capacidad emprendedora se manifiesta mediante la concepción de un proyecto que contenga elementos innovadores y el grado en que se logra materializarlo, es decir, transformar, cambiar de forma, de idea a realidades en un plazo y con recursos definidos”* (2006, p. 15)

Promover cambios y revolucionar en el mercado con ideas novedosas es el reto de toda persona que desea crear empresa, que tiene iniciativa emprendedora. Soporosi afirma que *“el pequeño empresario se enfrenta a la adivinanza de si el concepto de la empresa funcionará o no”* (1991, p. 105). Una idea de negocio se enfrenta a retos de incertidumbre en si será viable; pero, lo más importante es minimizar el impacto negativo y no quedarse en el intento, sino poder ver realizadas las ideas de forma innovadora y creativa en procesos de emprendimiento que se mantengan en el mercado.

Hay que tener en cuenta que el proceso de emprendimiento parte de una idea, la cual se debe transformar y llevar a la realidad, y se hace necesario trabajar arduamente para hacer que esta tenga éxito,

lo cual no basta para mantenerse en el mercado, sino que requiere de que continuamente se sigan procesos más innovadores y creativos como parte de valor agregado que todo negocio debe tener.

Por lo tanto, el emprendimiento se convierte en la ruta del desarrollo y el progreso de cualquier sociedad. Qué sería de una sociedad en el mundo actual, si no se crean empresas y negocios; pero, lo más importante es hacer que las ideas emprendedoras se desarrollen, crezcan en el tiempo y se les garantice una viabilidad y un crecimiento en el futuro. Mantener un idea de negocio, requiere de grandes inversiones, de tiempo, de paciencia, de trabajo arduo, de búsqueda de oportunidades y de fortalecimiento, tanto como emprendedores que como personas. Todo empieza con un sueño que no se debe quedar en eso: un simple y llano sueño, sino que se debe materializar.

3. Cultura emprendedora, motor de desarrollo

Toda sociedad necesita de cultura de emprendimiento; ya que esto contribuye a la materialización de las ideas de negocio y de empresa, es importante notar que se debe generar confianza y oportunidades en el mundo del mercado. Mientras más confianza existe en la economía, más ideas emprendedoras se generarán y se materializarán con el paso del tiempo. En los tiempos modernos, las personas están en aprendizaje continuo y actualización permanente, de una u otra forma el conocimiento se ha convertido en el eje principal para desarrollar cultura, en especial para la capacidad de emprendimiento y de contribuir con el desarrollo y crecimiento. Según Vergara, existen dos ventajas afines que son importantes para generar oportunidades y son: la cultura y la capacidad de aprendizaje (1993, p. 92).

La cultura, según Malo es *“esencial a la condición humana, no solo en su sentido tradicional como resultado de un cultivo de nuestras facultades, que culmina con conocimientos y capacidades desarrolladas, así como sistemas de conocimiento y comunicación”* (2000, p. 2). Desde este punto de vista se puede tomar la cultura de emprendimiento como las habilidades, destrezas y saberes que el individuo adquiere socialmente en todos los aspectos relacionados con el proceso emprendedor y con el planteamiento de objetivos de creación de negocios innovadores que contribuyan y ayuden a fortalecer la sociedad.

Dentro de la cultura de emprendimiento lo interesante es ver cómo se materializan los proyectos, esas ideas de empresa y de negocio que se tienen; pero no debe quedarse en esto únicamente, sino en el fortalecimiento de las ideas a través de procesos creativos e innovadores para hacer de la empresa e idea de negocio una concepción viable y rentable en el tiempo para mantenerla estable y que, a futuro, aporte significativamente como motor en el desarrollo de la sociedad. Silva dice que *“se sabe que los emprendedores se lanzan a realizar sus proyectos, sea por necesidad o por oportunidad, pero finalmente crean trabajo para sí y para otros y eso es un elemento vital en la convivencia humana”* (2008, p. 29).

Las características culturales de determinada sociedad hacen que se den, de una u otra forma, las características de los emprendedores. Estas características diferenciadoras de la cultura en relación al emprendimiento las menciona Zuluaga cuando argumenta que *“es necesario tener en cuenta, conocer y estudiar los elementos que hacen parte de cultura (...), dentro de los cuales se encuentra: el lenguaje, la religión, los valores, las actitudes, las normas y las costumbres sociales, la estética y la educación, entre otros”* (2007, p. 68). Dentro de estos elementos los más sobresalientes son los valores, las actitudes, las normas, las costumbres sociales, pero también se agregan aspectos de ética, capacidad creativa y de innovación; todo esto se materializa con buenos ejes educativos que sean transversales y contribuyan a la generación de cultura del emprendimiento.

De acuerdo con Price y Allen, *“el conocimiento se ha convertido en la moneda de la competencia económica moderna y (...), se debe buscar su adquisición por todos los medios posibles”* (2000). La cultura de emprendimiento se toma desde el conocimiento que se tiene, no solo desde los determinados sectores que mueven a la sociedad, sino también desde los ejes tecnológicos, las características sociales y culturales que la identifican, porque de alguna manera esto hace parte esencial de los frutos que se puedan tener. Dicho de otra manera, toda sociedad se debe basar en el conocimiento y debe trabajar para que, cada vez más, se construya y se creen nuevas oportunidades de desarrollo y crecimiento continuo. La cultura emprendedora hace parte importante de todo este proceso, ya que requiere de conocer e identificar esas diferencias culturales y crear conocimiento sobre lo saberes empresariales y potenciarlos para así generar nuevas ideas de negocio.

La cultura del emprendimiento es el aprendizaje que todos los individuos toman de su vida diaria para incorporarlos a la empresa, a las ideas de negocio que se tienen. Esto implica involucrar elementos culturales de la sociedad y transformarlos en el punto partida. Se debe recordar que la empresa más importante es nuestra vida y, dependiendo de la forma en que la manejamos, realizamos nuestras ideas y administramos los negocios. Todos los elementos presentes en la cultura de una sociedad influyen en la cultura empresarial del individuo, así como permiten que se involucren como un complemento que transforman la idea de negocio que se tiene, con el fin de darle valor agregado a la razón de ser de toda empresa. En la medida en que una sociedad enseña a formar empresa y a crear negocios se va fortaleciendo su economía y se contribuye a la generación de empleo.

4. Políticas públicas sobre emprendimiento

Una política pública se orienta a la consecución de los fines del Estado en pro del bienestar y desarrollo de una sociedad; está enfocada a lograr el equilibrio en la misma, en la promulgación de los objetivos y metas de los gobiernos. Según André-Noél, que retoma a Mény y Thoenig (1986), una política es “*la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad*” (2007, p. 25). Este concepto se refuerza con la opinión de Salazar, quien plantea que toda política pública se relaciona con “*las sucesivas acciones del Estado frente a situaciones socialmente problemáticas*” (1994).

Peters menciona que una política pública es “*el conjunto de actividades de las instituciones del gobierno, actuando directamente o a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos*” (1982, 142). Lo más importante en una política pública es el impacto que se puede dar a partir de la implantación de planes, programas y proyectos que la soporten, por eso se espera que los efectos sean positivos y contribuyen a solucionar las necesidades de la población de manera general.

Definitivamente, el directo responsable de la implementación de políticas públicas en una sociedad es el Estado, y es el encargado de ejecutar y hacer que todas las acciones tengan un impacto, en lo posible positivo, para hacer que se le brinden a la sociedad las garantías necesarias para solucionar

todas las problemáticas y todas las necesidades. De acuerdo con Olavarría, una política pública es la “*intervención del Estado expresada en un conjunto de decisiones interrelacionadas, orientada a resolver, o aminorar, un problema público y que sigue un proceso formal, que lleva a dictar documentos formales, que expresan las decisiones y un proceso político que muestra la confrontación de intereses*” (2007, 44).

Farag menciona que una política pública se refiere a todos los planes, posiciones y guías gubernamentales, los cuales influyen en las decisiones del gobierno (2003). En sí, toda política gubernamental es una política pública implementada con el ánimo de apoyar los planes de desarrollo, para de esta manera brindar mayores oportunidades a la sociedad, así como solucionar problemáticas y necesidades que requieren de acciones y, por supuesto, de inversiones para minimizar todos los aspectos negativos que se evidencian.

En políticas públicas, los modelos de análisis, según Hernández, se toman teniendo en cuenta los enfoques teóricos, entre los cuales menciona: a) *public choice*, observa la conducta de los individuos, y son los actores políticos y económicos, los que actúan racionalmente con el objetivo de satisfacer los intereses personales, b) *welfare economics*, se caracteriza por la resolución de problemas, propendiendo por un proceso de producción de políticas fundado sobre el racional; c) teorías de clase, planteadas por supuestos neomarxistas, da prioridad a las entidades colectivas, y explica que las políticas en las sociedades se explican a partir de los intereses de ciertas clases sociales, y constatan la falta de autonomía del Estado; d) pluralismo y corporativismo, en este enfoque se utilizan métodos inductivos, analiza la supremacía de los grupos de interés en el proceso político; e) estatismo o sociedad producto del Estado, plantea el análisis de las organizaciones sociales o las instituciones políticas, en las cuales el Estado es la institución fundamental, y f) neoinstitucionalismo, se fundamenta en variables de tipo institucional, sobre cuestiones relativas a las organizaciones, así como otorga gran importancia a los roles, rutinas y símbolos institucionales; también se tiene en cuenta la actividad gubernamental y su efecto, y se hace énfasis sobre la importancia en el contexto social para explicar el desempeño de las instituciones

Por otro lado, André-Noél menciona que una “*política pública contiene cuatro elementos: implicación del gobierno, percepción de problemas, definición*

de objetivos y procesos" (2007, p. 26). Es decir, una política pública es parte funcional de todo Estado, en la medida en la que el gobierno se apropie de las políticas públicas y las involucra a su plan de gobierno, convirtiéndolas en parte transversal de todos los programas, planes y proyectos para fomentar el desarrollo y el crecimiento, tanto social como económico de la sociedad en general.

El Estado, con las medidas intervencionistas, se convierte en el artífice o la barrera para la cultura emprendedora de las personas, en la medida en la que las normas se crean, detienen o fomentan la creación de nuevas empresas, lo que a la vez se convierte en mejorar la actitud de los individuos en torno a nuevas ideas para generar nuevos negocios. Silva concluye que:

Muchos emprendedores no llegan a concretar proyectos por factores del entorno, como el exagerado intervencionismo del estado, las regulaciones, el elevado costo de capital, la democratización de la propiedad, la actitud de la sociedad hacia el trabajo independiente, la valoración social del emprendedor y, en fin, todo el proceso dispendioso para crear y mantener empresas (2008, p. 29).

Así que el Estado, por medio de las autoridades, es el responsable de que las empresas se mantengan, y se hagan cada vez más solidas.

El emprendimiento necesita de políticas públicas que contribuyan a fortalecer las empresas y los negocios creativos, así como a brindarles las garantías necesarias para que permanezcan en el tiempo y se conviertan en el futuro de la economía del país. Estas últimas, se convierten en el motor de las empresas para laborar diariamente, ya que en la medida en la que el emprendedor conozca las reglas, las normas, los beneficios, los derechos y, también, los deberes jurídicos, puede sacar adelante su empresa, su negocio, volviendo exitosa la idea de crecer y hacerla viable en el mercado.

Las políticas públicas no deben constituirse en impedimento para la formación y creación de empresa, sino todo lo contrario, deben hacer del emprendimiento una regla general para los planes, programas y proyectos de cualquier gobierno, convirtiéndolo en el responsable de la dinámica empresarial y emprendedora de la sociedad. En síntesis, es función de un Estado garantizarles a los empresarios y a los emprendedores las condiciones mínimas para mantenerse en el mercado y hacerse

más productivos, fortaleciendo, de esta manera, la economía de un país.

5. Metodología

La investigación en las que se sustentan los planteamientos que se hacen en este artículo, se desarrollo con base en el análisis de datos cuantitativos y cualitativos sobre la problemática. Los datos cuantitativos se obtuvieron, de segunda fuente, de organismos estatales responsables del emprendimiento en el país, los cuales dan cuenta de la forma cómo han crecido las empresas en el país, así como del impacto en la economía, también, por medio de encuestas, las cuales brindan datos importantes del comportamiento social frente al emprendimiento en el país. Por otro lado, los datos cualitativos se recolectaron por medio de entrevistas, para de esta manera analizar las perspectivas y la opinión de la población en relación a la creación de empresa en nuestro país.

De esta forma se tomaron tres puntos clave que se deben tener en cuenta en cualquier proyecto de investigación: fuentes secundarias, encuestas y entrevistas. Las fuentes secundarias dan cuenta de la realidad, las encuestas del conocimiento y de las prospectivas sociales frente al conocimiento de las políticas públicas implementadas en el país, y las entrevistas de las perspectivas y opiniones de los actores involucrados. De esta manera el análisis de los datos dio la posibilidad de tener los diferentes puntos de conexión que se tienen en cuenta en cualquier contexto.

Se recopilaron datos que dan cuenta del impacto de las políticas públicas en el país, el nivel de emprendimiento, el porcentaje de empresas creadas en los últimos años en el país, y los planes, programas y proyectos implementados para poder incentivar y promover el emprendimiento y la cultura emprendedora. De igual manera, se analizaron la variación de estos datos de un año a otro y los aspectos jurídicos y políticos que han influido en el desarrollo del emprendimiento en el país.

Con las encuestas aplicadas se analizó el impacto que las políticas públicas sobre emprendimiento han tenido en la sociedad; se tuvieron en cuenta los sectores que generan más confianza en la población y los que menos incentivan la creación de empresa, así como la confianza que se tiene en la intervención; las políticas implementadas por parte del Estado y los gobiernos de turno, y las garantías mínimas

que se deberían tener para fomentar e incentivar el emprendimiento y la creación de empresa en el país.

Con las entrevistas se miró la confianza que la población tiene en las acciones gubernamentales y en las entidades responsables de promover el emprendimiento en el país; se analizaron las acciones del aparato estatal en el fortalecimiento de la cultura empresarial, así como de las perspectivas de creación de empresa en el país. De igual manera, se tuvieron en cuenta los planes, programas y proyectos que se tienen para motivar a las personas a crear empresa, ya que la actividad empresarial y comercial es el motor de la actividad económica de toda sociedad.

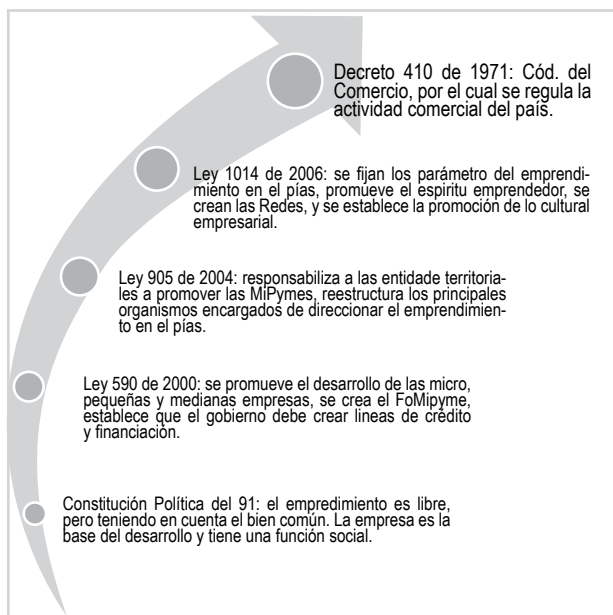
Con lo anterior, se logró una triangulación desde tres puntos de relación muy importantes: sociedad, estado y contexto, para conseguir un punto de correlación sobre cómo se perciben las políticas públicas y su aplicación en el ámbito de desarrollo y crecimiento del país. Se analizaron el enfoque y la orientación de los planes, proyectos y programas de emprendimiento, y cómo se incentiva y promueve la creación de empresa en el país para lograr ver qué tan efectivas y qué tan confiables son, y el impacto que provocan en la sociedad.

El análisis tomó elementos de dos enfoques muy importantes en el tema de políticas públicas: el enfoque neo institucional y el enfoque de estatismo o sociedad producto del Estado. El primero se enfoca en la observación de la población y en el estudio de variables institucionales, en este caso, del Estado; el segundo, en aspectos netamente realizados por las instituciones políticas y del Estado, este último, organismo responsable de la implementación, ejecución y análisis de toda política pública.

6. Resultados

El trabajo de investigación que sustenta este artículo permite afirmar que las normas jurídicas, básicamente, son el sustento legal sobre el cuales se fundamenta las políticas públicas. Entre ellas está la norma por excelencia que es la Constitución Política, en la cual se basan la demás reglamentaciones jurídica, empezando por las leyes y decretos. El principal marco jurídico colombiano en materia de emprendimiento se representa en la gráfica 1.

Gráfica 1. Normatividad jurídica en temas de emprendimiento



Fuente: elaboración propia

Esta gráfica permite evidenciar la reglamentación en materia de emprendimiento en el país, siendo la Constitución Política de 1991 la norma principal, que cumple con el fin del Estado de promover la prosperidad y fija las primeras bases del emprendimiento, lo que permite evidenciar que el interés en promover y proteger, de algún modo, la actividad económica se orienta a motivar el bienestar de la sociedad en general, así como ser el garante del emprendimiento y planear políticas públicas que faciliten la creación de empresas, su estabilidad en el mercado y, a la vez, su crecimiento para propiciar el desarrollo empresarial.

Las Leyes 590 de 2000, 905 de 2004 y 1014 de 2006 (ver gráfica 1), plantean la necesidad de promover, incentivar e inducir la capacidad emprendedora del país, establecen los parámetros y fijan las características básicas, así mismo, también se crean organismos como el FoMipyme y las Redes de Emprendimiento, organismos encargados de facilitar y cultivar el emprendimiento. En estas, se define emprendedor como una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva (Ley 1014 de 2006, Art. 1); también plantea el emprendimiento, como *“una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo*

equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad” (Ley 1014 de 2006, Art. 1).

El Código del Comercio constituye todas las acciones legales por las cuales se va a regir la actividad comercial en el país, de igual manera establece todas las reglas y los parámetros por los cuales se deben realizar todo tipo de actividad mercantil y comercial. Este brinda la estructura general de las negociaciones que realicen las personas en nuestro país, así toda acción mercantil y comercial debe cumplir con su normatividad. Reglamentar la actividad mercantil y comercial es importante para evitar cualquier tipo de desavenencias entre las partes, de igual modo para contribuir con la estructura legal de los negocios de un determinado territorio.

6.1. Integración y coherencia de las políticas públicas nacionales

El emprendimiento en el país, desde el Estado, está a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; entidad encargada de direccionar y plantear los parámetros al respecto a nivel nacional. Por medio de la Ley 1014 de 2006, se crearon la Red Nacional y las Redes Regionales, por las cuales se están enfocando todas las acciones a implementar para mejorar, desarrollar, crear estrategias y plantear planes, programas y proyectos que contribuyan a la creación de empresa y de negocios en el país.

Las Redes Regionales de Emprendimiento han llegado a ser el principal instrumento para fomentar la creación de empresa de manera directa en cada una de las regiones, ya que en cada región hay que mirar las oportunidades y las necesidades que existen. Cada una de ellas posee características totalmente diferentes, tanto geográficas como culturales que, a la vez, generan oportunidades e intereses que difieren en cada una de ellas. Por lo que se puede ver que el emprendimiento en el país está pasando por procesos de descentralización, característica fundamental del Estado colombiano, enfocándose en las especificidades que tiene cada zona del país. Las acciones que se ha estado tomando, entre otras, son:

Laboratorios de emprendimiento: están enfocados a)

b). Rutas para el emprendimiento innovador: están creadas para fortalecer la cadena de valor del emprendimiento en especial de emprendedores nuevos, tiene cuatro fases que son: sensibilización, identificación, puesta en marcha y aceleración de las ideas de negocios y de empresa, es como una cadena que surte efecto solo de forma integrada.

c). Vehículos de financiación en etapa temprana: funciona como enlace entre empresarios y emprendedores innovadores y creativos; tiene como finalidad sacar adelante las ideas de negocios y empresa que cuenten con un valor agregado en edad temprana, de tal manera que se integren, los grandes líderes empresariales a los proyectos de emprendimiento nacional. Este programa se denomina Red de Ángeles Inversores.

d) Capital semilla: programa de estructura financiera para promover la primera inversión de las ideas de negocios que resulten viables, dinámicos e innovadores. Este programa contribuye con un gran porcentaje del presupuesto total del proyecto.

e) Encuentros de emprendimiento: la Red Nacional de Emprendimiento organiza cada año seminarios, talleres y programas de socialización y presentación de ideas de negocio innovadoras y creativas con alto valor agregado y que han tenido gran impacto, con el ánimo de dar a conocer lo que se hace en las redes regionales y en las instituciones a cargo de promover el emprendimiento en el país.

Cabe recalcar que a la mayoría de estos programas se accede por medio de convocatorias, las cuales son diseñadas y llevadas a cabo por diferentes organizaciones, que son las encargadas de promover la innovación empresarial y el emprendimiento dinámico, así como de direccionar los recursos para programas específicos; de igual manera, quienes accedan a estos planes están sujetos a controles de impacto, de beneficio, rendimiento y de población atendida; así como de la calidad de los proyectos realizados y de los resultados obtenidos.

Se puede decir que “patear rápido al arco” se ha convertido en el ícono de la cultura y del fomento del emprendimiento en el país; esto se debe a que la idea es inculcar en los emprendedores la importancia de poner en marcha o de llevar a la práctica las ideas de negocio que se tienen lo más pronto posible, en otras palabras, poder llevar a la acción el esquema que se tiene para incursionar en el mercado. Por otro lado, cabe recalcar que todos los esfuerzos se

están enfocando en el impulso de emprendimiento desde tres puntos muy interesantes: a) negocios por oportunidad, es cuando se generan ideas de empresa desde al entorno, por las características del mercado y de acuerdo a las condiciones se generan situaciones en las cuales se puede invertir; b) negocios por necesidad, se refiere a aquellas personas que se encuentran en problemas económicas, en calidad de desempleo o desean mejorar sus ingresos, crean negocios con el ánimo de solucionar las deficiencias de recursos monetarios que tienen, y c) micro franquicias, es cuando se compra una idea de negocio que ya opera, que es exitoso o que genera buenos resultados de rentabilidad, con las ventajas del *know-how*, la marca, y las características del mismo, con una mínima inversión para adquirirla.

Para poder enfocar los recursos de manera muy directa, y de forma que se puedan tener un impacto positivo, es necesario analizar los sectores en los cuales la economía tiene grandes avances. También se hace necesario especificar el tipo de negocios en los cuales se desea centralizar los planes, programas y proyectos, para, de esta manera, ver qué tipo de negocios son lo que mejor acogida tienen en la población y los que proyectan mejor rendimiento y perspectivas presentan. El Programas de Producción Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se enfoca desde tres sectores estratégicos y los respectivos tipos de negocio que presentan mejores ventajas, primer grupo: agroindustria, incluye camaronicultura, carne bovina, chocolatería, confitería y sus materias primas, lácteos, hortofrutícola, palma, aceite, grasas vegetales y biocombustibles; segundo grupo: manufacturas, conformado por cosméticos, artículos de aseo, editoriales e industrias de comunicación gráfica, industria de autopartes y vehículos, metalmecánico, siderúrgico y astillero, y sistema moda, y tercer grupo: servicios, compuesto por los sectores de tercerización de procesos de negocios BPO&O, energía eléctrica, bienes y servicios conexos, software y tecnologías de la información, turismo de naturaleza, turismo de salud y bienestar.

Seguir fortaleciendo las Redes Regionales y fortalecer los programas a la formación de empresa por oportunidad, por necesidad y micro franquicias, son las apuestas a futuro, para continuar fomentando el emprendimiento en el país, por lo que, es necesario evaluar constantemente cada uno de los programas y proyectos que están integrados para tal fin en los

planes de políticas públicas nacionales, esto debido a que aportan en gran medida y en gran porcentaje al producto interno bruto (PIB) del país.

6.2. Emprendimiento en los últimos años

El emprendimiento en el país, en los últimos años, ha tenido grandes avances a pesar de las problemáticas sociales y económicas vividas, tanto en el ámbito nivel nacional como en el internacional. A pesar de que las depresiones economías europeas y estadounidenses han tenido gran repercusión en Latinoamérica, Colombia ha logrado mantenerse estable y ha crecido desde comienzos del siglo. Esto se debe, en gran medida, a que en el país se ha estado invirtiendo y generando mayor valor agregado, y dinamizando la economía de manera más estable. A pesar de los problemas antes mencionados y del conflicto interno, las perspectivas a futuro crecen constantemente, no solo por la estabilidad económica y social que se vive, sino por la forma en la que se están enfocando las políticas públicas en el país para hacer crecer la economía de manera más ágil y confiable.

El crecimiento de las empresas generadas desde el año 200 hasta el año 2011 por personas jurídicas, evidencia un crecimiento constante y a la vez estable cada año (ver tabla 1). De igual manera, se logra ver como todos los sectores de desarrollo económico creen en la generación de negocio, lo cual para la economía del país es muy bueno, ya que logra no solo un equilibrio homogéneo sino integral, debido a que año a año se está creciendo, pero de forma que todos los artífices lo hacen de manera igual.

Tabla 1. Creación de empresas por personas jurídicas

Año	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	Z	Total
2000	1149	67	215	3228	124	1710	7920	452	2398	857	5478	53	336	1277	662	2	0	1656	27584
2001	1546	109	191	3578	146	2009	8995	480	3477	890	5918	92	376	1367	789	0	0	1883	31846
2002	1449	63	189	3682	115	1761	8246	436	3197	957	5705	88	422	1383	780	0	1	1523	29997
2003	1494	70	215	3873	112	2033	8580	465	3820	883	5683	104	366	1243	917	1	1	1201	31061
2004	1306	71	349	4596	120	2541	10013	700	3280	945	6849	79	446	1284	1130	0	0	898	34607
2005	1285	67	440	4349	92	2274	9561	633	2594	879	6240	82	523	1081	915	0	2	766	31783
2006	1358	87	439	4623	134	2748	9849	704	2585	842	7236	73	301	1173	1044	1	1	636	33834
2007	1341	93	499	5147	130	3236	10561	823	3014	889	7873	84	371	1347	969	1	0	751	37129
2008	1559	75	658	5068	142	3851	11190	859	2821	916	9343	115	299	1559	1117	2	0	632	40206
2009	1520	67	632	4695	155	3523	11698	976	2292	834	10300	123	294	1474	972	1	0	558	40114
2010	1870	68	919	5596	162	4477	12420	1266	2668	1281	12709	133	387	1483	1100	3	0	266	46808
2011	1965	57	1179	6453	175	6236	15060	1454	3669	1230	16415	202	511	1781	1414	4	2	267	58074
Total	17842	894	5925	54888	1607	36399	124093	9248	35815	11403	99749	1228	4632	16452	11809	15	7	11037	443043

Fuente: Registro Único Empresarial y Social – RUES – Confecámaras. Los sectores económicos determinados por Confecámaras son: Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; Pesca, Explotación de minas y canteras; Industrias manufactureras; Suministro de electricidad, gas y agua, Construcción, Comercio al por mayor y por menor, Hoteles y restaurantes, Transportes, almacenamiento y comunicaciones, Intermediación financiera, Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; Administración pública y defensa, seguridad social, Educación, Servicios sociales y de salud, Servicios comunicatorios, sociales y personales, Hogares privados con servicio domestico, Organizaciones u órganos extraterritoriales, Otras actividades no específicas.

El crecimiento en los procesos de creación de empresa por personas naturales también es importante (ver tabla 2), pero lo más significativo, es que el número es mucho mayor, y se quintuplica al final del periodo

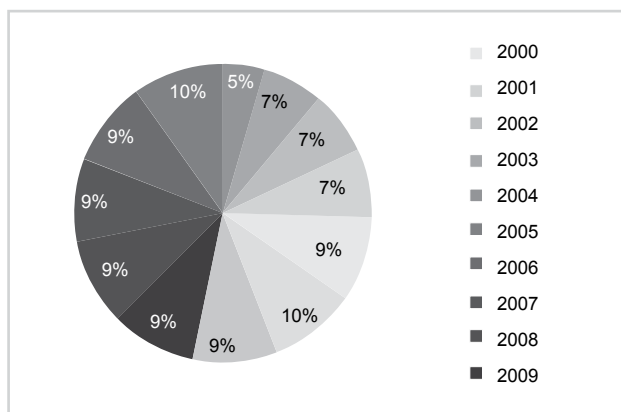
Tabla 2. Creación de empresas por personas naturales

Año	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	Z	Total
2000	768	59	148	8961	108	2447	40159	7775	2761	1254	4581	27	814	1125	3893	2	0	4943	79825
2001	1372	98	195	14536	202	4371	61827	12808	5509	2183	8173	53	1143	1897	6559	5	0	6536	127467
2002	1299	84	197	14683	209	3761	65862	14636	6148	1985	7663	70	1231	1931	11956	1	0	5317	137033
2003	1797	102	265	15907	269	4644	72120	16436	8499	1890	9006	86	1254	2046	8878	2	1	4908	148110
2004	2490	140	447	21820	228	6908	87109	21019	14544	2270	12507	70	1476	2057	9683	7	3	4547	187325
2005	2000	87	395	20216	126	5415	96552	23115	16278	1821	11417	87	1330	1927	10760	10	0	4862	196398
2006	2054	134	362	19165	138	5587	87538	23629	16432	1840	11856	64	1235	1985	10813	15	1	3783	186631
2007	2412	190	423	19789	131	6806	86946	24098	13276	1738	12557	55	1202	2114	10575	15	0	3036	185363
2008	2413	131	402	18497	135	6532	90337	24992	11317	2316	13360	59	1125	2013	10230	7	0	1941	185807
2009	2114	115	405	16073	120	5103	86447	25300	9538	2179	13109	94	1035	1905	9941	8	0	2115	175601
2010	1979	97	424	16284	89	4633	86592	25605	8914	2030	13905	54	1046	2004	10365	11	0	1142	175174
2011	2159	100	594	16888	102	5574	86226	27434	9154	2217	14942	54	1058	2123	10695	9	0	1183	180512
Total	22857	1337	4257	202819	1857	61781	947715	246847	122370	23723	133076	773	13949	23127	114348	92	5	44313	1965246

Fuente: Registro Único Empresarial y Social – RUES – Confecámaras.

En la tabla 2, al igual que en la tabla 1, se puede observar que los sectores económicos crecen, generando grandes expectativas a futuro. La creación de empresa, desde el año 2000 hasta el 2011, ha sido progresiva y ha tenido muy buenos avances (ver gráfica 2), lo que indica que las políticas públicas aplicadas durante la última década han surtido efecto positivo y han logrado mejorar la capacidad de emprendimiento en el país, de tal manera que, a futuro, se espera que tanto la creación de empresa como la capacidad empresarial y la cultura de emprendimiento en la sociedad crezcan.

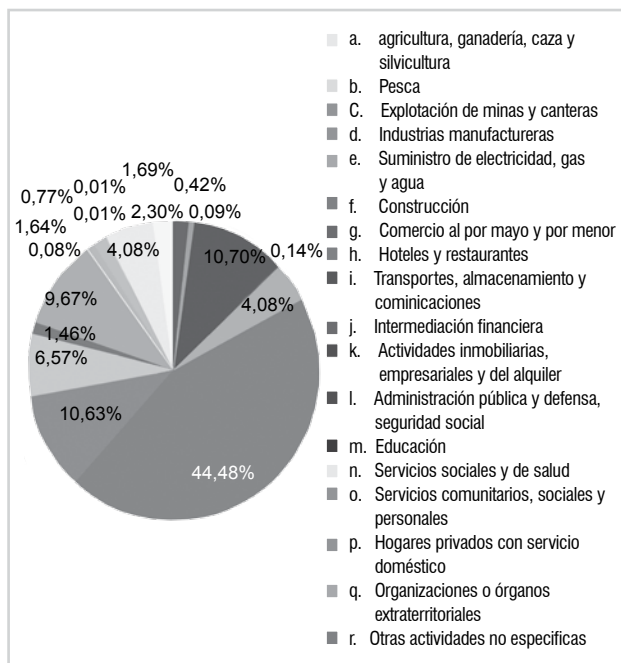
Gráfica 2. Porcentaje de creación de empresa, 2000-2011



Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de las tablas 1 y 2.

Desde el año 2000, el sector que mejor ha tenido desarrollo en el país es comercio, seguido por los sectores de hotelería y restaurantes, industrias manufactureras y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, y a mediana escala los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones; servicios comunicativos, sociales y personales; y construcción (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Porcentaje de creación de empresa por sectores, 2000-2011



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de las tablas 1 y 2

Por otro lado, según los informes de la Global Entrepreneurship Monitor (GEM), aunque en los últimos años ha disminuido un poco el nivel de

emprendimiento, se ha mantenido estable desde el 2006, año desde el cual Colombia forma parte. Según este organismo, el mejor año de emprendimiento en el país durante este periodo fue en el 2008, con una Total Entrepreneurial Activity (TEA) de 24,52%, y a pesar que en el 2011 este cayó al 21,62 en promedio, durante los seis años que ha formado parte, ha sido constante en la generación de ideas emprendedoras, tal como se observa en la tabla 3.

Tabla 3. Nivel de emprendimiento del país

2006	2007	2008	2009	2010	2011
22,48	22,72	24,52	22,38	20,62	21,62

Fuente: elaboración propia con base en informes anuales de la GEM

En los últimos años el emprendimiento en el país ha tenido grandes avances. La creación de empresa y negocio ha aumentado considerablemente, contribuyendo, de alguna forma, a dinamizar el crecimiento del país. El emprendimiento se ha convertido en un factor macroeconómico, en el cual se han centrado la mayoría de los planes, programas y proyectos que ayuden a fortalecer cada uno de los sectores. Además, generar cultura emprendedora en la sociedad es muy importante, ya que permite mejorar la capacidad de crear empresa e ideas de negocio, porque a la vez contribuye a generar empleo.

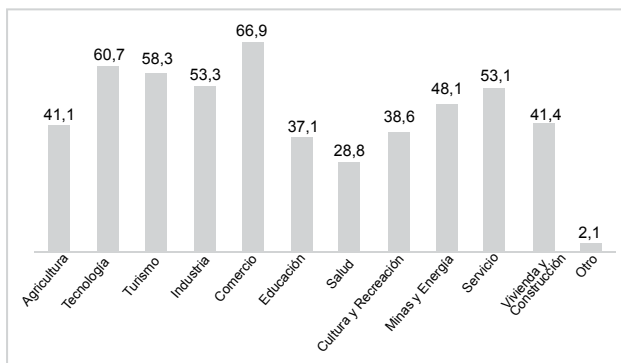
6.3. Políticas públicas de emprendimiento en la economía del país

Como se ha dicho a lo largo de este documento, las políticas públicas de emprendimiento y de creación de empresa y negocios tienen impacto en el desarrollo del país, especialmente en el nuestro, cuando el aporte de las Mipymes al desarrollo y crecimiento del país es muy importante. Cabe resaltar que el análisis del impacto de estos planes, programas y proyectos demuestra que se requiere que sean mucho más asertivos en los sectores que mueven y regulan la economía. De igual manera, se debe tener en cuenta que, para poder focalizar los recursos y que el impacto sea positivo, es necesario evaluar constantemente la destinación de los recursos y los esfuerzos hechos.

La generación de cultura y de conocimiento en emprendimiento, la puesta en marcha de ideas de empresa y negocio, y la implementación de políticas públicas que jaloneen la economía le aportan al país de manera muy relevante, por lo que identificar los sectores económicos que mejor tienen desarrollo en

el país es muy importante, ya que de esta manera se focalizan los programas y proyectos, y en sí todas las acciones que pueden contribuir al crecimiento del nivel empresarial. El estudio, realizado por medio de la encuesta, a personas de diferentes edades y ciudades del país, sobre el impacto, las expectativas y las perspectivas que tienen frente a las políticas públicas de emprendimiento instauradas por los últimos gobiernos, deja ver los puntos y referencias más relevantes en el análisis, al momento de crear empresa en el país (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Sectores con mejores perspectivas de crecimiento en emprendimiento

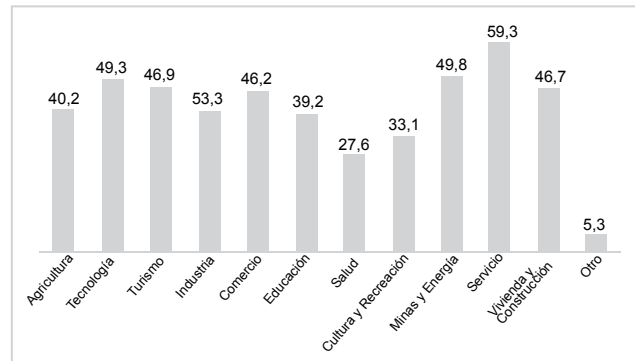


Fuente: elaboración propia

La gráfica 4 muestra que, según la población encuestada, los macrosectores económicos con mayores perspectivas de crecimiento en emprendimiento son: comercio, con un nivel de importancia de 66.9%, tecnología, 60.7%; turismo, 58.3%; industria, 53.3%; servicios, 53.1%; minas y energía, 48.1%; vivienda y construcción, 41.1%; agricultura, 41.1%; cultura y recreación, 38.6%; educación, 37.1%, y salud con 28.8%.

Los sectores que más confianza presentan en materia de emprendimiento, creación de empresa y negocio en el país, según los encuestados, son servicios con el 59.3%; minas y energía, 49.8%; tecnología, 49.3%; turismo con el 46,9%, vivienda y construcción, 46.7%; comercio, 46.2%; agricultura, 40.2%; industria, 40.1%; educación, 39.2%; cultura y recreación, 33.1%, y salud, 27.6% (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Nivel de confianza de los sectores en materia de emprendimiento



Fuente: elaboración propia

Los procesos económicos, que se han dado por la globalización, requieren que se involucren criterios de eficiencia, innovación y creatividad, para poder generar valor agregado identificable y perceptible en cada una de las ideas de empresa y negocio que se crean. Por otro lado, las características de la economía del país también permiten que se generen determinado tipo de negocios y que unos sectores se desarrollen de forma más eficiente que otros.

El fortalecimiento y la consistencia de los planes, programas y proyectos sobre políticas públicas genera de igual forma confianza en la población, de la misma manera todo repercute en la creación de nuevas empresas y nuevos negocios; por tanto, el conocimiento que se tiene al respecto es vital para generar familiaridad con las acciones implementadas por parte de los organismos a cargo de fomentar el emprendimiento en el país. Teniendo en cuenta lo anterior y los datos del estudio que apoya este artículo, se puede evidenciar que: a) el 60% no cree que el Estado colombiano cuente con políticas públicas de emprendimiento consistentes que generen confianza y contribuyan a la creación de empresa en el país; b) el 69% de la población considera que el Estado colombiano no cuenta con políticas públicas adecuadas y coherentes en emprendimiento que contribuyan a la creación de empresa; c) frente a si el Estado colombiano brinda las condiciones necesarias de creación, sostenibilidad y permanencia en el tiempo en el mercado de las empresas especialmente de las pequeñas y medianas empresas (Pymes), el 63% opina que no es así; d) en lo relacionado a si en Colombia es una buena opción como proyecto de vida y de desarrollo personal, formar y crear empresa, el 80% de la población considera que sí; pero que no hay condiciones de rentabilidad y estabilidad a futuro.

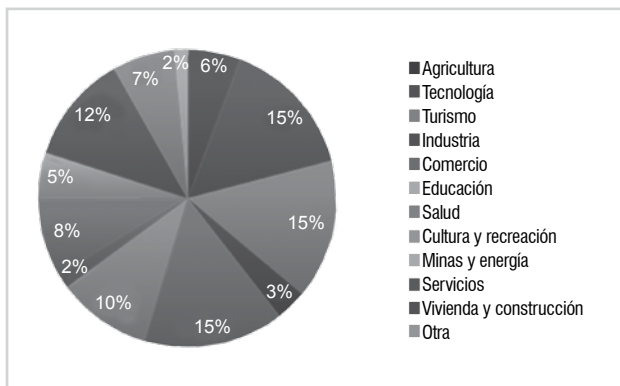
La economía del país en gran medida se ve dinamizada por la implementación de las políticas públicas de emprendimiento y formación de empresas y de negocio que, no solo crean nuevos empleos, sino también, contribuyen a mejorar la capacidad empresarial, a movilizar los mercados, a permitir el flujo de materias primas e insumos y a formar emprendedores, así como a incentivar la innovación y la creatividad en las sociedades.

6.4. Expectativas y perspectivas frente al emprendimiento

La confianza que se genera en la población frente a las políticas públicas de emprendimiento es vital para poder determinar qué tan importantes han sido y cuál es el impacto que han tenido, en cuanto a las expectativas y las perspectivas que tienen los habitantes de determinada región frente a los sectores, el tipo de negocios que estarían dispuestos a crear y cómo conformarían una empresa. Además hay que tener en cuenta que conocer las entidades y las formas jurídicas al momento de formar empresa en el país es importante, debido a que de esta forma se conocen los derechos y deberes que deben enfrentar como emprendedores.

Los sectores generan mayor confianza en la población se presentan en la gráfica 6, y en su orden están: tecnología, turismo y comercio con un 15% respectivamente, servicios con el 12%, educación con el 10%, cultura y recreación con un 8%, vivienda y construcción con el 7%, agricultura con 6%, y a menor escala encontramos industria, salud, minas y energía, vivienda y construcción.

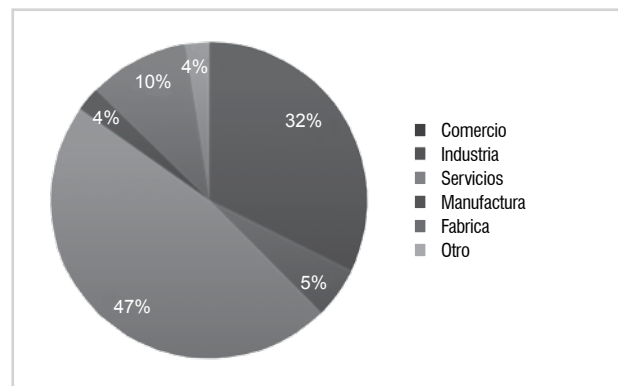
Gráfica 6. Sectores que mayor confianza en la población para invertir



Fuente: elaboración propia

Respecto al tipo de empresa que más estarían dispuestos a crear los colombianos están: con el 47%, servicios; el 32%, comercio; el 10%, fábrica; 5%, industrial; el 4%, manufactura, y el 4% en otro tipo (ver gráfica 7)

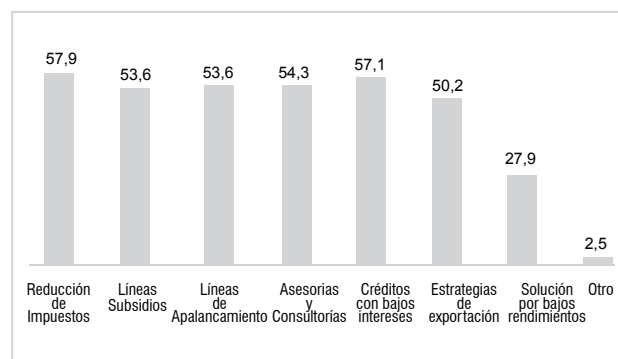
Gráfica 7. Tipo de empresa que genera más confianza para crear



Fuente: elaboración propia

En relación con las necesidades para el fomento del emprendimiento y creación de empresa en el país, se muestra que la mayoría de las carencias presentan un nivel de importancia para la población por encima del cincuenta por ciento en su orden están: reducción de impuestos con el 57.9%, créditos con intereses bajos 57.1, asesorías y consultorías con el 54.3%, líneas de subsidios y líneas de apalancamiento con un 53.6% cada una; estrategias de exportación con el 50.2%, y en menor nivel soluciones por bajos rendimientos con el 27.9% (ver gráfica 8).

Gráfica 8. Estrategias para el fomento del emprendimiento y creación de empresa en el país

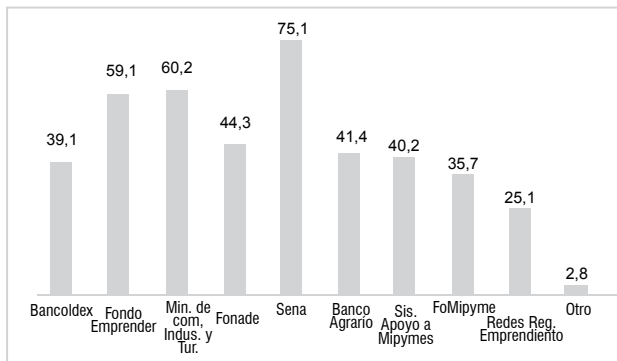


Fuente: elaboración propia

Según las perspectivas y visión de la población, definitivamente el SENA es el organismo que mejor nivel de importancia y reconocimiento presenta en

materia de emprendimiento en el país con un 75.1%; le siguen el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el 60.2%; el Fondo Emprender con un 59.1%; FONADE con el 44.3; el Banco Agrario, 41.4%; el Sistema de Apoyo a las Mipymes, 40.2%; Bancoldex, 39.1%; FoMipyme, 35.7%, y las Redes Regionales de Emprendimiento, 25% (ver gráfica 9).

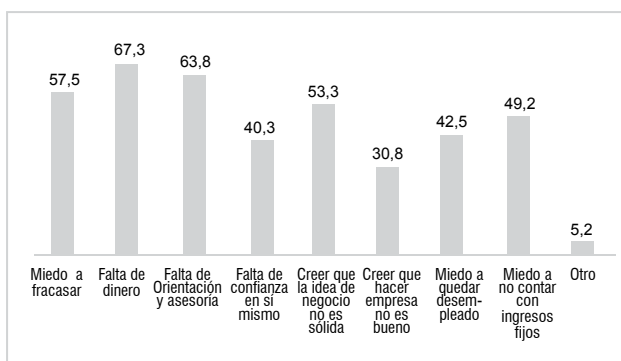
Gráfica 9. Nivel de importancia de los organismos involucrados en emprendimiento



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con las razones por las cuales la población no crea empresa y que han impedido realizar una idea de negocio, en la gráfica 10 se puede ver, que la falta de dinero tiene un nivel de importancia del 67.3%; la carencia de orientación y asesoría, 63.8%; el miedo a fracasar, el 57.5%; creer que la idea de negocio no es sólida, 53.3%; el miedo a no contar con ingresos fijos, 49.2%; el miedo a quedar desempleado, 42.5%; la falta de confianza en sí mismo, 40.3%, y con 30% creer que hacer empresa no es bueno ni viable en el país (ver gráfica10).

Gráfica 10. Razones que han impedido llevar a cabo una idea de negocio



Fuente: elaboración propia

La confianza que se genera en la población para generar ideas de negocios y poder crearlas, en otras palabras, llevarlas a la práctica y realidad es de vital importancia, ya que en gran medida depende de la acogida que se tenga en la sociedad y, así mismo, por el conocimiento que se posee sobre los aspectos jurídicos que se presentan, especialmente para saber los deberes y derechos que se tiene como emprendedores.

Por otro lado es también de suma importancia conocer y saber qué instituciones y organismos estatales colaboran y ayudan en el proceso de formar, asesorar y brindar consultoría en relación al emprendimiento, creación de empresa y de negocio, ya que, generalmente, por desconocimiento el colombiano no se atreve a solicitar información ni a pedir cualquier tipo de ayuda.

Los impedimentos para formar empresa van relacionados con la parte legal, el temor, los miedos y hasta la motivación, siendo esto de vital relevancia, porque contribuyen, en gran medida, a cohibir al individuo de atreverse a innovar y crear estrategias que puedan dar un buen resultado. Crear empresa no es una tarea fácil, y más cuando el mercado, el Estado y el entorno requieren de ideas innovadoras y creativas que generen valor agregado, de características diferenciadoras de las ya existentes o simplemente de buenos resultados frente a la competencia. Por lo que el emprendimiento se convierte en una ardua tarea de pensar, planear, implementar y analizar que va a caracterizar la idea de empresa o negocio que se desea formar.

7. Conclusiones

Los avances en materia de emprendimiento en los últimos años en el país han tenido gran impacto; así como, el nivel de emprendimiento y los niveles de creación de empresa y negocios que han mejorado notablemente, de igual manera se han identificado tres grandes grupos de sectores, agroindustria, manufacturas y servicios en los cuales se centran los esfuerzos del Estado por promover la cultura emprendedora y motivar la generación de ideas de negocios. Por otro lado, se han enfocado planes, programas y proyectos a los negocios generados por oportunidad, por necesidad y a la adquisición de micro franquicias, ya que son la forma en que se generan las ideas de empresarial del país.

Las grandes acciones que se han implementado a través de programas como los laboratorios de emprendimiento, rutas de innovación, vehículos de financiación, capital semilla y los encuentros regionales, no son muy conocidas por la población en general. Esto genera que las oportunidades de creación de empresa, en muchas ocasiones, se vean limitadas para todos por igual. Por consiguiente, se debe centrar estos esfuerzos en la divulgación y canales de comunicación que permitan dar a conocer todo lo que se crea en favor del emprendedor colombiano.

El fortalecimiento de las redes de emprendimiento es vital para poder divulgar las acciones llevadas a cabo en cada región, sin olvidar que cada una de estas posee diferencias, tanto culturales como sociales, y que estas influyen en la cultura emprendedora. De igual manera, la apuesta también debe ser por incentivar propuestas innovadoras, creativas y con valor agregado que impacten con éxito en el mercado.

Para terminar, las ideas de negocio relacionadas con el comercio son las que mayor impacto y acogida tienen por los emprendedores; pero, los últimos

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

años, sectores como tecnología, turismo, hotelería, restaurantes, manufactureras y de servicios han crecido en buen nivel, generando gran confianza en la población, aunque esta se ve afectada por la falta de dinero, de orientación y de asesoría, así como por el miedo a fracasar o creer que la idea de negocio no es sólida.

André-Noél, R. (2007). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aura

Arzuza M. et al. (2006). Política pública y creación de empresas en Colombia. *Pensamiento y Gestión* 21. Recuperado de http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/pensamiento_gestion/21/politica_publica_creacion_empresas.pdf.

Colombia. Congreso de la República. *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá: Autor.

Colombia. Congreso de la República. (jul., 2000). Ley 590 de 2000: Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las la micro, pequeñas y medianas empresas. *Diario Oficial* 44078.

Colombia. Congreso de la República de Colombia. (agost., 2004). Ley 905 de 2004 Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 45628.

Colombia. Congreso de la República. (ene., 2006) Ley 1014 de 2006: De fomento a la cultura del emprendimiento. *Diario Oficial* 46164.

Colombia. Presidencia de la República. (jun., 1971). Decreto 410 de 1971: Por el cual se expide el Código de Comercio. *Diario Oficial* 33.339.

Crissien J. (2007). *Espíritu empresarial como estrategia de competitividad y desarrollo económico*. Bogotá: Universidad EAN.

Elizalde A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES. Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/11852/sgp29.pdf>.

Farag, M. (2003). *A guide to policy development*. Office of the Auditor General. Winnipeg, Manitoba, Canada Recuperado de: <http://www.oag.mb.ca/wp-content/uploads/2011/06/PolicyDevelopmentGuide.pdf>

Jiménez J. et al. (1995). *Crear empresas, misión de todos*. Cali: Icesi.

Malo, C. (2000). Patrimonio Cultural y Globalización. Recuperado de: <http://www.slideshare.net/profesorleandro/patrimonio-cultural-y-globalizacion3>

Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. *Documentos*

de Trabajo 11. Recuperado de http://captura.uchile.cl/jspui/bitstream/2250/10754/1/Conceptos_%20Basicos_PoliticasyPublicas.pdf.

Peters, B. (1982). *American Public Policy*. New York: FWP

Price C. & Allen Kathleen (2000). *Tips y trampas para emprendedores: ideas y soluciones para su negocio*. México: MacGraw Hill Interamericana.

Rodríguez, L (2006). *Bogotá empresarial: desarrollo de la capacidad emprendedora y asociativa en los colegios oficiales de Bogotá*. Universidad Autónoma de Colombia, Instituto Superior de Pedagogía. Bogotá, pág. 15.

Rubio A. (2007). *Emprendimiento y creación de empresas*. Bogotá, Universidad EAN.

Salazar C. (1994). La definición de política pública. Recuperado de: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf.

Silva J. (2008). *Emprendedor, crear su propia empresa*. Bogotá: Alfaomega Colombiana S.A.

Soporosi G. (1991). *Pasión Entrepreneur*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Vergara, J. (1993). *Alianzas estratégicas*. Buenos Aires: Verlap.

Zuluaga R. (2007). *Creación consolidación de empresas*. Bogotá: Eco ediciones.

resumen

A partir de la década de los 80, se inicia en Europa la tendencia a liberalizar el mercado de la energía eléctrica. Colombia adopta la misma tendencia en los años 90, con los principales objetivos de aumentar la eficiencia en la prestación del servicio y reducir el precio del mismo para el usuario final. Este proceso implica cambios en la forma de producir y comercializar el servicio, en las reglas por las cuales se rige la industria, en los actores presentes en el mercado y en el comportamiento del consumidor. Este artículo muestra, mediante una descripción de mercado, el estado actual de la comercialización del servicio de energía eléctrica en el país, cuando, dentro del proceso de liberalización, aún no se ha llegado a una deregulación completa, y sustenta que, si bien no hay monopolio, la participación de mercado de generación y comercialización está concentrada en unas pocas empresas.

Palabras claves: mercado de energía, demanda de energía, oferta de energía

abstract

Since the decade of the 80s, begins in Europe the trend to liberalize the electricity market. Colombia adopts the same trend in the 90s, with the main objectives to increase efficiency in service delivery and reduce its price to the end user. This article shows, by describing market, the current state of marketing electricity service in the country when, in the process of liberalization has not yet come to a complete deregulation, and sustains that, although not no monopoly market share of generation and supply is concentrated in a few companies.

Key words: market power, energy demand, energy supply

resumo

A partir da década dos anos 80, se inicia na Europa a tendência a liberalizar o mercado da energia elétrica. A Colômbia adota a mesma tendência nos anos 90, com os principais objetivos de aumentar a eficiência do serviço e reduzir o preço do mesmo para o usuário final. Este processo implica mudanças na forma de produzir e comercializar o serviço, nas regras pelas quais se rege a indústria, nos atores presentes no mercado e no comportamento do consumidor. Este artigo mostra, mediante uma descrição de mercado, o estado atual da comercialização do serviço de energia elétrica no país, quando, dentro do processo de liberalização, ainda não se chegou a uma desregulamentação completa e sustenta que, ainda que não haja monopólio, a participação de mercado de geração e comercialização está concentrada em umas poucas empresas.

Palavras-chave: mercado de energia, demanda de energia, oferta de energia

Caracterización de la comercialización del servicio de energía eléctrica en Colombia en un entorno de liberalización

NIDIA ESTELLA HIGUITA ÁLVAREZ¹

JULIANA ECHEVERRI CADAVID²

IVÁN MONTOYA RESTREPO³

Introducción

“La industria de la electricidad ha cambiado dramáticamente: la deregulación y la privatización han creado un nuevo paradigma en el sector eléctrico” (Helm como se cita en Arango & Larsen, 2011 p 2457). En la década de los 80, las industrias e instituciones europeas iniciaron un cambio que se caracterizó por la disminución del papel del Estado como agente de desarrollo económico, y una mayor importancia del mercado, la competencia y la inversión privada. Así, el sector eléctrico inició un proceso de reestructuración que terminó con la paulatina liberalización de los mercados de energía eléctrica en la década del 90, teniendo a Londres como pionera de esta política. (Unidad de Planeación Minero Energética [UPME], 2007).

Esta tendencia se mantuvo a nivel mundial, siendo adoptada luego por Colombia. A partir de 1994 se crea la Ley de Servicios Públicos domiciliarios, dentro de la cual se contemplan los cambios necesarios que llevarían a incluir el concepto de usuario no regulado, el cual podría contratar el suministro de energía eléctrica con el comercializador que deseara, iniciándose de esta manera la deregulación de la comercialización del servicio de energía eléctrica en el país, el cual aún está en fase de desarrollo.

1 Ingeniera Industrial de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Correo electrónico: nehiguit@unal.edu.co.

2 Ingeniera Industrial de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Correo electrónico: juecheverrica@unal.edu.co.

3 Profesor asociado de la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante del grupo de investigación Modelamiento y análisis: energía, ambiente, economía. Correo electrónico: iamontoyar@unal.edu.co.

Este trabajo analiza el mercado actual de energía eléctrica, concentrándose en la generación y comercialización, para observar que influencia han tenido la liberalización y desregulación en este.

Antes de iniciar los procesos de liberalización del mercado de energía eléctrica, los Estados eran los poseedores de la infraestructura y de las empresas que prestaban el servicio y al mismo tiempo eran los que formaban los órganos de regulación, constituyendo de esta manera un monopolio, en una industria con estructura de integración vertical, es decir que consideraba juntas las actividades del sector (generación, transporte, suministro). Los objetivos de la liberalización son: mejorar la eficiencia de la industria, bajar los precios y mejorar la calidad en la prestación del servicio (Yusta, Ramírez-Rosado, Domínguez-Navarro & Pérez-Vidal, 2005; Pollitt, 2012; Erdogu, 2011).

La liberalización del mercado de energía eléctrica se inició en la década de los 80 en Europa, específicamente en Inglaterra. Con motivo de la crisis petrolera de los 70, la industria buscó reestructuraciones que desembocaron en procesos de liberalización, con los cuales se disminuyó el papel del Estado como principal agente de desarrollo económico, y se le dio más importancia y responsabilidad al mercado, a la competencia y al capital privado. Estas reformas son incorporadas al sector de la energía eléctrica, y para 1983, se inició la introducción de competencia al mercado. En 1989 se promulgó el New Electricity Act, con base en el cual, hacia 1990, ya estaba muy avanzado el proceso de liberalización que, en este caso, implicó la privatización completa del sector (UPME, 2007; Blumsack, Perekhodtsev & Lave, 2002).

Luego de Inglaterra, Noruega, Finlandia y Suecia adoptaron políticas de liberalización en 1991, 1995 y 1996, respectivamente. Por último, entre 1996 y 1999, Alemania, Bélgica, Holanda e Italia continuaron el proceso, con un nivel intermedio de apertura. En el año 2000, el proceso de liberalización de la energía eléctrica había avanzado en un promedio de 66% en el continente europeo. Para estos países, el proceso de liberalización fue el primer paso hacia la integración del mercado en el continente, regulado por la Unión Europea, y con la cual se ha continuado hasta la actualidad (UPME, 2007; Trygg & Karlsson, 2005).

La experiencia de Europa fue seguida por Estados Unidos. A principios de los 90, la industria eléctrica de ese país se caracterizaba por altos precios y poca

confiabilidad en el suministro. Los resultados positivos de la liberalización previa de los mercados de transporte, petróleo y gas natural llevaron a adoptar la misma medida para la energía eléctrica. En 1992 se promulgó un Electricity Policy Act que les permitió a entidades privadas, antes no permitidas, comprar y vender energía eléctrica. Los primeros Estados en acogerse fueron California y Pensilvania (Blumsack *et al.*, 2002)

En Estados Unidos aún no se han cumplido los objetivos de la liberalización a cabalidad. Las estadísticas no muestran una diferencia considerable entre los precios del mercado liberalizado y los del mercado regulado, ni en el sector doméstico ni en el industrial. De hecho, la tendencia predominante es al alza, una vez se desregulariza el mercado, y en los Estados en los que estos han bajado, ha sido debido a la intervención de las entidades reguladoras (Blumsack, 2006).

Respecto a la parte competitiva del mercado, los generadores de energía eléctrica han mantenido altos costos de generación, y el sistema de líneas de transmisión no soporta las largas distancias requeridas para atender la demanda en mercados multirregionales. Si se construyen nuevas líneas, estas pueden causar congestión en otras partes del sistema (Blumsack, 2006).

Otro aspecto relevante de la experiencia de Estados Unidos, lo constituye el hecho de que, con el paso del tiempo, la competencia del mercado en el consumo doméstico prácticamente desapareció (Blumsack, 2006).

En el caso de América Latina, el proceso de liberalización lo inicia Chile, en la década de los 80, y es seguido en los inicios de los 90 por Argentina, Bolivia y Perú, más tarde lo hacen Colombia, Brasil y la mayoría de países de Centroamérica y el Caribe. Aunque la implementación de medidas de liberalización ha sido incompleta, los efectos ya se han visto en los precios, los cuales han subido considerablemente, y han provocado disminuciones en el consumo de energía eléctrica, siendo sustituida por gas (Weinmann, 2007).

Una vez se decide liberalizar los mercados de energía eléctrica, se hizo necesario mejorar la infraestructura, ya que la que existía no era la adecuada para operar en un ambiente competitivo. En lo que va del proceso, aún no se ha logrado establecer un entorno realmente competitivo para la prestación del servicio de energía eléctrica, además, los reguladores no tienen la

independencia requerida para hacer su labor, debido, en parte, a que las ideologías políticas de algunos Gobiernos contempla la intervención del Estado en la labor de estos agentes (Nagayama & Kashiwagi, 2007).

En términos generales, en América Latina, la liberalización mejoró la eficiencia en la prestación de servicios, pero supuso un alza en los precios del mismo. El proceso implicó un esfuerzo adicional en términos técnicos y financieros, afrontados por un sector privado más débil que en otros continentes, y por un entorno político en la mayoría de las veces, contrario a la liberalización. Estos motivos han hecho que el proceso sea lento, con altibajos y retrocesos, que implican que, aunque se inició a principio de los 90, en este momento, no se haya concretado en totalidad (Jamash, 2006).

En resumen, la liberalización del mercado de energía eléctrica se ha dado en dos vías: la privatización total del mercado, correspondiente al modelo implementado por el Reino Unido como pionero en la materia, y otra, que se concentra en fortalecer los mercados para que sean muy competitivos, y no llega a la privatización total, es decir, permite que el Estado siga siendo propietario en algún porcentaje. La consecuencia más notoria del proceso de liberalización para la energía eléctrica, contrario a lo que se esperaba, es el aumento en los precios, debido en su mayoría a la combinación de introducción de competencia y desmonte de subsidios, disminuyendo el bienestar de algunos grupos de usuarios (Pollitt, 2012).

2. Liberalización de mercados de energía eléctrica en Colombia

Con la constitución de 1991, Colombia inició un proceso de apertura y liberalización de mercados. En 1983, y entre 1992 y 1993, además, el país enfrentó racionamientos de energía evidenciando las deficiencias en capacidad y eficiencia del sistema de prestación del servicio. Estas dos situaciones llevaron a tomar la decisión de liberalizar el mercado de energía eléctrica, siguiendo, con algunas modificaciones, el modelo inglés (Larsen, Dynner, Bedoya & Franco, 2004; Chain, 2009).

Las Leyes 142 y 143 de 1994 proporcionaron el marco dentro del cual realizar la liberalización, estableciendo, entre otras cosas, la separación de actividades (generación, transmisión, distribución y

comercialización), la introducción de competencia de agentes privados, el concepto de usuario no regulado (persona natural o jurídica, con una demanda máxima superior a 2 Mw por instalación legalizada, cuyas compras de electricidad se realizan a precios acordados libremente), y el desplazamiento del Estado a un papel de regulación y control de la cadena productiva. El plazo máximo para acogerse a la nueva estructura del sector sería el 1 de enero de 2002. Las primeras consecuencias directas de dichas Leyes son el establecimiento de un mercado mayorista de electricidad y la entrada en operación de la Bolsa de Energía en julio de 1995 (Chaín, 2009; UPME, 2010; Leyes 142 y 143 de 1994).

En Colombia, se permitió una estructura de capital mixta, es decir, las empresas del sector tienen participación tanto pública como privada. Los subsidios fueron mantenidos, y no hubo desintegración vertical completa, ya que se permitió a generadores y distribuidores permanecer juntos, aunque debieran conformar empresas subsidiarias para ejercer las labores. Nada de esto se dio en el modelo inglés (Larsen *et al.*, 2004).

Para controlar el monopolio, se estableció que los distribuidores solo podían comprar el 60% de la energía a un mismo generador, el 40% restante se debe adquirir con otros generadores, así el precio sea mayor, además, ningún generador o distribuidor debe tener un mercado mayor al 25% del total. Los precios son determinados según un estudio de escenarios de capacidad de pago hecho por el Ministerio de Minas y Energía (Larsen *et al.*, 2004).

Desde 1995, año en el cual empezó a implementarse la liberalización, los precios han mostrado un comportamiento muy volátil, debido en parte a los fenómenos naturales. Respecto a la regulación, las acciones se han concentrado en el control a monopolios, logrando que la distribución de mercados compartidos se mantenga dentro de lo que estipuló la Ley. La inversión en tecnología fue más fuerte en la segunda década de los 90. La inversión como participación privada en empresas del sector ha aumentado. De hecho, en comercialización y generación, la participación pública y privada de las empresas es igual (Larsen *et al.*, 2004).

El proceso de liberalización colombiano es visto como uno de los más exitosos en la región y dentro de los países en vía de desarrollo, principalmente porque no supuso un aumento drástico en los precios, porque

ha podido prevenir hasta ahora los racionamientos en condiciones climáticas desfavorables y porque ha mantenido un ambiente regulatorio que favorece la eficiencia del sistema (Larsen *et al.*, 2004).

3. Descripción sistema eléctrico colombiano

Para esta caracterización es importante centrarse en la estructura del país en el periodo de estudio (2007-2011) reflejado en la tabla 1. La sigla SIN corresponde al Sistema Interconectado Nacional.

Tabla 1. Principales indicadores económicos colombianos

INDICADOR	2007	2008	2009	2010	2011
Población (hab) proyección*	43.926.929	44.451.147	44.978.832	45.509.584	46.044.601
PIB/hab (pesos)*	9.813.388	10.800.329	11.219.656	11.947.967	13.373.381
Capacidad de generación energía eléctrica(MW)°	13.410	13.479	13.542	14.423	14.424
Generación energía eléctrica (GWh)°	53.666	54.433	55.986	56.897	58.629
Demanda energía eléctrica SIN (GWh)°	52.853	53.870	54.679	56.148	57.150

Fuente: elaboración propia con base en datos del Dane y UPME.

La actual estructura del sector eléctrico colombiano se establece de acuerdo a lo dispuesto en las Leyes 142 de 1994 (servicios públicos domiciliarios) y 143 de 1994 (Ley Eléctrica). Con ellas, se crearon organismos de regulación como la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de control como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y de planeación como la UPME (Chaín, 2009; UPME, 2004)

Las actividades que se desarrollan en el sector eléctrico colombiano, según la Ley 143/1994, son las de generación, transmisión, distribución y comercialización. A continuación se hará una breve definición y descripción de cada una de ellas.

En cuanto a la generación, se hace referencia a producción de energía eléctrica, mediante una planta conectada al Sistema Interconectado Nacional. La actividad de generación puede combinarse con la de comercialización, pero no con la distribución o transmisión. La energía que generan puede ser transada en bolsa, o mediante contratos bilaterales con otros generadores, comercializadores o con grandes usuarios (usuarios no regulados) (UPME, 2004).

Existen tres tipos de generadores: los que tienen una capacidad de generación mayor a 20 MW, están conectados al Sistema Interconectado Nacional, y deben ofertar para el despacho central (órgano encargado de la planeación, supervisión y control de la operación integrada de recursos de generación, interconexión y transmisión del SIN; prepara al despacho de la generación) (UPME, 2004), los generadores con capacidad de generación entre 10 y 20 MW pueden optar por ofertar al despacho central o por no hacerlo; los autogeneradores, que son personas naturales o jurídicas que generan energía eléctrica solo para satisfacer sus propias necesidades

y, por último, los cogeneradores, que producen energía eléctrica y térmica como parte de una actividad productiva que atiende al sector comercial o industrial; sus excedentes pueden ser vendidos en el mercado mayorista de electricidad, y se pueden abastecer del mismo (UPME, 2004).

La tabla 2 demuestra la capacidad de generación por tipo de combustible, en la que puede verse el predominio de la energía hidráulica, en tanto que la tabla 3 refleja la capacidad efectiva neta a diciembre de 2011, teniendo en cuenta la producción del momento, reflejada además por las condiciones ambientales del país, con especial dependencia de las lluvias.

Tabla 2. Capacidad efectiva de generación por tipo de combustible (MW)E.

AÑO	HIDRÁULICA	CARBÓN	GAS	ÉOLICA
2007	8997	700	3675	18
2008	9002	700	3679	18
2009	9036	700	3659	18
2010	9716	700	3927	18
2011	9185	991	3050	18

Fuente: XM (filial de ISA) y UPME. <http://www.xm.com.co/Pages/Informes.aspx>

Tabla 3. Capacidad efectiva neta del SIN a diciembre de 2011

RECURSOS	MW	%	VARIACIÓN (%) 2011-2010
Hidráulicos	9185	63,70%	7,70%
Térmicos	4545	31,50%	11,20%
Gas	3053		
Carbón	991		
Fuel-Oil	314		
Combustóleo	187		
ACPM	0		
Menores	635	4,40%	2,30%
Hidráulicos	533		
Térmicos	83		
Eólica	18		
Cogeneradores	55	0,40%	-0,20%
TOTAL SIN	14420	100 %	8,50%

Fuente: XM (filias ISA). http://www.xm.com.co/Informe%20Mensual%20Anlisis%20del%20Mercado/02_Informe_Oferta_y_Generacion_TXR_12_2011.pdf

A diciembre de 2011, la capacidad efectiva de generación del Sistema de Interconexión del país era de 14420 MW. Los recursos hidráulicos y de gas son los de mayor participación en la generación de energía eléctrica en el país, seguida por carbón y eólica, pero la participación de estos es muy pequeña comparada con la de los dos primeros.

Los principales agentes generadores de energía eléctrica en Colombia, a diciembre de 2011 son: Empresas Públicas de Medellín con una participación del 23,3%, Emgesa S.A. ESP con una participación del 20,8% e Isagen S.A ESP, con una participación del 18,8%. En total hay 44 agentes generadores de energía eléctrica en el país (UPME, 2011).

El siguiente paso es la transmisión; los transmisores hacen su actividad dentro del Sistema de Transmisión Nacional. El valor de la transmisión de energía eléctrica en Colombia es estándar e independiente de su uso. El sistema tiene redes de 550KV y 220 KV, y los transmisores deben garantizar el acceso indiscriminado a sus redes, a cualquier generador o comercializador que lo solicite. En la actualidad, el país cuenta con 11 agentes realizando labores de transmisión. Interconexión Eléctrica S.A. es el poseedor del 75% de las redes de transmisión del país. De los 11 agentes, 3 tienen mayoría de capital privado (UPME, 2004) (ver tabla 4).

Tabla 4. Líneas transmisión del SIN, diciembre 2011

Líneas	Longitud Km
Transmisión 110 - 115 kV	10089,4
Transmisión 138 kV	15,5
Transmisión 220 - 230 kV	11654,6
Transmisión 500 kV	2646,3
TOTAL SIN	24405,8

Fuente: XM (filial de ISA). <http://www.xm.com.co/Pages/Informes.aspx>

La distribución se refiere a la transmisión de energía eléctrica (ver tabla 4) en el sistema de transmisión regional y local. El regional opera a nivel de tensión 4 y el local opera a nivel de tensión 3, 2 y 1. Estos últimos prestan el servicio a mercados de comercialización. En Colombia, todas las empresas distribuidoras son a la vez comercializadoras, pero no todas las comercializadoras son distribuidoras. El acceso a estos sistemas debe ser indiscriminado (UPME, 2004).

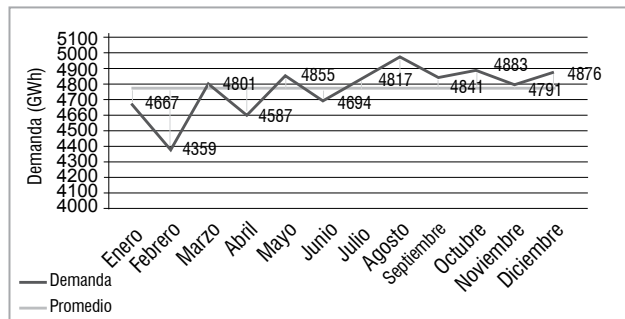
Finalmente, la comercialización se encarga de la compra y venta de energía eléctrica en el mercado mayorista, con el objetivo de llevarla al usuario final regulado o no regulado. Con respecto a la comercialización de la energía eléctrica, la Ley 143/1994 definió la existencia de usuarios regulados y no regulados, dependiendo del nivel de consumo. Los comercializadores eligen si servir a solo un tipo de usuario o a ambos. Los costos cargados a cualquiera de los dos usuarios son los relacionados con generación, transmisión, distribución, comercialización y otros, entre los que se incluyen los subsidios. Los comercializadores que atiendan usuarios del SIN deben registrar sus transacciones en el mercado energético mayorista (UPME, 2004).

Los usuarios regulados están sujetos a un contrato de condiciones uniformes y tarifas reguladas por la CREG mediante una fórmula tarifaria general (UPME, 2004). Los no regulados tendrían una demanda de potencia mayor a 100KW, o el equivalente de 55 MWh/mes. El comercializador y el usuario no regulado constituyen un contrato bilateral, y el precio es acordado entre ellos dos. La CREG estableció que el límite de demanda para ser usuario no regulado puede disminuirse hasta el límite que se considere conveniente (UPME, 2004).

La producción está directamente relacionada con la demanda de energía eléctrica, la gráfica 1 muestra

el comportamiento mensual de la demanda para el año último de estudio (2011) y cómo cambia frente al promedio, observándose picos importantes del aumento en agosto y diciembre de ese año.

Gráfica 1. Comportamiento de la demanda mensual de energía eléctrica SIN 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de XM, 2011.

Esta demanda está directamente relacionada con la operación que se puede observar en la tabla 5, y depende de las relaciones internacionales que se resumen en la tabla 6.

Tabla 5. Variables de operación a 31 de diciembre de 2011

DEMANDA				
VARIACIÓN	2010	2011	VARIACIÓN	CRECIMIENTO (%)
Comercial (GWh)	56897,3	58628,6	1731,3	3
Nacional del SIN (GWh)	56147,6	57150,3	1002,7	1,8
REGULADA (GWh)	37820,7	38231,3	410,6	1,1
NO REGULADA (GWh)	18002	18535,9	533,9	3
NO ATENDIDA (GWh)	48	65	17,1	35,6
POTENCIA (mw)	9100	9295	195	2,1

Fuente: XM, 2011. http://www.xm.com.co/Informe%20Mensual%20Anlisis%20del%20Mercado/01_Informe_Demanda_y_Fronteras_TXR_12_2011.pdf

Tabla 6. Transacciones internacionales de electricidad

AÑO	Energía (GWh)		Valor (miles USD)	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
2010	797,7	9,7	73821,5	565,4
2011	1294,6	8,2	92995,8	231,3
TOTAL	2092,3	17,9	166817,3	796,7

Fuente: XM, 2011. <http://www.xm.com.co/Pages/Informes.aspx>

4. Resultados

Para evaluar el mercado de comercialización de energía eléctrica colombiana, se evaluará la oferta establecida como la generación real de energía eléctrica por agente que se distribuye a lo largo del país (ver tabla 7).

Tabla 7. Generación real energía eléctrica por agente, 2011

GENERACIÓN REAL ENERGÍA ELÉCTRICA POR AGENTE 2011 (GWh)		
	GWh	Participación por agente
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P	13640,88	23,27%
EMGESA S.A E.S.P	12172,51	20,76%
ISAGEN S.A E.S.P	11002,49	18,77%
GENERADORA Y COMERCIALIZADORA DE ENERGÍA DEL CARIBE S.A E.S.P	5705,91	9,73%
AES CHIVOR & CIA S.C.A E.S.P	5338,39	9,11%
EMPRESA DE ENERGÍA DEL PACÍFICO S.A E.S.P	3929,74	6,70%
EMPRESA URRÁ S.A E.S.P	1432,72	2,44%
TERMOFLORES S.A E.S.P	871,92	1,49%
GESTIÓN ENERGÉTICA S.A E.S.P	795,68	1,36%
CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS E.S.P	524,65	0,89%
TERMOTASAJERO S.A E.S.P	522,98	0,89%
PROELÉCTRICA & CIA S.C.A E.S.P REESTRUCTURACIÓN	387,71	0,66%
EMPRESA GENERADORA DE ENERGÍA DEL TOLIMA S.A E.S.P	345,37	0,59%
CENTRAL TERMOELÉCTRICA EL MORRO 1 S.A E.S.P	297,16	0,51%
TERMOYOPAL GENERACIÓN 2 S.A E.S.P	225,66	0,38%
ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A E.S.P	188,42	0,32%
GENERAR S.A E.S.P REESTRUCTURACIÓN	174,78	0,30%
CENTRALES ELÉCTRICAS DE NARIÑO S.A E.S.P	162,59	0,28%
PRESTADORA DE SERVICIOS PÚBLICOS LA CASCADA S.A E.S.P	154,23	0,26%
CENTRALES ELÉCTRICAS DEL CAUCA S.A E.S.P – INTERVENIDA	143,14	0,24%
DICELER S.A E.S.P	103,71	0,18%
COMPAÑÍA DE ELECTRICIDAD DE TULUÁ S.A E.S.P	80,62	0,14%
MERILECTRICA S.A & CIA S.C.A E.S.P	74,16	0,13%
TERMOCANDELARIA E.S.P	64,89	0,11%
AGUAS DE LA CABAÑA S.A E.S.P	61,75	0,11%
COMPAÑÍA DE GENERACIÓN DEL CAUCA S.A E.S.P	54,2	0,09%
EMPRESA MUNICIPAL DE ENERGÍA ELÉCTRICA S.A E.S.P	22,3	0,04%

EMPRESA DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE PEREIRA S.A E.S.P	19,62	0,03%
EMPRESA DE ENERGÍA DE CUNDINAMARCA S.A E.S.P	18,72	0,03%
EMPRESAS PÚBLICAS DE ARMENIA E.S.P	15,9	0,03%
GENERAMOS ENERGÍA S.A E.S.P	13,54	0,02%
INGENIO RISARALDA S.A	10,5	0,02%
ENERCO S.A E.S.P	9,97	0,02%
ELECTRIFICADORA DEL HUILA S.A E.S.P	9,53	0,02%
ENERMONT S.A E.S.P	8,69	0,01%
EMPRESA MULTIPROPÓSITO DE CALARCÁ S.A E.S.P	8,59	0,01%
CORPORACIÓN CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA - CENASE -	8,22	0,01%
TERMOEMCALI I S.A E.S.P	7,9	0,01%
GENELEC S.A EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS	7,39	0,01%
PROYECTOS ENERGÉTICOS DEL CAUCA S.A E.S.P	4,85	0,01%
ENERVIA S.A E.S.P	4,47	0,01%
GENERADORA COLOMBIANA DE ELECTRICIDAD S.C.A E.S.P	2,19	0,00%
TERMOPIEDRAS S.A E.S.P	0	0,00%
BIOAISE S.A	0	0,00%
TOTAL	58628,64	100,0%

Fuente: UPME, Boletín Estadístico de Minas y Energía 579. Modificación propia. <http://www1.upme.gov.co/boletin-estadistico-de-minas-y-energia>

Estas empresas dependen directamente de la generación que para el 2011 se presenta en la tabla 8.

Tabla 8. Generación de energía eléctrica del SIN

DEMANDA					
	HIDRÁULICA	TÉRMICA	MENOR	COGENERADOR	TOTAL
Enero	3635,7	889	292,7	25,2	4842,6
Febrero	3375	859,8	225,8	19,7	4480,3
Marzo	3995,8	740,8	291,8	24	5052,4
Abril	3692,1	662,3	306,7	20	4681,1
Mayo	4024	558,1	314,8	25,2	4922,1
Junio	3804,3	630,4	293,2	20,4	4748,3
Julio	3819,9	702,1	308,5	30,3	4860,8
Agosto	3826,1	926,3	245,7	35	5033,1
Septiembre	3796,2	889	231,2	33,9	4950,3
Octubre	3877,4	852,3	269,1	33,7	5032,5
Noviembre	3837,6	878,5	267,9	25,3	5009,3
Diciembre	3899	795,2	290,4	23,9	5008,5

Fuente: elaboración propia con base en datos de XM, 2011.

En la tabla 6 se puede observar que en Colombia hay 44 agentes generadores de energía, de los cuales,

solo 3 (Empresas públicas de Medellín, Emgesa e Isagen) tienen el 62,8% de capacidad de generación, si bien, cada uno cumple con la disposición legal de tener una participación menor al 25% del total. A estas, le siguen en capacidad de generación otras tres empresas con una participación media (Generadora y Comercializadora del Caribe, Chivor y Empresa de Energía del Pacífico), estos juntos representan el 25,54% de capacidad de generación del país, el restante 11,66% se reparte entre los otros 38 agentes, los cuales tienen una participación muy baja en la generación de energía eléctrica.

La principal fuente de generación de energía eléctrica en el país son los recursos hídricos, dada la amplia disponibilidad de estos. La desventaja de este hecho es que el factor climático tiene alta injerencia en la capacidad de generación, razón por la cual se deben tener políticas muy cuidadosas a este respecto para evitar cortes en el servicio.

Colombia exporta energía, a Ecuador y Venezuela. Para el año 2011, las exportaciones representaron un 2% de la generación total del SIN (1294GWh).

La demanda de energía eléctrica mes a mes en Colombia para el año 2011 no tiene variaciones muy evidentes. Los meses de menor demanda de energía son enero, febrero, abril, junio. Los otros meses presentan una demanda muy uniforme, siendo evidente que en el segundo semestre del año, la demanda tiende a aumentar. La generación está muy ajustada con la demanda. La generación del SIN para 2011 fue de 58621,3 GWh, y la demanda fue de 57150,2 GWh. La demanda no atendida es de solo el 0,11% del total de la demanda (ver tabla 9).

Tabla 9. Demanda de energía eléctrica del SIN 2011 (GWh)

MES	DEMANDA	DEMANDA NO ATENDIDA	
		CAUSA PROGRAMADAS	CAUSAS NO PROGRAMADAS
Enero	4666,6	0,5	3,41
Febrero	4359	1,61	3,33
Marzo	4801,2	1,01	4,94
Abril	4587,5	1,56	8,19
Mayo	4855,5	0,66	2,87
Junio	4693,7	1,15	3,48
Julio	4817	1,02	1,62
Agosto	4978,7	1,09	11,06
Septiembre	4840,6	1,15	3,53
Octubre	4883,2	1,06	2,48
Noviembre	4790,8	1,47	2,65
Diciembre	4876,4	1,57	3,63
TOTAL	57150,2	13,85	51,19

Fuente: UPME, Boletín Estadístico de Minas y Energía 579. Modificación propia. <http://www1.upme.gov.co/boletin-estadistico-de-minas-y-energia>

Para 2011 existían 85 agentes comercializadores registrados, de los cuales, 41 transan en el mercado. Ellos deciden si atender la demanda regulada, la no regulada o ambas. En la tabla se observan los agentes que tienen mayor participación en el mercado en los años 2008 y 2009. Las empresas que tienen mayor participación en la comercialización de energía eléctrica, para esos años, son Codensa (la cual atiende la población de Cundinamarca, que abarca la capital de Colombia), Empresas Públicas de Medellín (que atiende el departamento de Antioquia, incluida su

capital, Medellín) y Electrificadora del Caribe, que atiende la zona de la costa Atlántica colombiana.

Entre estos tres agentes, se cubre más del 60% de los usuarios en el país. La cobertura de los otros es muy baja en relación con estos. Codensa y EPM atienden la zona de mayor desarrollo económico del país. Dado que en el país aún no hay liberalización completa de la comercialización de energía eléctrica, los usuarios residenciales están limitados a escoger el comercializador que opere en su zona. El mayor número de usuarios lo constituyen el sector residencial y comercial. El 88% de los clientes de Condensa proviene del sector residencial, al igual que el 91,14% de los usuarios de EPM.

Tabla 10. Número de usuarios por sector SIN

NÚMERO DE USUARIOS POR SECTOR SIN 2008 – 2009								
EMPRESA	AÑO	SECTOR						%
		Residencial	Industrial	Comercial	Oficial	Otros	Total	
CODENSA	2008	2014521	38465	214400	3736	7770	2278892	29
	2009	2051237	38840	220809	3675	6231	2320792	26
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P	2008	1518749	13517	119680	10111	3242	1665299	21
	2009	1625890	14772	129288	10844	3225	1784019	20
ELECTRIFICADORA DEL CARIBE	2008	1431414	2569	83918	4809	10817	1533527	19
	2009	1555288	2139	85745	3493	7723	1654388	19
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.S.P	2008	492093	1129	48598	1520	172	543512	7
	2009	711271	1125	49785	1685	107	763973	9
CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS	2008	356118	1013	28817	3362	3582	392892	5
	2009	365034	1014	30630	3393	4140	404211	5
EMPRESA DE ENERGÍA DEL PACÍFICO S.A E.S.P	2008	341210	2673	19750	1768	62	365463	5
	2009	350995	2665	20305	1787	69	375821	4
EMPRESA DE ENERGÍA DE BOYACÁ S.A E.S.P	2008	318593	1987	21638	4132	2146	348496	4
	2009	325738	2002	22618	4261	1389	356008	4
CENTRALES ELÉCTRICAS DE NARIÑO S.A E.S.P	2008	285876	1242	10683	1764	908	300473	4
	2009	296963	1254	11477	1882	822	312398	4
ELECTRIFICADORA DEL HUILA S.A E.S.P	2008	228834	821	13947	2625	859	247086	3
	2009	239505	859	14482	2837	884	258567	3
CENTRALES ELÉCTRICAS DEL CAUCA S.A E.S.P	2009	238802	1478	8998	2799	983	253060	3
ELECTRIFICADORA DEL META S.A E.S.P	2008	175628	246	20509	1504	265	198152	2
	2009	174914	253	21727	1521	342	198757	2
COMPAÑÍA DE ELECTRICIDAD DE TULUÁ S.A E.S.P	2008	44806	217	3329	167	15	48534	1
	2009	46290	216	3380	161	6	50053	1
EMPRESAS MUNICIPALES DE CARTAGO E.S.P	2008	32555	396	3161	145	0	36257	0,41
	2009	32974	387	3338	146	0	36845	0,46

Fuente: Fuente: UPME, Boletín Estadístico de Minas y Energía 579. Modificación: propia. <http://www1.upme.gov.co/boletin-estadistico-de-minas-y-energia>

En promedio, durante el año 2011 la demanda regulada superó por 1641 GWh a la no regulada, es decir, durante el 2011 la demanda no regulada consistió en 48.5% de la demanda regulada, como se evidencia en la tabla 11

Tabla 11. Demanda regulada y no regulada SIN

	REGULADA	NO REGULADA
ENERO	3146	1495
FEBRERO	2923	1404
MARZO	3211	1553
ABRIL	3084	1472
MAYO	3264	1567
JUNIO	3158	1509
JULIO	3237	1553
AGOSTO	3313	1625
SEPTIEMBRE	3225	1581
OCTUBRE	3217	1635
NOVIEMBRE	3158	1598
DICIEMBRE	3294	1547

Fuente: elaboración propia con base en datos de XM, 2011. http://www.xm.com.co/Informe%20Mensual%20Anlisis%20de%20Mercado/01_Informe_Demanda_y_Fronteras_TXR_12_2011.pdf

En todos los años considerados (2008-2011), los precios de la energía eléctrica adquirida en contrato bilateral para usuarios no regulados fueron más bajos que los

precios para usuarios regulados negociados por el mismo medio. En los años 2009 y 2010 la diferencia no fue muy notoria, pero en los otros años sí.

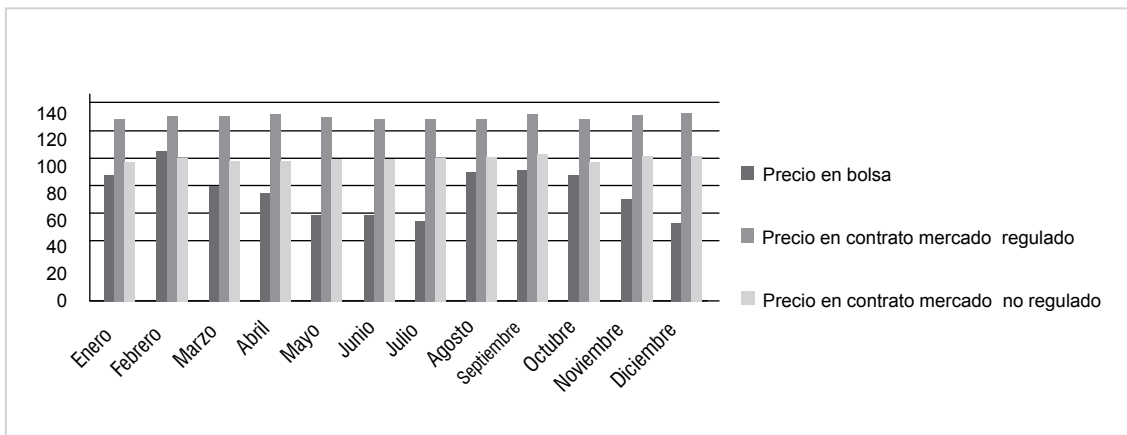
En el año 2008, el precio de la energía adquirida en bolsa fue más bajo que el precio de la energía adquirida en contratos bilaterales para mercado regulado, y más alto que el adquirido en contratos para mercado no regulado. En el año 2009, el precio de la energía en bolsa fue más alto que el de la adquirida en contratos, teniendo su mayor incremento en los meses de septiembre a diciembre. En el 2010, el precio de energía eléctrica en bolsa fue el mayor en los meses de enero a mayo y octubre. En los otros meses se mantuvo en un nivel similar a la de la negociada en contratos para usuarios no regulados, y por debajo de los precios en contrato para usuarios regulados. En 2011, los precios de la energía negociada en bolsa fueron los más bajos, y los de la negociada en contratos bilaterales para usuarios regulados fueron los más altos (ver tabla 12 y gráfica 2).

Tabla 12. Precios energía 2008 - 2011

ÍNDICE PRECIOS ENERGÍA 2008-2011 (Pesos Corriente)												
	PRECIO BOLSA (\$/kWh)				PRECIO EN CONTRATOS (\$/kWh)							
					MERCADO REGULADO				MERCADO NO REGULADO			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
ENERO	95,32	133,97	160,83	89,72	115,31	117,13	120,04	130,17	77,18	108,91	101,01	99,64
FEBRERO	101,22	123,73	205,28	107,29	116,95	119	121,92	132,77	81,25	111,89	102,8	101,56
MARZO	91,13	109,71	200,67	81,54	115,69	119,32	123,99	133,09	79,46	113,01	103,61	100,1
ABRIL	103,75	89,42	207,39	76,3	114,98	118,96	124,01	133,72	74,58	111,56	106,3	101,21
MAYO	97,27	116,79	158,55	59,5	113,96	114,67	121,64	131,76	75,87	109,03	99,57	101,44
JUNIO	76,88	126,82	95,73	60,36	112,89	113,34	120,68	130,96	76,74	109,6	96,21	101,38
JULIO	63,23	125,81	87,33	56,11	114,07	112,9	120,15	130,88	75,88	112,04	95,12	101,63
AGOSTO	74,34	128,54	89,58	91,05	111,42	112,04	119,39	131,96	74,24	110,86	95,01	102,78
SEPTIEMBRE	81,88	184,63	119,96	93,63	111,68	111,42	119,45	133,2	70,71	112,54	96,72	104,72
OCTUBRE	84,48	191,53	147,91	74,24	110,62	110,54	120,8	133,22	69,24	110,92	99,29	103,1
NOVIEMBRE	87,2	155,03	98,98	70,94	110,59	111,03	122,53	133,32	68,72	113,15	97,92	103,12
DICIEMBRE	106,07	201,07	70,08	55,08	112,49	123,82	125,43	134,38	73,42	115,7	99,3	103,69

Fuente: elaboración propia con base en datos de XM, 2011. <http://www.xm.com.co/Pages/Informes.aspx>

Gráfica 2. Precios energía eléctrica 2011(\$)



Fuente: elaboración propia con base en datos de XM, 2011

En general, la tendencia del comportamiento de las tarifas es a crecer año por año, aunque en Arauca y Boyacá se presentó un aumento que se sale del patrón en el año 2009. Caquetá, Popayán y Cauca, por su parte, disminuyeron sus tarifas en el año 2012 para los estratos 2 a 6, lo cual también es un comportamiento que se sale de la tendencia mostrada por las demás empresas (ver tabla 13).

Las tarifas de energía eléctrica para los estratos 1 y 2 se mantienen por debajo de los 250\$, las tarifas para estrato 3 en adelante están por encima de ese valor. Entre los estratos 3 y 4 se observa una diferencia considerable en las tarifas, entre los estratos 4, 5 y 6 la diferencia de precios no es mucha. En general, hay dos grupos: los estratos 1, 2 y 3 con tarifas bajas con alguna diferencia entre el estrato 3 y 1 y 2. El otro grupo, los estratos 4, 5 y 6 con tarifas altas y una diferencia pequeña entre ellos. Las observaciones anteriores se explican por los subsidios que tienen las tarifas de estrato 1, 2 y 3.

En la tabla 13, se muestran las tarifas promedio cobradas a usuarios residenciales en cada estrato, durante los años 2008 a 2011. Estas tarifas fueron deflactadas utilizando el índice de precios al consumidor (IPC), para llevarlas todas a valor de

2008. Una vez se llevaron todas a valor del 2008, se procedió a calcular el porcentaje de incremento para cada año.

Al considerar estos valores, se observa que los mayores porcentajes de incremento en las tarifas se dieron al pasar del año 2008 al 2009 y entre los estratos 3, 4, 5 y 6. Los menores incrementos de tarifas, por su parte, se dieron al pasar del año 2010 al 2011. Entre los años 2010 y 2012, los mayores incrementos se dieron en los estratos 1 y 2, mientras que entre los años 2008 y 2009, los mayores incrementos se hicieron en los estratos 3, 4, 5 y 6.

Los incrementos tarifarios hechos a los estratos 3, 4, 5 y 6 al pasar del año 2008 a 2009, que estuvieron entre 10,7% y 11%, fueron los más altos que se dieron durante el período de análisis, alejándose del promedio de los otros incrementos que en general rondaban entre 0,4% y 4%. Las empresas que tuvieron mayor promedio de incremento fueron Emcali, Cartago, EPM, y EEC Cundinamarca. Cabe anotar que, de estas, EPM y Emcali son de las empresas que tienen mayor participación en el mercado.

Tabla 13. Tarifas de energía eléctrica sector residencial 2008 - 2011

TARIFA PROMEDIO POR ESTRATO ENERGÍA ELÉCTRICA 2008 - 2012 SECTOR RESIDENCIAL (\$/Kwh)						
EMPRESA		ESTRATO 1	ESTRATO 2	ESTRATO 3	ESTRATO 4	ESTRATO 5 Y 6
SIBUNDOY	2008	171,46	206,71	302,92	356,38	427,42
	2009	173,23	208,57	336,39	395,76	474,91
	2010	169,00	209,18	353,03	416,51	497,73
	2011	174,86	218,14	356,08	439,23	527,08
	2012	187,15	230,43	361,37	457,76	549,32
ELECTROCAQUETÁ	2008	161,41	193,97	295,05	359,55	429,18
	2009	160,99	198,15	334,63	393,89	472,42
	2010	171,00	213,75	362,05	425,68	509,16
	2011	177,81	239,82	351,98	433,19	518,81
	2012	182,51	233,81	341,15	401,38	481,18
CEDENAR	2008	162,81	196,76	300,79	353,82	422,59
	2009	167,58	201,10	332,38	390,99	469,23
	2010	165,18	203,84	346,32	403,31	483,94
	2011	165,69	219,94	337,17	411,72	494,07
	2012	174,79	218,52	368,94	436,69	522,37
EMSA	2008	136,10	163,54	248,29	283,54	333,39
	2009	135,35	164,33	262,74	309,11	370,93
	2010	146,90	183,62	312,15	361,96	440,69
	2011	150,17	203,70	305,02	375,42	397,76
	2012	167,01	207,25	335,06	393,30	473,02
EEC	2008	145,23	194,80	304,26	357,96	431,33
	2009	142,04	176,80	309,80	360,87	437,36
	2010	168,29	208,49	356,90	421,28	503,87
	2011	167,08	222,03	332,02	405,48	489,62
	2012	180,68	225,99	360,17	425,15	508,42
CEDELCA	2008	151,65	187,38	318,59	375,29	450,35
	2009	155,14	193,92	329,43	348,01	465,41
	2010	167,74	208,47	354,54	330,77	347,55
	2011	155,04	209,11	315,95	387,59	469,54
	2012	153,64	195,61	332,59	335,66	402,87
EMDEP	2008	145,42	179,98	304,44	353,09	421,30
	2009	154,90	193,06	328,21	386,13	463,35
	2010	162,14	199,08	337,43	397,26	477,79
	2011	143,06	190,71	286,74	352,11	422,54
	2012	164,37	205,11	300,03	342,29	411,77
EDEQ	2008	147,41	177,16	265,85	313,00	375,60
	2009	149,23	180,17	300,49	357,33	427,36
	2010	157,29	192,96	328,03	382,26	461,57
	2011	162,54	216,39	329,04	402,10	482,53
	2012	176,89	218,48	335,55	396,61	470,77
ENELAR	2008	158,18	199,08	340,02	400,02	464,47
	2009	173,48	216,86	368,97	434,75	520,45
	2010	155,61	191,85	326,14	383,57	464,79
	2011	147,30	184,92	298,45	367,35	438,88
	2012	166,81	207,32	330,90	389,25	465,67
ELECTROHUILA	2008	147,27	180,82	287,88	339,68	411,63
	2009	152,78	193,43	320,30	379,95	460,03
	2010	151,14	184,89	312,59	369,63	445,53
	2011	151,45	202,28	311,90	380,67	456,81
	2012	175,46	220,68	331,80	390,33	471,64
PUTUMAYO	2008	144,53	174,24	279,10	325,70	390,85
	2009	147,62	176,10	299,44	352,39	422,73
	2010	161,48	190,56	323,01	387,24	454,07
	2011	165,83	217,37	328,66	398,72	477,45
	2012	171,19	212,37	332,81	391,38	469,75
ESSA	2008	144,15	173,32	265,42	312,26	372,71
	2009	148,44	179,64	299,39	352,09	422,67
	2010	147,91	184,15	313,05	369,96	439,34
	2011	153,24	203,79	311,88	381,13	457,35
	2012	165,31	203,28	328,08	385,89	463,07

ENERTOLIMA	2008	141,31	169,57	291,40	311,29	377,32
	2009	143,95	178,10	347,89	355,33	425,97
	2010	154,47	188,16	363,47	377,85	451,66
	2011	162,02	221,09	385,98	404,13	484,96
	2012	172,88	219,79	416,37	419,53	499,71
CHEC	2008	140,14	169,08	273,01	332,95	397,17
	2009	145,72	182,10	309,57	364,20	437,04
	2010	155,23	190,10	323,65	378,74	457,01
	2011	167,82	223,60	342,11	417,91	501,49
	2012	182,11	225,72	355,46	415,85	501,56
DISPAC	2008	130,63	157,01	247,32	288,49	346,19
	2009	129,04	160,09	270,80	318,27	382,31
	2010	137,86	169,48	288,13	340,15	405,97
	2011	147,87	194,36	299,95	364,91	437,89
	2012	160,96	203,40	313,62	369,74	442,18
CETSA	2008	124,31	149,41	230,14	281,40	335,52
	2009	128,13	159,02	261,16	317,95	381,53
	2010	132,85	161,40	273,49	322,09	387,07
	2011	143,02	189,63	288,20	349,74	419,68
	2012	156,21	193,05	308,65	364,30	437,21
ELECTRICARIBE	2008	118,89	143,53	229,91	270,48	323,50
	2009	118,65	147,10	249,66	293,70	352,44
	2010	127,92	156,39	265,13	312,87	374,06
	2011	131,11	175,53	265,71	327,84	393,41
	2012	144,88	179,99	288,00	337,87	406,54
CODENSA	2008	118,49	142,32	224,15	263,70	314,53
	2009	122,72	150,78	255,13	300,15	360,19
	2010	130,31	161,62	274,75	324,94	388,03
	2011	145,74	192,07	287,67	351,46	421,75
	2012	152,23	190,00	304,10	357,24	427,13
EMCARTAGO	2008	112,56	134,45	217,21	253,37	305,82
	2009	116,25	144,77	245,61	289,41	343,07
	2010	120,40	152,15	258,67	303,59	365,14
	2011	128,64	173,44	260,34	321,59	385,90
	2012	148,06	173,30	293,97	348,38	415,98
PEREIRA	2008	116,07	139,34	221,49	260,58	311,12
	2009	115,27	142,92	242,06	285,56	341,72
	2010	124,37	154,51	259,42	309,89	370,34
	2011	134,36	178,54	274,54	335,31	402,37
	2012	148,59	184,76	302,35	355,58	426,45
EMCALI	2008	105,25	130,14	217,59	255,98	304,73
	2009	115,63	144,54	245,83	289,08	346,89
	2010	140,48	170,18	293,15	339,40	414,64
	2011	144,84	189,45	274,95	342,20	410,64
	2012	164,34	207,64	311,78	363,27	436,06
EEPPM (MEDELLÍN)	2008	103,42	126,37	213,12	251,72	298,36
	2009	117,89	147,35	250,52	294,75	353,67
	2010	128,89	159,10	268,28	317,86	378,67
	2011	138,16	185,05	278,86	343,52	412,22
	2012	152,26	186,24	312,01	364,59	438,42
EBSA (BOYACÁ)	2008	179,71	215,73	321,31	378,01	447,77
	2009	187,64	224,57	353,16	414,42	498,58
	2010	170,39	201,27	329,80	382,07	464,00
	2011	166,57	204,04	332,68	407,76	488,08
	2012	186,91	209,60	387,49	454,91	545,85

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Superintendencia de Servicios Públicos.

En cuanto al crecimiento de la oferta, entre finales del año 2008 hasta el 2010, se dieron varios ciclos sucesivos de fenómenos climatológicos que no tuvieron incidencia en la generación de energía eléctrica del país. Lo que tuvo variación, debido a esos fenómenos, fue el aporte hidrológico de los ríos al

SIN, los cuáles a finales de 2009 tuvieron los niveles más bajos de aporte para generación. La generación, por su parte, ha estado creciendo desde el 2007 hasta el 2011, acumulando un 9% de crecimiento en esos años (UPME, 2012), (ver tabla 14).

Tabla 14. Generación real por agente

GENERACIÓN REAL ENERGÍA ELÉCTRICA POR AGENTE 2011 (GWH)				
	2008	2009	2010	2011
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P	13068,78	12624,61	12307,94	13640,88
EMGESA S.A E.S.P	12979,89	12717,03	11372,37	12172,51
ISAGEN S.A E.S.P	10105,09	9259,82	9558,58	11002,49
GENERADORA Y COMERCIALIZADORA DE ENERGÍA DEL CARIBE S.A E.S.P	4506,4	6589,14	7551,36	5705,91
AES CHIVOR & CIA S.C.A E.S.P	3760,24	3299,82	3305,17	5338,39
EMPRESA DE ENERGÍA DEL PACÍFICO S.A E.S.P	3888,49	3330,17	3874,01	74
EMPRESA URRÁ S.A E.S.P	1357,21	1160,9	1482,19	1432,72
TERMOFLORES S.A E.S.P	114,09	694,82	699,34	871,92
GESTIÓN ENERGÉTICA S.A E.S.P	1323,01	1948,41	1855,92	795,68
CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CALDAS E.S.P	662,3	502,75	701,77	524,65
TERMOTASAJERO S.A E.S.P	691,14	994,19	817,34	522,98
PROELÉCTRICA & CIA S.C.A E.S.PREESTRUCTURACIÓN	56,03	201,36	249,78	387,71
EMPRESA GENERADORA DE ENERGÍA DEL TOLIMAS.A E.S.P	317,11	228	239,33	345,37
CENTRAL TERMOELÉCTRICA EL MORRO 1 S.A E.S.P	335,96	318,36	329,35	297,16
TERMOYOPAL GENERACIÓN 2 S.A E.S.P	216,01	387,89	370,2	225,66
ELECTRIFICADORA DE SANTANDER S.A E.S.P	117,19	89,74	154,81	188,42
GENERAR S.A E.S.P REESTRUCTURACIÓN	173,66	125,8	148,29	174,78
CENTRALES ELÉCTRICAS DE NARIÑO S.A E.S.P	150,65	154,65	138,79	162,59
PRESTADORA DE SERVICIOS PÚBLICOS LA CASCADA S.A E.S.P	15,43	15,26	108,72	154,23
CENTRALES ELÉCTRICAS DEL CAUCA S.A E.S.P	129,88	118	117,65	143,14
DICELER S.A E.S.P		47,32	97,08	103,71
COMPAÑÍA DE ELECTRICIDAD DE TULUÁ S.A E.S.P	90,75	66,02	74,15	80,62
MERILECTRICA S.A & CIA S.C.A E.S.P	25,35	70,66	20,27	74,16
TERMOCANDELARIA E.S.P	9,65	528,83	760,39	64,89
AGUAS DE LA CABAÑA S.A E.S.P	41,96	53,63	51,51	61,75
COMPAÑÍA DE GENERACIÓN DEL CAUCA S.A E.S.P	52,01	55,63	52,29	54,2
EMPRESA MUNICIPAL DE ENERGÍA ELÉCTRICA S.A E.S.P	15,04	14,95	19,67	22,3
EMPRESA DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE PEREIRA S.A E.S.P	36,25	33,09	30,35	19,62
EMPRESA DE ENERGÍA DE CUNDINAMARCA S.A E.S.P	46,22	45,61	57,14	18,72
EMPRESAS PÚBLICAS DE ARMENIA E.S.P	12,68	13,22	14,75	15,9
GENERAMOS ENERGÍA S.A E.S.P			0,2	13,54
INGENIO RISARALDA S.A	7,58	7,77	6,12	10,5
ENERCO S.A E.S.P	7,23	5,74	2,42	9,97
ELECTRIFICADORA DEL HUILA S.A E.S.P	41,77	33,92	22,51	9,53
ENERMONT S.A E.S.P			1,98	8,69
EMPRESA MULTIPROPÓSITO DE CALARCÁ S.A E.S.P	8,66	9,79	11,3	8,59
CORPORACIÓN CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA - CENASE	37,53	20,76	9,74	8,22
TERMOEMCALI I S.A E.S.P	7,95	204,4	265,8	7,9
GENELEC S.A EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS	7,3	4,65	5,26	7,39
PROYECTOS ENERGÉTICOS DEL CAUCA S.A E.S.P	5,14	4,45	5,72	4,85
ENERVIA S.A E.S.P	5,12	3,59	4,18	4,47
GENERADORA COLOMBIANA DE ELECTRICIDAD S.C.A E.S.P	2,23	1,65	2,26	2,19
TERMOPIEDRAS S.A E.S.P	0,01	0	0,12	0

BIOAISE S.A	3,53			0
TOTAL	54432,52	55986,4	56898,12	58628,64

Fuente: UPME, Boletín Estadístico de Minas y Energía 579. Modificación propia. <http://www1.upme.gov.co/boletin-estadistico-de-minas-y-energia>

Los datos de la demanda (ver tabla 15 y gráfica 3) se tomaron de la página de XM, filial de ISA, se organizaron año a año y se calculó el promedio de variación, comparando cada año con el inmediatamente anterior. Se observa que la demanda de energía eléctrica al SIN ha crecido año a año, sin embargo se observa que en los años 2008 y 2009 se registró el menor crecimiento en la demanda (1,5%). Esto coincide con la crisis económica mundial que

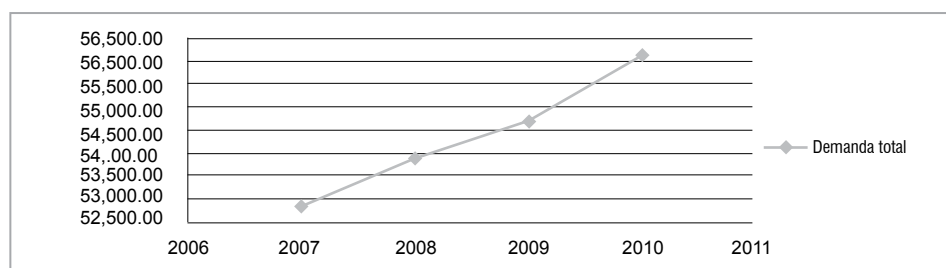
inició en el 2008. Hacia el año 2010, el crecimiento aumenta (2,6%), lo que también coincide con el inicio de la recuperación de la crisis mundial. Hay una tendencia al aumento de la demanda en el segundo semestre del año. La demanda del SIN de energía eléctrica en Colombia en el 2011 alcanzó los 57.150,3 GWh, con un crecimiento de 4.296,9 GWh, equivalente al 8% (UPME, 2012).

Tabla 15. Crecimiento mensual de demanda SIN

CRECIMIENTO MENSUAL DE DEMANDA SIN (GWh)									
	2007	2008	crecimiento (%)	2008	2009	crecimiento (%)	2009	2010	crecimiento (%)
ENERO	4309,5	4418,5	2,47	4418,5	4464,7	1,03	4464,7	4576,9	2,45
FEBRERO	4067	4314,8	5,74	4314,8	4177,2	-3,29	4177,2	4409,5	5,27
MARZO	4511,3	4363,5	-3,39	4363,5	4560,1	4,31	4560,1	4890,1	6,75
ABRIL	4242,7	4470,3	5,09	4470,3	4406,1	-1,46	4406,1	4619,8	4,44
MAYO	4474,8	4513,1	0,85	4513,1	4586,6	1,60	4586,6	4788,2	4,21
JUNIO	4314,8	4377,9	1,44	4377,9	4414,3	0,82	4414,3	4586,7	3,76
JULIO	4468,6	4595,4	2,76	4595,4	4653,4	1,25	4653,4	4706,8	1,13
AGOSTO	4507,8	4546,6	0,85	4546,6	4649,4	2,21	4649,4	4771,9	2,57
SEPTIEMBRE	4414,7	4544	2,85	4544	4681	2,93	4681	4664,9	-0,35
OCTUBRE	4541,9	4682,5	3,00	4682,5	4737,3	1,16	4737,3	4818,7	1,69
NOVIEMBRE	4453,6	4459,6	0,13	4459,6	4607,6	3,21	4607,6	4615,7	0,18
DICIEMBRE	4547	4583,5	0,80	4583,5	4741,2	3,33	4741,2	4707,2	-0,72
TOTAL	52853,7	53869,7	1,9	53869,7	54678,9	1,5	54678,9	56147,4	2,6

Fuente: elaboración propia con base en datos de XM.

Gráfica 3. Demanda energía SIN



Fuente: elaboración propia con base en datos de UPME, Boletín Estadístico de Minas y Energía 579.

La demanda comercial regulada (ver tabla 16) ha tenido un aumento de 7,92% en los últimos cinco años y la demanda comercial no regulada registra un aumento del 8,47% en este mismo período.

La demanda regulada tuvo crecimientos similares entre 2008 y 2010 (2,1% y 2,2%), mientras que en el 2011 se observa un crecimiento bajo de la misma. La demanda no regulada (ver tabla 17 y gráfica 4)

por su parte, muestra un crecimiento muy bajo entre 2008 y 2009, para el 2010 hay mayor crecimiento, y en el 2011 vuelve a disminuir el crecimiento, pero no a niveles tan bajos como los de 2008 y 2009. Se debe notar, que entre 2008 y 2011 siempre ha habido crecimiento de la demanda.

Durante 2011, se realizaron intercambios de energía con Ecuador y Venezuela, exportándose hacia Ecuador un total de 1.294,3 GWh, valor superior en un 48% frente al registrado en el 2007 (876,69 GWh).

Tabla 16. Crecimiento mensual demanda regulada

CRECIMIENTO DEMANDA MENSUAL REGULADA DE ENERGÍA SIN (GWh)									
	2008	2009	crecimiento (%)	2009	2010	crecimiento (%)	2010	2011	crecimiento (%)
ENERO	2970	3041,1	2,34	3041,1	3135,5	3,00	3135,1	3145,9	0,34
FEBRERO	2865,7	2808,2	-2,05	2808,2	2971,6	5,50	2971,6	2922,5	-1,68
MARZO	2996,2	3089,7	3,03	3089,7	3295,8	6,25	3295,8	3211,1	-2,64
ABRIL	2997,7	2999,6	0,06	2999,6	3120,2	3,87	3120,2	3084,2	-1,17
MAYO	3022,6	3106,1	2,69	3106,1	3234,9	3,98	3234,9	3265,2	0,93
JUNIO	2927,5	2997,5	2,34	2997,5	3087,8	2,92	3087,8	3157,4	2,20
JULIO	3060,1	3140,4	2,56	3140,4	3161,6	0,67	3161,6	3236,7	2,32
AGOSTO	3052,4	3143,1	2,89	3143,1	3199,2	1,75	3199,2	3313,4	3,45
SEPTIEMBRE	3028,3	3134,7	3,39	3134,7	3113,3	-0,69	3113,3	3225,6	3,48
OCTUBRE	3116,6	3173,6	1,80	3173,6	3213,7	1,25	3213,7	3217,4	0,11
NOVIEMBRE	2999,1	3085,7	2,81	3085,7	3074,7	-0,36	3074,7	3157,9	2,63
DICIEMBRE	3176,7	3258,2	2,50	3258,2	3216,7	-1,29	3216,7	3294,1	2,35
TOTAL	36212,9	36977,9	2,1	36977,9	37824,6	2,2	37824,6	38231,4	1,1

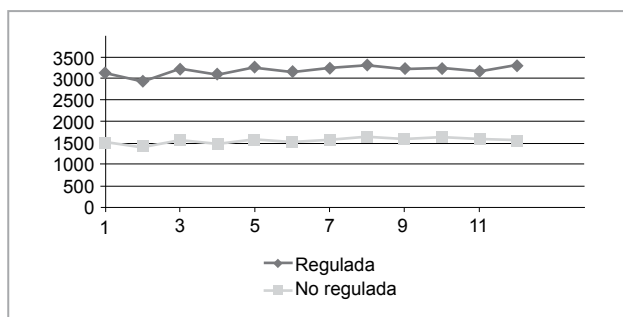
Fuente: elaboración propia con base en datos de XM.

Tabla 17. Crecimiento mensual demanda regulada

CRECIMIENTO DEMANDA MENSUAL NO REGULADA DE ENERGÍA SIN (GWh)									
	2008	2009	crecimiento (%)	2009	2010	crecimiento (%)	2010	2011	crecimiento (%)
ENERO	1422,4	1394,4	-2,01	1394,4	1420,9	1,87	1420,9	1494,8	4,94
FEBRERO	1424,5	1342,4	-6,12	1342,4	1418,3	5,35	1418,3	1404,6	-0,98
MARZO	1339,7	1436,6	6,75	1436,6	1569,7	8,48	1569,7	1552,7	-1,09
ABRIL	1444,5	1376,9	-4,91	1376,9	1467,9	6,20	1467,9	1472,4	0,31
MAYO	1464	1448,8	-1,05	1448,8	1530,9	5,36	1530,9	1564,8	2,17
JUNIO	1422,1	1390,8	-2,25	1390,8	1469,6	5,36	1469,6	1509,2	2,62
JULIO	1503,6	1486,6	-1,14	1486,6	1515,6	1,91	1515,6	1553	2,41
AGOSTO	1463,4	1477,4	0,95	1477,4	1541,8	4,18	1541,8	1625,3	5,14
SEPTIEMBRE	1485,6	1508,6	1,52	1508,6	1521,3	0,83	1521,3	1581,2	3,79
OCTUBRE	1531,5	1535	0,23	1535	1572,5	2,38	1572,5	1632,7	3,69
NOVIEMBRE	1429,4	1495,6	4,43	1495,6	1510,4	0,98	1510,4	1598,7	5,52
DICIEMBRE	1376,5	1460,2	5,73	1460,2	1459	-0,08	1459	1546,7	5,67
TOTAL	17307,2	17353,3	0,3	17353,3	17997,9	3,6	17997,9	18536,1	2,9

Fuente: elaboración propia con base en datos de XM.

Gráfica 4. Demanda mensual regulada y no regulada



Fuente: elaboración propia con base en datos de UPME, Boletín Estadístico de Minas y Energía 579.

5. Conclusiones

El proceso de liberalización vivido por la industria de energía eléctrica en Colombia ha logrado mejorar la eficiencia en la prestación del servicio y prevenir que se presenten nuevos racionamientos, aún bajo las condiciones climáticas desfavorables que ha tenido el país. La demanda del servicio de energía eléctrica ha mantenido una tendencia a crecer, sin embargo la demanda de usuarios no regulados ha tenido un crecimiento mayor que la de usuarios regulados.

Si bien hay regulación antimonopolio para la comercialización del servicio de energía eléctrica, y hasta ahora esta ha sido cumplida, es notorio que de los 41 agentes que transan en el mercado, solo tres de ellos atienden a más del 60% de los usuarios. Esto es un indicio de que el resto de las empresas han enfrentado la liberalización del mercado en clara desventaja competitiva.

La generación de energía eléctrica presenta una situación similar a la comercialización, solo 3 agentes, de los 44 registrados, generan más del 60% del total. Uno de estos generadores, también está dentro de los tres mayores comercializadores del servicio por lo cual hay concentración del mercado.

Los precios a los cuales los comercializadores adquieren la energía en contratos bilaterales para usuarios no regulados son los más bajos del mercado. Los precios en contrato bilateral para usuarios regulados tienden a ser más altos. Los precios de la energía eléctrica adquirida en bolsa tienen comportamientos cíclicos, es decir, en algunos meses aumentan notoriamente y en otros disminuyen. Los años 2008 y 2011 muestran comportamientos atípicos. En el primero, los precios de la bolsa fueron los más bajos y en el último, fueron los más altos durante todo el año.

Las empresas con mayor participación en el mercado de la comercialización, ofrecen las tarifas más bajas a los usuarios del sector residencial, y las empresas con menor participación en el mercado, ofrecen las tarifas más altas. Esto contribuye una clara desventaja competitiva que favorece la concentración de la participación de mercado en unas pocas empresas.

La demanda de energía eléctrica en Colombia ha mantenido una tendencia creciente, e igual comportamiento muestra la generación, de lo cual se puede inferir que el sector energético del país tiene plena capacidad de asegurar el suministro de energía eléctrica. El crecimiento en la demanda de usuarios no regulados es mayor que la de los regulados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arango, S., & Larsen, E. (2011). Cycles in deregulated electricity markets: Empirical evidence from two decades. *Energy Policy*, 39(5), 2457-2466. doi:10.1016/j.enpol.2011.02.010.
- Blumsack, S., Perekhodtsev, D., & Lave, L. B. (2002). Market Power in Deregulated Wholesale Electricity Markets: Issues in Measurement and the Cost of Mitigation. *The Electricity Journal*, 15(9), 11-24. doi:10.1016/S1040-6190(02)00386-X.
- Erdogdu, E. (2011). The impact of power market reforms on electricity price-cost margins and cross-subsidy levels: A cross country panel data analysis. *Energy Policy*, 39(3), 1080-1092. doi:10.1016/j.enpol.2010.11.023.
- Jamasb, T. (2006). Between the state and market: Electricity sector reform in developing countries. *Utilities Policy*, 14(1), 14-30. doi:10.1016/j.jup.2004.11.001.
- Larsen, E. R., Dyer, I., Bedoya V, L., & Franco, C. J. (2004). Lessons from deregulation in Colombia: successes, failures and the way ahead. *Energy Policy*, 32(15), 1767-1780. doi:10.1016/S0301-4215(03)00167-8.
- Nagayama, H., & Kashiwagi, T. (2007). Evaluating electricity sector reforms in Argentina: lessons for developing countries? *Journal of Cleaner Production*, 15(2), 115-130. doi:10.1016/j.jclepro.2005.11.056.
- Pollitt, M. G. (2012). The role of policy in energy transitions: Lessons from the energy liberalisation era. *Energy Policy*. doi:10.1016/j.enpol.2012.03.004.
- Ruiz Molina, Ma E., 'Liberalización Del Mercado Eléctrico y Elegibilidad: Consecuencias Para El Consumidor', Universitat Jaume I, 2003.
- The role of policy in energy transitions: Lessons from the energy liberalisation era. *Energy Policy*. doi:10.1016/j.enpol.2012.03.004.
- Santiago, A., & Roxas, F. (2010). Understanding Electricity Market Reforms and the Case of Philippine Deregulation. *The Electricity Journal*, 23(2), 48-57. doi:10.1016/j.tej.2010.02.003.
- Trygg, L., & Karlsson, B. G. (2005). Industrial DSM in a deregulated European electricity market—a case study of 11 plants in Sweden. *Energy Policy*, 33(11), 1445-1459. doi:10.1016/j.enpol.2004.01.002.
- UPME, (2011). Boletín Estadístico de Minas y Energía. <http://www1.upme.gov.co/index.php/component/content/article/66-documentos-upme/579-boletin-estadistico-de-minas-y-energia.html>.
- Weinmann, J. (2007). The sustainability of electricity sector liberalization in Latin America. *Journal of Cleaner Production*, 15(2), 112-114. doi:10.1016/j.jclepro.2006.02.011
- Yusta, J. M., Ramírez-Rosado, I. J., Dominguez-Navarro, J. A., & Perez-Vidal, J. M. (2005). Optimal electricity price calculation model for retailers in a deregulated market. *International Journal of Electrical Power & Energy Systems*, 27(5-6), 437-447. doi:10.1016/j.ijepes.2005.03.002.

resumen

El documento que se presenta parte del reconocimiento de las instituciones como representaciones mentales que le son útiles al hombre en sociedad para la definición de reglas de juego que le permitan interactuar y reducir la incertidumbre, en su relaciones categóricas de espacio-tiempo, naturaleza-población-economía; con la característica de considerar la geopolítica como herramienta de poder que relativiza la soberanía en un mundo más comunicado e interdependiente y, en consecuencia, categóricamente proclive a la formación de instituciones políticas y económicas no inclusivas, donde la ciencia y la técnica ocupan un espacio preferente en la estructura del cambio económico, social, político y cultural de los Estados, es decir, que la desigualdad de los pueblos se explica entre otras razones, por las características de contexto de los países, así como por los cambios de la política económica diseñada en un entorno cambiante y fluctuante

Palabras claves: geopolítica, ciencia, desarrollo, tecnología, técnica, instituciones.

abstract

The document that one presents, departs from the recognition of the institutions as mental representations that are useful to man in society to define rules that allow you to interact and reduce uncertainty in space-categorical relationship time, nature-economy-population; with the feature of considering geopolitics as a tool of power relativized sovereignty in a world more connected and interdependent, and strongly inclined to the formation of political and non-inclusive economic institutions result, where science and technology occupy a prominent space in the structure of economic, social, political and cultural change of states, ie inequality of peoples is explained among other things, the nature of country context, as well as changes as changes in economic policy designed in a changing environment and fluctuating.

Key words: Geopolitics, Science, Development, Technology, Engineering, Institutions.

resumo

O documento apresentado parte do reconhecimento das instituições como representações mentais que são úteis ao homem em sociedade para a definição de regras de jogo que permitam interagir e reduzir a incerteza, em suas relações categóricas de espaço tempo, natureza população economia; com a característica de considerar a geopolítica como ferramenta de poder que relativiza a soberania em um mundo mais comunicado e interdependente e, em consequência, categoricamente inclinado à formação de instituições políticas e econômicas não inclusivas, onde a ciência e a técnica ocupam um espaço preferencial na estrutura da mudança econômica, social, política e cultural dos Estados, ou seja, que a desigualdade dos povos é explicada, entre outras razões, pelas características de contexto dos países, assim como pelas mudanças da política econômica desenhada em um entorno mutável e flutuante.

Palavras-chave: geopolítica, ciência, desenvolvimento, técnica, instituições

Recibido: septiembre de 2014
Aprobado: noviembre de 2014

Geopolítica, ciencia y tecnología en las sociedades con instituciones políticas y mercados no inclusivos

LUIS ALFREDO MUÑOZ VELASCO ¹

JENNY L AVENDAÑO LÓPEZ ²

Introducción

El propósito que gobierna este escrito, de carácter reflexivo, se centra en ubicar la concepción moderna del concepto de desarrollo en un contexto de geopolítica y, a partir de allí, con la ciencia, la tecnología y la técnica, en una clara referencia conceptual en su carácter instrumental a herramienta geopolítica, referir la existencia de sociedades con instituciones políticas y mercados no inclusivos (o extractivos), que explican la formulación de categorías de países y la existencia de desigualdades.

En esta perspectiva, la estructura de este documento pasa en una primera sesión por referir en un contexto histórico la geopolítica y los momentos de revolución industrial, como hitos que explican la forma y la esencia del mundo moderno en su contexto de relaciones de poder en el concierto internacional. En seguida, se aborda la geopolítica y el Estado, en una aproximación del ordenamiento espacial en función del papel del Estado en la definición de los mercados en una economía de corte capitalista. Por lo cual, se hace indispensable continuar con un aparte en el que se expone el efecto de causalidad que genera el progreso técnico junto con el conocimiento, sobre los niveles significativos de desarrollo. Finalmente, en un acercamiento conceptual de instituciones y organizaciones se aborda la referencia de sociedades con instituciones políticas y mercados extractivos (o no inclusivos). Luego se acoge el

- 1 Economista de la Universidad Santo Tomas, Bogotá; especialista en gestión del desarrollo regional, Universidad Surcolombiana, Neiva; especialista en administración financiera, Escuela de Administración de Negocios; especialista en docencia universitaria, Universidad Santo Tomas, Bogotá; especialista en seguridad Social, Universidad Externado de Colombia; magister en derecho económico, Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Doctorando en desarrollo sostenible, Universidad de Manizales. Docente investigador, Facultad de Economía y Administración, Universidad Surcolombiana, Neiva-Huila-Colombia. Luisalfredo.munoz@usco.edu.co
- 2 Economista Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; magister en ciencias económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador, Universidad Surcolombiana, Programa de Economía Jenny.avendanousco.edu.co

desarrollo como expresión de libertad y, por último, se presentan algunas conclusiones.

Es así que el poder que materializa este intento académico está mediado por la necesidad de explorar en la teoría del desarrollo, y en particular la del desarrollo sostenible, argumentos que explican la existencia de diferenciales en las estructuras económicas y de poder que, desde lo político, hacen de los procesos de planeación de la acción, de las políticas públicas y el carácter de herramienta geopolítica de la ciencia, la tecnología y la técnica, un entramado que explica el progreso de la sociedad.

2. La geopolítica y las revoluciones industriales

En un enfoque conceptual e histórico, en ausencia de un determinismo característico de las posturas de los primeros teóricos a que hace alusión Huissoud & Gauchon, (2013), es necesario ubicar la acepción *geopolítica* como referente, no solo de los cambios introducidos en la formación de la geografía política como espacio y tiempo, sino en las estructuras de poder que definieron la formación y surgimiento de relaciones de los Estados, y que explican la relación de fuerzas que han imperado e imperan aún, y que en el siglo XX, en una aproximación a la teoría de Spykman de un estado hegemónico (López, 2009) se conocen como de aislacionismo³ e intervencionismo⁴ que, paradójicamente en una estructura global de las relaciones sociales de producción en un espacio cultural y humano mediado por cambios introducidos por la innovación y la ciencia, llevan a una visión del mundo en dos dimensiones categóricas de ricos y pobres, en la que la tecnología y la técnica han jugado un rol instrumental del desarrollo de los pueblos, pero también, la herramienta perfecta para el ordenamiento geopolítico del mundo.

O como dijera el licenciado en ciencias físicas de la Universidad de Buenos Aires, Rodríguez Trelles, “*las ciencias y las tecnologías han perdido su*

carácter instrumental para convertirse en formidables herramientas geopolíticas” Ver vínculo Web Rodríguez, (2012). Luego, se han constituido en el vehículo sobre el cual explicar el éxito o fracaso de los países en una perspectiva de economías con instituciones políticas inclusivas y mercados inclusivos (Acemoglu & Robinson, 2013), promotores de calidad de vida y bienestar entre los asociados o, economías caracterizadas por poseer y mantener instituciones políticas extractivas (no democráticas y excluyentes), con mercados a favor de dichas estructuras de poder, que los hacen extractivos (es decir no, inclusivos caracterizados por una mala distribución de la riqueza y una estructura a favor de unos pocos), responsables entonces, del atraso económico y de la miseria social de los pueblos.

Y es que, en este enfoque, la geopolítica se concibe como el “*estudio de la influencia del espacio geográfico sobre los estados y su política*” (Cadena, 2006, p.117) y, en su dinámica evolutiva, no solo explica la formación de los Estados nación y su relación con la política, sino que se ha constituido en el eje de una política globalizada y de alianzas estratégicas en el transcurrir, que dan cuenta de los cambios económicos, sociales, políticos y culturales de los pueblos.

Es necesario indicar como los cambios de la humanidad han estado atados a tres hechos, que explican también los hechos políticos y los cambios económicos. Sin duda nos referimos a las tres hitos en que se han constituido las revoluciones industriales que cuenta la historia.

Si ubicamos la *primera revolución industrial* en la Inglaterra de mitad del siglo XVIII (Lozano & De la Cierva, 2004), daremos cuenta de cambios profundos o radicales en lo económico y poblacional. Antes de este hito, la economía se caracterizó por ser de naturaleza rural y artesanal; el uso de energías en los procesos productivos era humana o animal; además, en esta época, la región manifestaba bajos crecimientos demográficos, es decir que en el periodo preindustrial, el mundo, antes del descubrimiento de América, estaba dominado por la representación geográfica de Ptolomeo y de la visión cristiana regentada por la Iglesia católica que incluía a Europa, Asia y África.

3 El aislacionismo, según the Free Dictionary, se define como la tendencia política que defiende el mantenimiento del país al margen de alianzas o conflictos internacionales.

4 Según la misma fuente el intervencionismo se define como tendencia política que defiende la intervención de un país en los asuntos internos de otro o sistema económico que defiende la intervención del Estado en la economía del país, en este caso se hace cargo de actividades de iniciativas privadas.

Después de la trayectoria heroica de Colón, y en el siglo XV, Martín Waldseemüller⁵ publicó un mapa del mundo [1507] que incluye el nombre de América, acompañado de la siguiente afirmación que recoge Nieto Ortega en la *Geografía del nuevo mundo y el bautismo de América* (2008), y que es quizás, un marco explicativo en el juego de poder en las relaciones internacionales y los determinantes del comportamiento de la política exterior de los gobiernos al indicar: “*así como los granjeros señalan y dividen sus tierras con líneas fronterizas, ha sido nuestro propósito marcar los principales países del mundo con los emblemas de sus gobernantes*” (Nieto, 2008, p.5), sin duda una referencia tácita al propósito de la geografía política en la formación y delimitación de los Estados-nación y el ejercicio del poder político y económico, a partir del concepto de soberanía, definido por estructuras constitucionales y de derecho internacional, enfilado a lo que hoy se conoce como un concepto moderno de Estado supranacional, que soporta el surgimiento y los cambios paradigmáticos reflejados en el debilitamiento del concepto antiguo de Estados-nación, hacia una forma de organización propia del postconflicto y propia de la era del fin de la guerra fría, evolucionando hacia formas de organización política que revalúan el contenido de la soberanía en un entramado de *relatividad convencional internacional*, en el que la diplomacia y las armas “*han cedido parte de su espacio a la economía, a la información, a la ciencia y tecnología*” (Soto, 1996, p.31).

En esa referencia y en síntesis, durante el periodo que va de 1760 a 1830, conocido como el tiempo de la primera revolución industrial, en el cual se destaca la transformación de la economía agraria con métodos artesanales de producción y el uso de energía humana y animal, a una economía denominada por la industria y la manufactura mecanizada, el uso de energía generada por el vapor de agua (Benavides, 2008) y el crecimiento demográfico; no solo es el comienzo de una gran transformación del concepto de dominancia económica, política y cultural, revolucionando entonces la visión y conceptualización aprendida del territorio y naturaleza, a uno que más adelante se conectaría con el concepto de espacio y hombre, en una simbiosis hombre-espacio-entorno, en el cual

no es posible concebir el espacio sin el hombre y a este sin un espacio determinado y definido por su entorno.

Luego, este juego de poder demarcado por la naturaleza y el hombre, viene necesariamente acompañado de expresiones culturales y políticas que dieron paso al surgimiento, también, de los derechos humanos de segunda generación (Rey & Rodríguez, 2005), como una necesidad de reglas o instituciones propias de una convivencia entre clases surgidas a partir del nuevo orden económico imperante y un Estado más humano.

El segundo hito en la historia es sin duda el periodo definido como la *segunda revolución industrial* que, según Benavides, trascendió a Gran Bretaña y abarcó a Europa Continental y Estados Unidos, y se caracterizó por la “*aplicación extensiva del conocimiento científico como principal insumo a la producción*” (Benavides, 2008 p.60) o, lo que es lo mismo, la ciencia y la tecnología al servicio de la economía de producción. El uso de la energía eléctrica, el desarrollo de la química, los avances técnicos en la producción del hierro y el acero, el descubrimiento y uso de nuevos medios de transporte, el descubrimiento de nuevos insumos y materias primas, y la producción de nuevos productos y alimentos generaron la reducción de los costos y una noción de precios relativos y ventaja comparativa como condición de comercio en una economía de mercado, incentivando la promoción permanente de investigación y desarrollo en productos y mercados hacia el uso de nuevas tecnología y técnicas al servicio del nuevo sistema económico y político imperante en el orbe. Cabe resaltar que este periodo, que en un primer tramo se refiere a 1830 a 1850, se caracterizó por un desarrollo complementario a las tecnologías existentes y que marcaron la primera revolución.

En el segundo tramo, que se ubica a partir de 1850, sobresalen los avances tecnológicos y la concentración de los procesos productivos en unidades más complejas. En este los sistemas de comunicación y redes constituyen elementos significativos en la introducción de cambios paradigmáticos en la relación espacio-tiempo, política y poder, economía y sociedad, que se convierten en un escenario prolífero para el desarrollo teórico de las ciencias y, en particular, de una redefinición del Estado-soberanía, en un mundo hoy globalizado e interconectado en una clara connotación de sociedad red, “*considerada como la del aplanamiento del mundo*” (Friedman,

5 Martin Waldseemüller, cosmographie introductio cum quibusdam geometriae a astronomiae principis ad eam rem necessariis, insuper quattuor americi vespucci abigations, en : <http://www.henry-davis.com/MAPS/Ren/Ren1/310morio.html>

2008, p.90) y, por tanto, una nueva diagramación del espacio y tiempo influenciada por la racionalidad económica y que ha llevado a una “homogenización de los patrones de producción y de consumo, contra una sustentabilidad planetaria fundada en la diversidad ecológica y cultural” (Leff, 2013, p. 186) que, si bien ha llevado a cambios en la relación naturaleza-hombre, con impactos negativos sobre la primera, también es cierto que estos cambios han llevado a este último a reconsiderar su papel y responsabilidad en la vida diaria y la visión de futuro.

Entre tanto, Jeremy Rifkin, considera que “las grandes transformaciones económicas de la historia ocurren cuando una nueva tecnología en el campo de la comunicación converge con unos sistemas energéticos también novedosos” (Rifkin, 2011, p.57); a decir de este autor, la nueva tecnología de la comunicación es la internet, y la novedad en los sistemas energéticos es entonces la energía solar. La fusión de estas constituyen los elementos definitorios y argumentativos del surgimiento de la tercera revolución industrial que tiene sus inicios entre la última década del siglo XX y el comienzo del siglo XXI. Esta visión contemporánea, modifica la concepción de espacio y tiempo, volviéndola más dinámica en una elongación, no solo hacia y desde los mercados, sino a favor de un mundo socialmente más conectado, consciente e interdependiente, dueño de un futuro mejor, con lo cual la condición geoespacial, referida a una condición de ventaja en la dotación de recursos y producción limpias, se convierten en un atractivo y un potencial de negociación de poder en el nuevo mapa geopolítico, hacia donde tiende la redefinición del concepto de espacio vital, en esa visión de desarrollo sostenible que marca la nueva era del conocimiento.

3. La geopolítica y el Estado

Así las cosas, y parafraseando a Soto Gómez (1996), el análisis geopolítico es la herramienta de poder del gobernante de turno en el diseño de un futuro para su gobernados a partir de la definición de la identificación plena de la acción relacional hombre-espacio-entorno-sociedad, dados unos condicionantes de carácter político, culturales, económicos y sociales que lo crean y lo definen.

Luego, el esfuerzo, del gobernante no es ya la formulación e implementación de políticas científicas y tecnológicas, en la que la “investigación básica

condiciona de manera decisiva las oportunidades para una innovación tecnológica que, a su vez, determina el incremento de bienestar humano.” (Gonzalez, López & Lujan, 1996 p.8), es decir, la iniciativa no es del mercado, sino que es necesario orientar la acción investigativa en ciencia y tecnología que promuevan procesos transformativos en las estructuras de mercado y en la sociedad.

Entonces, recobra importancia para la acción gubernamental y para la comunidad científica, que *el Estado asuma el liderazgo* en el gasto en investigación y desarrollo —como porcentaje del PIB— aunque, en países como Argentina, Colombia, Chile, Ecuador y México no alcanzaba, en promedio, al 0,5% en el 2008; mientras que en Estados Unidos, España, Canadá, Reino Unido, Francia y Suiza, entre otros, superaba el 2,15%, en promedio, en igual fecha. Ratios estos, muy por debajo del gasto del 3,5% en Japón y del 3,4% en Corea del Sur. Indicadores que se comportan similar en el 2010 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013), con lo cual, de una u otra forma, explican las teorías la dependencia y el atraso relativo existente en la geografía mundial y en la formación de alianzas estratégicas bajo el contenido de geopolítica.

Sin embargo, es importante resaltar aquí, la afirmación de León Olivé, en una apreciación de respuesta justa a la pregunta de si *debe la sociedad, invertir más recursos en ciencia*, a lo que responde:

La exigencia de una inversión cuantiosa en ciencia requiere una fundamentación en varios ejes, entre otros, desde el punto de vista ético, desde el económico, el político y sobre todo desde una perspectiva de *justicia social* entendida como la garantía de que todos los ciudadanos puedan satisfacer sus legítimas necesidades básicas, de acuerdo con la definición que los propios interesados hagan de esas necesidades, y por medios que les resulten aceptables según sus valores y formas de vida (Olivé, 2007, p.21).

Con lo cual, le revierte el carácter de instrumental al presupuesto público y, con ello, la exacerbación de las desigualdades sociales, dado el carácter subjetivo de justicia social aportado, y en ausencia clara de unos mínimos de progreso social que referencien y diferencien que, junto al elemento ético inmerso en la decisión, el cual constituye un peso significativo en las estructuras de poder y que en economías en las que el deseo de perpetuarse como sujetos indispensables a causas personales y electoreros, en un contexto

de comunicación populista con sus gobernados, y en contubernio con intereses de mercado, en específico a grupos económicos, le llevan a formular políticas que no necesariamente contienen ese ideal de respuesta que plantea Olivé, cargado de justicia social; en cambio sí, reflejando, tal vez como se puede observar en las políticas económicas y sociales impuestas no solo en América Latina y el Caribe, sino, en toda la geografía, un mayor número de pobres y excluidos, profundizando la brecha espacial y política, no solo al interior de las fronteras, sino entre países categorizados como pobres y ricos, aunque conectados en el ciberespacio pero excluidos de la economía, como dice Olivé en el prólogo del libro *El hombre y la técnica* (2010).

Cabe anotar que esa subjetividad de justicia social entendida por Olivé, aunque enmarca un criterio de libertad centrada en valores y formas de vida en la elección de sus necesidades, no resuelve el ideal de justicia y progreso propio de la especie humana organizada en sociedad. En ese marco teórico, nos adentramos a una definición de desarrollo, característico de los pueblos y propio de las economías de mercado.

Acogemos aquí entonces, la afirmación que Amartya Sen hace de desarrollo, “como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos” (Sen, 2006, p.19), en la que la expresión del crecimiento económico, la industrialización, el progreso tecnológico, entre otros indicadores o herramientas para medir el cambio, son medios para la expansión de esas libertades y, en consecuencia, el fin u objetivo del desarrollo se centra en las libertades; las cuales tienen, en la clasificación de que de ellas hace Sen, una categoría instrumental que refuerzan los elementos integradores del progreso, en la que “*las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, la garantía de transparencia y la seguridad protectora*” (Sen, 2006), son el eje fundamental que alimentan la concepción del desarrollo como libertad.

Hasta aquí el discurso planteado nos lleva retomar la apreciación categórica de Fisher, del *ser técnico* (2010), definido por la intencionalidad plena, la libertad y la opcionalidad como ejercicio de la razón y la racionalidad práctica eventual, que le dan soporte bajo el principio de tenacidad-intencionalidad y, en consecuencia, envuelve a la ciencia, la tecnología y la política, en instancias o manifestaciones concretas de la *técnica*, en las que su evaluación reviste un

carácter público, es decir, del ámbito de la política, respecto a sus resultados frente a los individuos en cuanto a libertades y el ámbito de la sociedad, en lo que a justicia se refiere (Fisher, 2010). Para este autor la técnica es “*un conjunto de elecciones y acciones orientadas por creencias y valores*” (Fisher, 2010, 23) en una experiencia que él llama transaccional y que la ubica en el plano entre el hombre y su medio.

Es decir describe un “sistema técnico eficiente”, donde el Estado se legitima en la medida que alcance esos ideales de libertad y justicia, en los cuales la ciencia y la tecnología juegan un papel importante; pero no es lo que dignifica y hace al hombre, sino que lo eleva a una dimensión de creador y dominador del medio a favor suyo y constructor social, en garantía de libertades y justicia social, que revitalizan y le dan sentido a la existencia del Estado y valor al ejercicio de la política, como acciones legitimadas.

La importancia conceptual referida cobra valor en la medida que el mundo se ha vuelto más proclive a la formación de bloques de países, con intereses comunes y que, aunque se conserva la independencia geográfica y se buscan formar alianzas regionales o acuerdos bilaterales, están motivados o los unen intereses económicos y políticos, para hacer frente a la globalización y el auge de las comunicaciones. Esta nueva formación de la geografía política ha conducido a relativizar el concepto mismo de soberanía a favor de una visión estratégica del espacio como extensión de poder político y mercado, en un esfuerzo común por alcanzar niveles de progreso y garantías de libertades entre los signantes; ejemplo de ello, son la zona Euro, Nafta, Mercosur y la Alianza Pacífica en construcción. Ahora, estos acuerdos comunes son responsables en gran parte de los resultados sociales, económicos que traducen en problemas como los que marcaron la agenda de los países miembros de Naciones Unidas y que se conocieron en el inicio del siglo XXI como Objetivos de Desarrollo del Milenio y que, aunque dan cuenta de que la pobreza extrema en el mundo, por citar uno de estos, se redujo a la mitad antes del año meta, (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012), las desigualdades sigue siendo un elemento diferenciador y excluyente en gran parte del mundo civilizado.

4. La institución y los mercados inclusivos

Y es que frente al problema desigualdades sociales, exclusión, instituciones populistas con mercados extractivos, la geopolítica, como referente instrumental para perpetuar diferencias regionales, entre otros y, que arriba se plantea, pareciera simplemente corresponder a una estructura del mercado y, en algunos casos, para satisfacer el interés de muchos inconformes que ven en las protestas sociales una oportunidad para confundir, obtener dividendos e indicar que los problemas sociales y económicos de la humanidad tienen como único responsable al modelo económico imperante y, por tal, el mercado, como responsable.

Sin embargo, las posiciones son divergentes. El premio nobel de economía Joseph Stiglitz, sobre este referente, señala que si bien el mercado contribuye a formar y crear las desigualdades, estas, son “consecuencias de las políticas de gobierno, tanto por lo que hacen como por lo que no hace” (Stiglitz, 2013, p.75), posición ideológica que aquí se expresa como hipótesis. El problema indica que, para alcanzar la reducción y/o desaparición de las desigualdades y alcanzar óptimos de justicia social, como elementos que legitiman al Estado, es necesario reescribir las reglas del juego o parafraseando a (North D., 2006)⁶, la necesidad de que el hombre en sociedad fije límites a su actuación que le permitan dignificar su accionar interactivo como ser social, en el que la intencionalidad, la oportunidad y la racionalidad en la elección le lleven a un mejor vivir. Es decir tenemos que volver sobre las instituciones y aprovechar el cambio tecnológico, en su dimensión de “cambio en la relación entre insumos y producción” (Krugman, 2004, p.209), para la construcción de sociedades políticamente inclusivas en mercados más participativos con modelos claramente inclusivos, en los que el uso de la política económica busque cubrir a todos los sectores de la población.

En este contexto, las instituciones se constituyen para la sociedad en el mecanismo que permite “reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable

(pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente” (North, 2006. P. 16); indicativo de un continuo evolucionar de las instituciones que explica el cambio histórico vivido por la sociedad marcado por diferencias significativas entre países, lo que, y siguiendo a Acemoglu y Robinson (2013), nos lleva a preguntarnos si las desigualdades existentes y que preocupan a los teóricos del desarrollo, economistas, sociólogos, entre otros, obedecen o son causadas por la condición geográfica, la cultura, o la ignorancia. Ello, nos lleva también a preguntarnos qué causa la creación de riqueza o prosperidad y pobreza en una sociedad.

Los autores arriba citados, y como lo demuestran en su libro *Why Nations Fail*, recurriendo a la historia y a escenarios geográficos como Corea del Norte y Corea del Sur, México antes de la llegada de los españoles, Nogales (Arizona-USA) y Nogales (Sonora-México), entre muchos otros desarrollos teóricos en perspectiva histórica, han concluido que, antes que las condiciones biofísicas de la región o el aspecto sociocultural o de inteligencia de los gobernantes y gobernados, que si bien tienen algo que ver con el estado de atraso y progreso de una sociedad, no son determinantes, los hechos que explican estas divergencias son de origen institucional (políticas) y, en consecuencia, determinadas por las organizaciones políticas que gobiernan el país. Una clara alusión a la política económica y sus políticas en el ejercicio del poder.

Es decir, que la presencia de instituciones políticas inclusivas en mercados inclusivos es responsable de la creación de la prosperidad en una sociedad determinada, dada la existencia de organizaciones que gobiernan con intereses distintos buscando el progreso de sus asociados. O sea, que son instituciones que:

Reparten el poder en la sociedad y limitan su ejercicio arbitrario. Estas instituciones políticas también dificultan que otras personas usurpen el poder y socaven las bases de las instituciones inclusivas. Quienes controlan el poder político no pueden utilizarlo fácilmente para establecer instituciones económicas extractivas en beneficio propio. Y estas instituciones económicas inclusivas, a su vez, crean un reparto más equitativo de los recursos, facilitando la persistencia de las instituciones políticas (Acemoglu & Robinson, 2013, p.105).

6 Para North (2006), las instituciones pueden ser formales e informales; las primeras son limitaciones impuestas por el hombre como la constitución política de un Estado; mientras que las segundas son acuerdos y códigos de conducta-evolucionadas. También se refiere a organizaciones que constituyen los jugadores en el marco de las estructuras de interacción humana, como son los partidos políticos y las universidades.

Hecho que no es una evidencia contundente en los países de América Latina y el Caribe, como tampoco lo es en un gran número de países que hoy reconocemos como pobres; sin que con esto estemos desconociendo que en los países ricos con instituciones políticas y mercados inclusivos no exista la desigualdad y pobreza. Solo que en estos las oportunidades que ofrecen estas condiciones de inclusión, coloca en mejores condiciones a los pobres frente a este mismo grupo en otras economía consideradas como subdesarrolladas.

Entre tanto, la pobreza de los pueblos se explica por la presencia de intereses distintos de los gobernantes que hacen de la política un instrumento para sacar provecho del ejercicio del poder encomendado, aliándose con sectores o grupos económicos que les permiten mutuamente conservar el poder y reelegir sus políticas, generando instituciones políticas extractivas y mercados extractivos (Acemoglu & Robinson, 2013). No basta un poder político estable y democrático para garantizar la presencia de instituciones inclusivas; pues, la existencia de grupos que generan conflictos internos, el deseo de perpetuarse en el poder⁷ limitando libertades, una política económica encaminada al aumento de coberturas en educación y salud, pero sin calidad; la limitación en el acceso a la ciencia y la tecnología, la presencia alta de niveles de corrupción, narcotráfico, entre otros, generan exclusión y, en consecuencia, desigualdades.

Mientras que una sociedad con instituciones políticas y económicas inclusivas, no solo hace respetar los derechos de propiedad, sino que crea igualdad de oportunidades, incentivos, fomento a la inversión y a la tecnología, los cuales se dan en el marco de gobiernos pluralistas y el reparto del poder, generando pesos y contrapesos. Lo anterior no quiere decir que en los países avanzados no haya pobres. Los hay y en un número alto; pero, es de anotar que comparativamente con los pobres de países atrasados, ellos, tienen un nivel de vida e ingreso *per cápita* más alto y gozan de más oportunidades y libertades.

Ahora bien, los hechos históricos que han marcado el devenir de los pueblos y que aquí, hemos referenciados como los cambios derivados de las

revoluciones industriales, en su destrucción creativa, han contribuido significativamente para explicar que, en aquellos países que hicieron de ellos un referente estratégico para introducir modelos de instituciones políticas y económicas inclusivas en beneficio de la sociedad, son hoy más prósperos.

En un mundo globalizado, el análisis de la geopolítica como herramienta de poder del gobernante en la definición de estructuras de poder caracterizadas por la acción relacional hombre-espacio-entorno-sociedad se constituye en un mecanismo acertado para reducir las brechas que existen entre países avanzados y atrasados, a partir de compartir no solo una *relatividad convencional internacional de soberanía*, mediada por mercados más incluyentes y competitivos, sino también permitiendo el acceso a los resultados de la ciencia, la tecnología y la técnica (como habilidad), y apoyando la formación de alto nivel de estructuras educativas y políticas que promueven la formación de instituciones políticas y económicas inclusivas.

5. El desarrollo en la sociedad moderna del conocimiento

El desarrollo económico en las sociedades modernas ha experimentado cambios contundentes y súbitos (Adelman, 2002). El periodo de la Gran Depresión, y posterior suceso de la Segunda Guerra Mundial, dejaron presumir al interior de la corriente del pensamiento económico la profunda preocupación o inquietud en torno a los procesos de desarrollo de los países con menos avance en lo económico o social (subdesarrollados o países en desarrollo), siendo la política un elemento integrador de decisiones, acorde a las condiciones de cada economía.

En correspondencia con las disposiciones de política, relacionadas con el grado de intervención del gobierno, la naturaleza de la interacción de este y el mercado ha estado determinada por las prescripciones derivadas del modelo de desarrollo. Para Adelman, los cambios en estos direccionamientos de lo político, a lo largo de la historia, se vinculan a la transformación de la dinámica en varios escenarios, como el aprendizaje, las ideologías alternativas, evolución en el entorno internacional y cambios en las instituciones (2002); sin otorgar un lugar primordial a ninguna variable como la responsable de las tendencias del desarrollo, al unísono y conforme avanza la modernidad, son elementos como el capital físico, el espíritu

⁷ Conservando el régimen político llamado democracia, introducen cambios en las constituciones políticas y convocan a elecciones, con el uso de estrategias electorales populistas.

empresarial, el comercio internacional, la modernidad del Estado, pero sobre todo el capital humano, los que determinan la dinámica y los niveles de desarrollo económico.

Entonces, un elemento de relevancia y diferenciador en el desarrollo confluye en la idea de la importancia del capital humano y el influjo de la innovación; postura que en las corrientes del pensamiento económico se han mantenido con el paso del tiempo *“aunque la naturaleza está sujeta a rendimientos decrecientes, el hombre está sujeto a rendimientos crecientes (...), el conocimiento es el combustible más poderoso de la producción; éste nos permite dominar la naturaleza y satisfacer nuestros deseos”* (Marshall, 1890. En: Meier, 2001; p 8). Un siglo después, Romer redescubre la importancia del progreso técnico determinado por la acumulación continua del conocimiento de los mismos maximizadores de los beneficios (1986). El progreso técnico y la formación de capital humano son endogeneizados al interior de modelos de crecimiento de equilibrio general. El nuevo conocimiento es forjado gracias a la inversión en el sector de investigación, y el progreso técnico residual es contabilizado mediante la formación endógena de capital humano y los incrementos en el almacenamiento público de conocimiento (Meier, 2001).

6. El desarrollo como expresión de libertad o la libertad expresada en el desarrollo

Al responder a la pregunta, desarrollada en una entrevista en *Chicago Tribune*, sobre qué se considera una economía exitosa, el economista, Sen, argumentó que la posibilidad que los miembros de una sociedad, sobre todo los que se encuentran en peores condiciones, tengan de participar en la elección de las decisiones y oportunidades que mejoren su bienestar, y así mismo el abandono por parte del Estado de la población que se encuentra en la escala inferior, evidenciará una economía fracasada (Sen, 1999).

Para Sen, el desarrollo es entendido como *“un proceso de expansión de las libertades fundamentales que tienen los individuos”* (1999, p.355), en el que la existencia de instituciones y organizaciones ayudan y contribuyen a mantener y aumentar las libertades individuales. En el entendido para Sen, las libertades involucran *“procesos de toma de decisiones como oportunidades para lograr resultados valorados”* (1999, p.348), y el desarrollo no es solo en una visión reduccionista de

crecimiento económico, en el que el capital humano y capacitado representa un factor determinante para aumentar la productividad, sino que es necesario observar a los seres humanos en una dimensión que comprende un universo más complejo como es el de las capacidades humanas, como la libertad de vivir la vida que mejor les parezca a partir de una formación educativa que les permita elegir libremente, con la cual se constituyen en influenciadores del bienestar social y de las libertades individuales, en el cambio social y económico.

Luego, la garantía de más libertad obliga al hombre a ser más responsable no solo de sí mismo, sino en su relación entorno-sociedad hacia una comprensión de ser técnico. En este contexto, podemos considerar *“el desarrollo sostenible como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*. (ONU, 1987, p.60), con lo cual, no solo se ha marcado el camino para estructurar políticas que permitan alcanzar el desarrollo en lo económico, social, sino también en la necesidad mundial de protección del medio ambiente, es decir, la técnica; con lo cual la geopolítica, como herramienta de poder, se constituye y empodera en un aliado del medio ambiente y, por consiguiente, de la promoción de la ciencia y la tecnología hacia la concepción de un mundo garantizado para las generaciones actuales y futuras bajo un concepto de Estado valorizado y legitimado como ente que responde a un constructo social, es decir, un sistema técnico eficiente.

7. Conclusiones

Las teorías del desarrollo promovidas por economistas, sociólogos, antropólogos, politólogos, ven como explicación de los niveles de atraso y/o subdesarrollo de las economías de África, Asia, América Latina y el Caribe elementos explicativos derivados de las condiciones geográficas, el clima, la cultura, los aspectos sociodemográficos, entre otros; sin embargo, no cabe duda que el nivel de atraso de algunas economías, no solo obedecen al desaprovechamiento histórico de las oportunidades que los cambios tecnológicos y técnicos propias de las revoluciones industriales les ofrecieron, sino, a la acción y/o inacción de los gobernantes en la aplicación de políticas en un contexto de instituciones políticas y económicas no inclusivas, antes que las mismas condiciones de la geografía política.

De otra parte, la visión de la tecnología no solo entendida como ciencia aplicada, sino como cambio tecnológico que explica la evolución y el crecimiento, manifiesta en gran medida el mapa geopolítico y, por ende, la formación y avance hacia una consolidación de países avanzados y/o desarrollados, con lo cual se da cuenta de las brechas existentes con las economías que no han sabido aprovechar las revoluciones que el mundo a vivido y que, en los últimos años, han sido prolíferas y el escenario perfecto para repensar el país hacia un modelo inclusivo.

Hoy, cuando el mundo se mueve en torno a una tercera revolución industrial que los expertos definen y sustentan en las comunicaciones vía internet y la generación de energías alternativas, como la solar y eólica, en una clara connotación de sociedad red, es importante señalar que los países pobres, pero referenciados de gran potencial en recursos vitales para la humanidad del siglo XXI, encuentran en esta una oportunidad protagónica en las nuevas relaciones

de poder que define la geopolítica mundial y, con ello, la posibilidad ofrecerle a su pueblo instituciones políticas y económicas inclusivas, en las que la libertad, como expresión del desarrollo, es garantía de un vivero mejor para nosotros y nuestros hijos en el presente y futuro.

Luego, la capacidad para permitir la destrucción creativa, tanto en el campo de la ciencia, la tecnología, la técnica como en las estructuras de poder, que permitan la definición de reglas que lleven a la consolidación de instituciones políticas y económicas que garanticen el pluralismo y la justicia, fundados en una educación incluyente y de calidad con acceso universal en toda la estructura curricular, desde el preescolar hasta la universitaria y de postgrados, consciente de una visión sistema de investigación y desarrollo científico, romperá el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad, con ello, se dará la garantía de la evolución y progreso social, bajo el paradigma de un Estado legitimado y eficiente.

- Acemoglu & Robinson, D. &. (2013). *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (tercera ed.). (M. M. García, Trad.) Bogotá, D.C, Colombia: Planeta Colombiana S.A.
- Adelman, I. (2002). Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones en política. En J. Stiglitz, *Las fronteras de la economía del desarrollo* (págs. 112 - 130). BID.
- Banco Mundial. (2013). *Gasto en investigación y desarrollo* (% del PIB). Recuperado el 09 de 08 de 2013, de <http://www.datos.bancomundial.org/indicador/6B.XPD.RSDV.GD.ZS>
- Benavides, Ó. A. (2008). *De inventores a empresas-La historia económica de la innovación tecnológica* (Primera edición ed.). (U. E. Colombia, Ed.) Bogotá, D.C, Colombia: publicaciones @ uexternado.edu.co.
- Cadena, J. L. (enero-junio de 2006). La geopolítica y los delirios imperiales de la expansión territorial a la conquista de mercados. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*(1), 115-141.
- Douglass, N. C. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (tercera edición ed.). (A. Bàrcena, Trad.) México, D.F., México: Fondo de cultura económica.
- Fisher, J. (2010). *El Hombre y la Técnica, Hacia una filosofía política de la ciencia y la tecnología*. (U. N. México, Ed.) México, D.F., México: Socieda y cultura, Mexico Siglo XXI.
- Friedman, T. (2008). *La tierra es plana* (tercera edición ed.). Bogotá, D.C., Colombia: Planeta colombiana S.A.
- Gonzalez & Lòpez & Lujan, M. I. (s.f.). Los estudios sobre ciencia, tecnología y sociedad. En S. Fuller, *La Ciencia, La Tecnología y La Sociedad*.
- Huissoud & Gauchon, J. M. (2013). *Las 100 pañabras de la geopolítica*. (2. Presses universitaires de france, Ed.) Madrid, España: ediciones Akal.
- Krugman, P. R. (2004). *Internacionalismo* POP. Bogotá, D.C, Colombia: Grupo Editorial Norma.
- Leff, E. (abril de 2013). La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable. Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. *Cuaderno interdisciplinar de desarrollo sostenible*(10), 185-209.
- Lòpez, J. I. (0707 de 2009). La Geopolítica de Nicolas Spykman. *Revista Universidad Eafit*(97-100), 79-86.
- Lozano & De la Cierva, J. J. (2004). *Revista digital de historia y ciencia sociales*. Recuperado el 01 de 08 de 2013, de Claseshistoria.com: <http://www.claseshistoria.com/revolucionindustrial/1revolucionindustrial.html>.
- Marshall, A. (1890). *Principles of Economics*. Library of economics and liberty.
- Meier, G. (2001). The older generation of economists desarrolllo and new. In J. Stiglitz, *Economics frontier development*. Sl : Inter-American Development Bank
- Nieto, M. O. (13 de 06 de 2008). *Historia Natural y Política: conocimientos y representaciones de la naturaleza americana*. Recuperado el 03 de 08 de 2013, de Biblioteca Luis Angel Arango-Banco de la República: www.banrepultural.org/blaavirtual/exhibiciones/historia.../hnp-04.htm
- Olivè, L. (2007). *La ciencia y la tecnología en la sociedad del conocimiento. Ètica, política y epistemología*. (primera edición ed.). Mexico, D.F, Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- ONU. (1987). Informe Bruntland Agosto (1987). *Nuestro Futuro Comùn*. Comisión mundial sobre medio ambiente y el desarrollo. Documentos oficiales de la Asamblea General, Cuadragésimo Segundo período de sesiones, Suplemento No 25 (A/42/25)
- PNUD. (2012). *Naciones Unidas*. Recuperado el 12 de 08 de 2013, de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goais-report-2012/>
- Rey, &. R. (2005). *Las Generaciones de los Derechos humanos* (Tercera Edición ed.). Bogotá, D.C., Colombia: Universiudad Libre.
- Rifkin, J. (2011). *LA tercera Revolución Industrial*. (S. Espasa Libros, Ed., & A. M. Santos, Trad.) Barcelona, España: Paidòs.
- Rodríguez Trelles, Félix . (2012). CIENCIA Y TECNOLOGÍA: informe de situación y

perspectivas. 8 DICIEMBRE 2014, de Análisis Geopolítico desde Suramérica Sitio web: <http://www.dossiergeopolitico.com/2012/06/ciencia-y-tecnologia-informe-de-situacion-y-perspectivas.html>

Romer, P. (1986). "Increasing Returns and Long - Run Growth.

Journal of Political Economy, 02-37.

Sen, A. (28 de Marzo de 1999). (C. Tribune, Entrevistador)

Sen, A. (2006). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá, D.C., Colombia: Editorial Planeta colombiana S.A.

Soto, M. G. (1996). Hacia una nueva visión. (R. F. Económicas, Ed.) *Investigación & Desarrollo Social*, 16(16), 31.

Stiglitz, J. E. (2013). *El Precio de la Desigualdad*. (segunda ed.). (A. Pradera, Trad.) Bogotá, D.C., Colombia: Taurus.

ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

resumen

El objetivo y el éxito de un Gobierno nacional o seccional es asegurar a sus ciudadanos un buen vivir o *sumak kawsay*, como se conoce actualmente el desarrollo socioeconómico en Ecuador; pero ese resultado exitoso demanda a su vez de una gobernanza eficaz, esto es, de una intervención del Estado en todos sus niveles; objetivo que, en el caso de la provincia de Esmeraldas, no se está produciendo. Ello ha motivado este estudio investigativo de revisión bibliográfica, para establecer qué incidencia tienen los factores socio-históricos-culturales, éticos y políticos para que exista una gobernanza ineficaz en la provincia verde del Ecuador, y que esta gobernanza esté, a su vez, generando o contribuyendo en el mal vivir de sus ciudadanos. Los métodos prácticos aplicados permiten establecer la directa relación entre la gobernanza democrática, originada por los factores indicados, y los niveles de desarrollo humano y económico de la provincia de Esmeraldas (buen vivir) que, teniendo las condiciones para tener altos estándares de vida de sus ciudadanos, se ubica entre las más atrasadas del país.

Palabras claves: gobernanza democrática, gobernabilidad, buen vivir, sociocultura, política, ética, Esmeraldas.

abstract

The objective and the success of a national government or branch is to ensure its citizens an Assisted Living or *sumak kawsay*, currently known as the socio-economic development in Ecuador, but that proved successful in turn demand for effective governance, ie State intervention in its effective levels, which in the case of the province of Esmeraldas, is not occurring, it has motivated this research study literature review to establish that the impacts of the socio-historical-cultural, ethical and politicians to ineffective governance exists in the green province of Ecuador, and that this in turn governance generating or contributing to the bad life of their citizens. The applied methods can establish a direct relationship between democratic governance caused by the factors indicated and levels of human and economic development of the province of Esmeraldas (good living) than to have the conditions to have high standards of living of its citizens, is among the most backward in the country.

Key words: Democratic Governance, Governance, Good Living, Socioculture, Politics, Ethics, Esmeraldas.

resumo

O objetivo e o sucesso de um Governo nacional ou seccional é garantir a seus cidadãos um bem viver ou *sumak kawsay*, como é conhecido atualmente o desenvolvimento socioeconômico no Equador; mas esse resultado exitoso demanda, por sua vez, uma governança eficaz, ou seja, de uma intervenção do Estado em todos os seus níveis; objetivo que, no caso da província de Esmeraldas, não está sendo produzido. Isto motivou este estudo investigativo de revisão de bibliográfica, para estabelecer que incidência os fatores sócio-histórico-culturais, éticos e políticos têm para que exista uma governança ineficaz na província verde do Equador e que esta governança esteja, por sua vez, gerando ou contribuindo no mal viver de seus cidadãos. Os métodos práticos aplicados permitem estabelecer a direta relação entre a governança democrática, originada pelos fatores indicados e os níveis de desenvolvimento humano e econômico da província de Esmeraldas (bem viver) que, tendo as condições para ter altos padrões de vida de seus cidadãos, localiza-se entre as mais atrasadas do país.

Palavras-chave: governança democrática, governabilidade, bem viver, sócio-cultura, política, ética, Esmeraldas

Recibido: agosto de 2014
Aprobado: noviembre de 2014

La gobernanza democrática, la gobernabilidad y el buen vivir en la provincia de Esmeraldas (Ecuador), desde la perspectiva sociocultural, ética y política

CÉSAR A. SAAVEDRA BUSTOS¹

Introducción

El cambio de época y el buen vivir o *sumak kawsay* son dos de las frases más repetidas por el actual Gobierno de Ecuador del presidente Correa, y ello de alguna manera está muy ligado a la gobernanza democrática y a la gobernabilidad, dado que son los mecanismos para conseguir desarrollo y bienestar para los pueblos y las comunidades, de lo contrario solo sería una época de cambios y un progreso socioeconómico, como tradicionalmente se han entendido y cualificado esas dos premisas.

Si aceptamos como verdadera la hipótesis del párrafo anterior, en el ámbito nacional, por las cifras macroeconómicas que presenta y promociona el Gobierno nacional como verdades absolutas, parecería que hay un alto margen de realidad en ello, dadas la permanencia del presidente Correa por siete años en Carondelet (a pesar del 30 S) y algunas estadísticas socioeconómicas gubernamentales que son aceptadas por organismos internacionales en gran medida; entonces la gobernanza democrática, entendida como eficaz intervención del Estado, y la gobernabilidad serían el factor clave del cambio de época y del *sumak kawsay* o buen vivir.

El “sueño ecuatoriano” o el “milagro ecuatoriano”, como se están promocionando los logros del Gobierno de Correa en el contexto internacional, que son resultantes del cambio de época y del buen vivir, no es armónico ni uniforme en todas las regiones y provincias del Ecuador, ya que provincias como Esmeraldas, que tienen todo o casi todo en cuanto a recursos naturales, geográficos, climáticos y poblacional, para ubicarse entre las más desarrolladas del país, sin embargo, ocupa los últimos lugares en necesidades

1 Magister en ciencias. Docente de la Universidad Técnica de Esmeraldas Luis Vargas Torres. Correo electrónico: cesarsaa@hotmail.com.

básicas insatisfechas (NBI) y el último puesto de las provincias de la costa ecuatoriana en desarrollo económico y productivo.

La gobernanza democrática y la gobernabilidad se constituyen entonces, en los factores claves para el logro de metas y objetivos de desarrollo. Es improbable que se alcance bienestar colectivo sostenible y sustentable, en medio de una ineficaz intervención del Estado y de los Gobiernos, inestabilidad e ingobernabilidad; ejemplo de lo cual tenemos en los países que han logrado su desarrollo o están camino de ello, como Chile, Costa Rica, en América Latina, Singapur y Malasia en el sudeste asiático.

La provincia de Esmeraldas se ha caracterizado por una mala gobernanza democrática y por una inestabilidad gubernamental o ingobernabilidad, que se refleja en las bajas cifras macro y microeconómicas, y en el no cumplimiento de los periodos gubernamentales de los Gobiernos seccionales; pero, más aún, han sido administraciones profundamente desgastadas a corto tiempo de acceder a las funciones, a pesar de pertenecer, o no, al mismo tinte político de los Gobiernos nacionales, y el resultado de ello es la ubicación en los últimos lugares del tablero nacional de desarrollo.

Desde 1979, cuando se inició la última época democrática del país, los titulares de los Gobiernos locales de Esmeraldas, provinciales y cantonales, han desenvuelto sus períodos en medio de profundas presiones para su salida por diversos motivos y razones: la Prefecta, que acaba de ser reelecta, fue cesada por la Corte Constitucional, y el actual Alcalde tuvo varios intentos de revocatoria del mandato; los alcaldes de Muisne y Eloy Alfaro que terminan periodo no son los que se eligieron en 2009, y el Alcalde de Muisne acaba de ser asesinado antes de su posesión, como una muestra fehaciente de inestabilidad e ingobernabilidad.

Es importante, entonces, investigar qué factores socioculturales, políticos, y éticos estarían contribuyendo o generando esta ingobernanza e ingobernabilidad de los Gobiernos seccionales de la provincia, para lo cual se debe analizar y revisar la historia de gobernanza y gobernabilidad desde su creación y realizar un análisis comparativo con otras provincias que han tenido gobiernos locales estables y presentan resultados de desarrollo de sus localidades bien posicionados e nivel nacional.

El objetivo del presente artículo es, en primer lugar, establecer las razones sociológicas, políticas, culturales y éticas, que estarían incidiendo en la gobernanza democrática y gobernabilidad en la provincia de Esmeraldas, y en segundo lugar, cómo esta gobernanza, entendida como eficacia gubernamental, a su vez generaría que Esmeraldas, a pesar de sus importantes riquezas naturales, esté a la retaguardia del desarrollo nacional, con una tendencia marcada de permanecer en esos últimos lugares, dado que, más allá de los cambios de funcionarios electos, no se observa en lontananza un cambio profundo estructural de la problemática actual.

El método de investigación del estudio que sustenta este artículo fue el histórico-comparado, y las técnicas fueron de recopilación bibliográfica que, bajo la luz del supuesto de investigación de ineficacia de la gobernanza democrática y la gobernabilidad por factores socio-culturales, históricos, políticos y éticos, están generando un atraso profundo de la provincia de Esmeraldas, en casi todos sus índices socioeconómicos, ubicándose, por información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), en los últimos lugares de las 24 provincias del país en 2010.

Este documento está basado principalmente en referencias bibliográficas, tanto nacionales como extranjeras; el enfoque del artículo es básicamente teórico y, en algunos puntos, instrumental. El objetivo de este es contribuir al debate teórico en torno al papel que cumple la administración pública en la provincia de Esmeraldas, haciendo énfasis en su génesis socio-cultural, ética y política, y en cómo ese proceso ha incidido y está incidiendo en el proceso de desarrollo socioeconómico local y en la débil respuesta a las nuevas demandas administrativas y ciudadanas.

2. La necesidad de un Estado y un Gobierno eficientes y exitosos

Un gobierno eficiente es aquel que logra metas sociales, económicas y productivas, que le permita a esa sociedad alcanzar niveles de bienestar colectivo y desarrollo de sus índices macroeconómicos que hacen sentir su peso en la comunidad internacional, y un gobierno seccional eficiente es aquel que, a más de cumplir con la satisfacción de las necesidades ciudadanas, promueve el desarrollo de

sus comunidades. El eje de la eficiencia se vincula directamente con el rol del Gobierno seccional, que es y debe ser un proveedor de servicios a los ciudadanos en forma continua. Su cercanía con los ciudadanos les permite a las autoridades locales dar respuesta a los reclamos comunitarios, como los del servicio de transporte, de recolección de residuos, de servicios básicos, de mercados municipales y todas las competencias de los gobiernos locales, a más de una atención cordial de calidad y calidez en las dependencias municipales.

Es en el municipio donde los ciudadanos y el gobierno conviven cotidiana y permanentemente, donde se expresan los problemas sociales y donde las comunidades exigen solución a sus demandas para ser atendidas de manera oportuna y eficiente. /Esto hace que los gobiernos locales tengan una gran presión causada por los múltiples reclamos sociales y la falta de recursos financieros para atenderlos./ Actualmente los gobiernos municipales requieren desarrollar al máximo su capacidad y credibilidad para encontrar soluciones a los problemas existentes, y fomentar el cambio de conductas que vayan modelando las acciones del gobierno y la administración pública, creando así una nueva cultura política que permita establecer la democracia como forma de gobierno. /Para contribuir a este proceso, el Instituto de Desarrollo Municipal, pone a disposición de los funcionarios, autoridades la presente guía de estudios titulada El ABC del Gobierno Municipal que reúne una cuidadosa selección de diversos materiales ya publicados, con el objeto de ofrecer un panorama general de la administración y el buen gobierno municipal, esperando que sea de utilidad y contribuya al ejercicio de una gestión municipal democrática y eficiente (Instituto de Desarrollo Municipal, 2010, p. 15).

En Ecuador, como Gobierno municipal exitoso se autodenomina el de Guayaquil, la principal y más grande ciudad de este país; pero, los resultados de gestión no hablan de ese éxito, dado que el 40 % de los habitantes (1'000.000 aproximadamente) vive en condiciones poco dignas, sin servicios básicos y sin trabajo, lo que significa con NBI, a pesar de lo cual y siendo contrario al Gobierno nacional, por cuatro veces los guayaquileños han reelegido al actual Alcalde.

A criterio de Guillermo Justo Chávez, las claves para un gobierno municipal exitoso, pasan por tres ejes, “eficiencia, democracia e identidad” (2005), sin dejar de existir los planes estratégicos de desarrollo,

como requisito indispensable de planificación del desarrollo, pero que per se no garantiza el logro de los resultados; entonces, esos tres factores deben estar ligados y traducidos en preocupaciones reales y tangibles del día a día de los ciudadanos.

3. La gobernanza y la gobernabilidad en Esmeraldas desde la perspectiva sociocultural, ética y política.

Según el diccionario de la Real Academia Española, gobernanza es: “*el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*” (2014).

Para la enciclopedia virtual Wikipedia, el término ‘gobernanza’ viene utilizándose desde la década de 1990 para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado (2014); por añadidura, y para efectos de este análisis, la buena gobernanza es gobernar eficientemente alcanzando los objetivos y metas propuestas en beneficio de sus conciudadanos, por lo tanto el buen gobernante es aquel que presenta resultados que colocan a su comunidad en mejores niveles de desarrollo, aceptado por propios y extraños.

Una corta definición de gobernanza que se ajusta al criterio del autor de este artículo, es el de un Estado eficiente que, gubernamentalmente, significaría gobierno eficiente, sea nacional o seccional, y en este último caso, que es el tema del presente artículo, la eficiencia significa resultados tangibles en beneficio de sus conciudadanos, por lo tanto gobernanza y eficiencia están relacionadas y son dependientes de forma directa.

El interés por proteger y promover la democracia en las dos últimas décadas, ha estado vinculada a la preocupación por preservar la paz y la seguridad internacional y a su consideración como condición para el desarrollo económico de los pueblos – por ello la comunidad internacional ya no promueve sólo la democracia, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, sino además “la buena gobernanza”, término que surgió de un estudio del Banco Mundial para explicar porque las simples reformas económicas no eran suficientes para alcanzar el desarrollo económico, sino que además se requiere de ciertas condiciones básicas para la gestión de los

asuntos públicos. / En la actualidad el concepto de gobernanza, y por extensión el de buena gobernanza, viene a constituirse como una exigencia obligada de renovación en el estilo de gobierno, en este caso de las administraciones locales, por cuanto que es una necesidad insoslayable que se modifique la práctica de gobierno, por no responder en la actualidad ni a las demandas de los ciudadanos ni a las exigencias de eficacia y de eficiencia (...), la buena gobernanza es el buen gobierno que responde a las expectativas y necesidades de los ciudadanos, y que se concreta en que se ejerza responsablemente la autoridad pública y que se ofrezcan servicios de calidad (Ferro-Ilardo, 2010, p. 12).

Junto a la gobernanza está la gobernabilidad, que en un sistema democrático, primeramente debemos localizar en el mapa conceptual politológico más amplio.

Un sistema político tiene Gobernabilidad. Es decir, el sistema puede o no cumplir con sus funciones de manera adecuada persistiendo, esto es, cambiando pero siendo el mismo. Si el sistema cumple con sus funciones dentro de una normalidad, si el sistema es Estable, Legítimo, Eficiente y Eficaz, el sistema posee gobernabilidad. Un sistema que no puede tomar los insumos y convertirlos en productos no posee gobernabilidad (Fernández, 2009, p. 5).

Es el caso, por ejemplo, de un gobierno autoritario que recibe demandas sociales y no logra ejercer el nivel adecuado de represión para que sus dictados sean acatados. En este sentido, el concepto de gobernabilidad no es más que un reciclaje o reedición del viejo concepto de equilibrio sistémico. Un sistema político en equilibrio (o gobernable) sería uno que funciona (que cumple con sus funciones) y que lo ha hecho con cierta configuración o disposición de sus componentes (lo que llamamos en este escrito "paradigma de gobernabilidad"). Luego, un régimen político (nivel de generalidad menor a sistema político) tiene también gobernabilidad. Esto es, el régimen puede cumplir sus funciones o no, puede ser estable, eficaz, eficiente y legítimo o no. Luego nos queda el nivel más bajo de Gobierno.

Los problemas de gobernabilidad son problemas que afectan al régimen político y dentro de este a la estructura de autoridad y a los actores sociales que intervienen en la determinación de las acciones de gobierno. Por eso, el problema radica en las estructuras de autoridad, en cómo estas se determinan y determinan las acciones políticas que

llevan adelante, de manera de conformar y mantener un cierto paradigma de gobernabilidad. De esta manera el Gobierno puede ser gobernable y puede querer garantizar la gobernabilidad democrática, esto es, puede cumplir sus funciones o no, y puede ser estable, eficaz, eficiente y legítimo o no (Fernández, 2009, p. 6). Este es justamente el cuerpo político susceptible de poseer gobernabilidad democrática que nos interesa en este trabajo.

Se hace obligado, pues, poner de relieve esos distintos sentidos para ofrecer una conceptualización de los términos gobernanza y gobernabilidad para llegar al sentido actual de la gobernanza y gobernabilidad en la provincia de Esmeraldas, dadas sus peculiares características gubernamentales en sus Gobiernos locales y sus condiciones de desarrollo socioeconómico.

En el ámbito nacional, 21 Constituciones ha tenido el Ecuador desde su vida republicana que comenzó en 1830, luego de la independencia de España, y en toda su historia los mandatarios que no han terminado sus periodos han sido la mayoría (de las cinco presidencias de Velasco Ibarra, solo terminó una); desde 1978 que se retornó a la vida democrática, luego de ocho años de dictadura y un precedente de inestabilidad presidencial casi permanente, en la que la terminación de los tiempos de Gobierno era la excepción, y antes del actual mandatario, la inestabilidad era la norma. Entre 1996, que terminó la presidencia Durán Ballén, y 2007, se turnaron siete presidentes en 11 años cuando los periodos eran de cuatro años; ningún presidente terminó periodo desde esa fecha, por lo que los siete años consecutivos de Gobierno de Rafael Correa se convierte en un proceso casi inédito en la vida política del País.

En la provincia de Esmeraldas, en términos de gobernanza no ha habido una intervención eficiente de los Gobiernos seccionales en función de los resultados y los índices socioproductivos que presenta Esmeraldas comparativamente con las otras 23 provincias del Ecuador, que la ubican entre las más atrasadas del país, a pesar de sus ventajas comparativas en el recurso humano y especialmente territorial, por lo que no puede considerarse una buena gobernanza a los Gobiernos seccionales de Esmeraldas; en definitiva, la intervención del Estado, a través de los Gobiernos seccionales, es de ingobernanza o mala gobernanza, como se lo demuestra en el desarrollo del presente artículo.

Cabe preguntarse por qué Esmeraldas no tiene buena gobernanza y gobernabilidad, si como se ha dicho y comprobado, tiene las condiciones que la economía clásica requiere como requisito para lograr desarrollo y bienestar, esto es, tiene tierra suficiente y productiva, recurso humano capacitado, faltando inversión de capital para completar el círculo de requisitos de desarrollo económico. Realizaremos una lectura bibliográfica e histórica a los factores que estarían incidiendo para que no se dé la buena gobernanza y gobernabilidad.

Desde la óptica histórica y sociocultural, combinada con rasgos antropológicos y ontológicos, los conceptos de libertad y esclavitud están presentes profundamente en la población afro esmeraldeña. Su sistema de organización social y productiva, traído de sus raíces étnicas, ha permitido que la satisfacción de sus necesidades de supervivencia se circunscriban a producir y generar lo necesario para atender las necesidades de consumo personal y familiar, descuidando la producción a mayor escala para comercializar e intercambiar bienes y servicios. Esta perspectiva tradicional fue y ha sido un limitante para que el esmeraldeño emprenda en actividades y negocios a gran escala, si bien es cierto, es una tendencia cultural que la misma sociedad de competencias está acabando, aún falta erradicar con mayor fuerza este factor ancestral de la colectividad esmeraldeña, no solo de afrodescendiente, sino de manera general.

¿Cómo este factor sociocultural ha contribuido o se ha insertado en los gobernantes locales para que no se tenga una buena gobernanza, y ello, a su vez, no haya conllevado procesos de desarrollo económico y social de envergadura, que le hubiera permitido a este sector del Ecuador convertirse en una economía pujante y sólida, teniendo a su haber las condiciones naturales y humanas para haberlo logrado, en sus más de 180 años de existencia como provincia?

La planificación provincial, cantonal y parroquial, incluida la presentada en el marco de los planes del buen vivir de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013) para la región 1, a la que pertenece la provincia de Esmeraldas; los planes de desarrollo regional, provincial (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Ecuador, 2012), cantonal y los de las juntas parroquiales no visualizan el desarrollo provincial desde la grandeza de su exuberante tierra; se enmarcan generalmente en las necesidades de servicios básicos, y en algunos proyectos de desarrollo económico.

Recientemente, se escucha a la actual Prefecta hablar de un parque industrial. Hay que reconocer un importante impulso del Gobierno nacional actual de obras de mediana importancia como el Aeropuerto Carlos Concha, el Puerto Pesquero Artesanal, la ampliación de las empresas públicas de petróleo y energía eléctrica, un mejoramiento sustancial a la red primaria de carreteras, más obras en los sectores de salud y educación; pero, esa inversión pública no puede ni debe ser solamente la que sostenga el desarrollo provincial, es muy improbable que tenga sostenibilidad en el tiempo, ante la coyuntura económica nacional e internacional que no depende de las buenas intenciones ni de la voluntad del Gobierno nacional; por lo tanto, se trata de tener un plan estratégico de desarrollo que incentive y enfatice la inversión privada y el emprendimiento en macroyectos de bienes y servicios, especialmente en las áreas en las que tiene fortaleza natural, como el turismo y el desarrollo pesquero, minero, forestal y agropecuario.

En términos políticos, la provincia de Esmeraldas no tiene un peso considerable a nivel nacional, electoralmente significa el 5% de los votantes, y no se deciden las elecciones nacionales con la votación provincial, a menos de una elección muy reñida en la que cocientes pequeños de electores definan una candidatura nacional; entonces el análisis es a la inversa: la corriente nacional incide en la política provincial, como ha ocurrido en los procesos políticos históricos, desde los conservadores y liberales, a los que acá se los llamaba hurracas y canchimalas, con una construcción de caciques locales que hicieron y continúan haciendo de la política el instrumento de satisfacción de apetitos personales, familiares, grupales y partidistas.

En estas condiciones, ¿qué efectos tiene el factor político en la gobernanza en la provincia de Esmeraldas? Los hechos demuestran que la política como actividad y herramienta de los políticos con intereses ajenos a las necesidades colectivas, no como arte ni como ciencia, ni siquiera como fin como lo plantea Maquiavelo, ha hecho mucho daño al desarrollo provincial; verdaderos clanes partidistas, familiares y grupales se apoderaron sin ningún control de los espacio de Gobierno seccional, haciendo tabla rasa de las leyes y procedimientos administrativos; claro está en la mayoría de las veces con venia de los líderes nacionales, que miraban para otro lado cuando sus correligionarios se salían de los mandatos populares.

Si la política es el arte de gobernar, y gobernar en el presente artículo se considera la intervención estatal en

favor de la sociedad y las comunidades, entonces, los políticos deben hacer de la política la acción y la gestión de sus entes gubernamentales que conlleve la solución de las necesidades sociales y el desarrollo económico y social de los sectores; y ello es precisamente lo que no ha ocurrido en la provincia de Esmeraldas, dado que los intereses políticos han ido en sentido contrario a los intereses populares y provinciales; todo esto se demuestra en los índices que los institutos de investigación y estadísticas han obtenido en los censos poblacionales y económicos, como se muestra en las siguientes tablas (ver tablas 1 y 2).

Tabla 1. Población: necesidades básicas insatisfechas total, provincia Esmeraldas

Provincia	Cantón	Población según nivel de pobreza		Total	Población según nivel de pobreza	
		POBLACIÓN NO POBRES	POBLACIÓN POBRES		% POBLACIÓN NO POBRES	% POBLACIÓN POBRES
Esmeraldas	Esmeraldas	80.353	106.598	186.951	43,0%	57,0%
	Eloy Alfaro	2.178	37.391	39.569	5,5%	94,5%
	Muisne	491	27.942	28.433	1,7%	98,3%
Esmeraldas	Quinindé	10.997	111.295	122.292	9,0%	91,0%
	San Lorenzo	6.489	35.619	42.108	15,4%	84,6%
	Atacames	8.297	32.815	41.112	20,2%	79,8%
	Rioverde	625	26.206	26.831	2,3%	97,7%

Fuente: Censo de población y vivienda (CPV-2010) Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC).

Tabla 2. Indicadores de desarrollo humano en Esmeraldas

	ESMERALDAS	ESMERALDAS PROMEDIO ZONA 1
POBREZA	50%	52%
INDIGENCIA	21%	24%
DESIGUALDAD (GINI)	0.44	0.44
DESNUTRICION CRONICA	21%	34%
ESCOLARIDAD PRIMARIA	92%	95%

* En niños menores de 5 años. Fuente: Senplades, ECV, SIISE 2006, Enemdu, 2009. Elaboración: OCE.

La ética en la acción gubernamental es, y debe ser, el elemento sustantivo que se aplique en todo acto de los

gobernantes. No se puede permitir y concebir la falta de moral y ética en los funcionarios públicos (ni en los privados, por cierto); pero, tratándose de recursos públicos, el manejo deber darse en estricto apego a la ley y a las normas éticas y morales. En el Ecuador se ha difundido desde hace mucho tiempo que había dos presupuestos, el oficial y el de la inmoralidad, y los niveles de corrupción tenían ubicado al país entre los más corruptos de América Latina y del mundo, según Transparencia Internacional, lo cual ha mejorado en los últimos años; pero no estamos ubicados entre las naciones con mayor moralidad. Es muy conocida la frase popular: “no importa que se lleven la plata con tal de que se haga la obra”, lo cual dibuja, de alguna manera, la imagen nacional.

En el mes de junio del año 2014 a la provincia de Esmeraldas se la declaró, por parte de la Contraloría General del Estado, en emergencia administrativa y moral, dada la cantidad de denuncias de corrupción que se hacen permanentemente sobre las autoridades de las principales instituciones públicas, especialmente los municipios y las entidades públicas descentralizadas y centralizadas. Es un comentario permanente de los esmeraldeños el tema de los malos manejos de los fondos públicos; se difunde con mucha insistencia que exalcaldes, exprefectos, exrectores de la Universidad Técnica de Esmeraldas y exfuncionarios públicos que habiendo llegado en malas condiciones económicas, ahora son los nuevos ricos; de hecho exalcaldes y exfuncionarios públicos, han pagado prisión por irregularidades cometidas deshonestamente en la función pública. Si bien es cierto, la provincia verde, como se conoce a Esmeraldas, no es la única que a nivel nacional, ha tenido esta pésima imagen de corrupta. En el ámbito local es *voz populi* que se actúa inmoralmente en los puesto públicos, no pudiendo comprobarse todos los casos; pero Contraloría y Fiscalía sí han sancionado a muchos servidores públicos.

En este factor de incidencia en la gobernanza democrática, no solo se trata del manejo de los fondos públicos, sino también de los trámites que los usuarios deben realizar para obtener un servicio que la entidad está obligada a prestar, por lo que es una especie de metástasis de inmoralidad, ineficiencia y mala atención que ha invadido el accionar de las entidades gubernativas, y que debe erradicarse totalmente, caso contrario se corre el riesgo de hacer colapsar el aparato público en esta provincia.

En términos de gobernabilidad el panorama es muy similar al de gobernanza, si partimos de aceptar la definición como estable, eficiente, eficaz y legítimo, ya que la eficiencia y eficacia ya han sido abordadas en la gobernanza, y la estabilidad es un factor muy

esporádico de cumplimiento en la provincia. De acuerdo con la siguiente tabla, la inestabilidad es la norma y no la excepción en la última etapa democrática (ver tabla 3).

Tabla 3. Gobiernos seccionales: periodos estables o inestables*

Periodo Gobierno	1978 1983	1983 1988	1988 1992	1992 1996	1996 2000	2000 2004	2004 2009	2009 2014
Provincia Esmeraldas	Estable	Inestable	Inestable	Estable	Estable	Estable	Estable	Inestable
Cantón Esmeraldas	Estable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Estable	Estable	Inestable
Cantón Quinindé	Inestable	Estable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Estable
Cantón Muisne	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable
Cantón Eloy Alfaro	Estable	Estable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable
Cantón San Lorenzo	Estable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Inestable	Estable	Estable
Cantón Rioverde	xxxxxx	Xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	Estable	Estable	Estable	Estable
Cantón Atacames	xxxxxx	Xxxxxx	xxxxxx	Estable	Inestable	Estable	Estable	Estable
TOTAL: 8	50/50	50/50	0/100	14/86	25/75	50/50	60/40	50/50

* La inestabilidad para el presente análisis, se la considera cuando no se ha terminado el periodo y/o cuando haya existido un periodo conflictivo a criterio del autor, de acuerdo a los datos recopilados.

En términos promediales, el cumplimiento de los periodos gubernativos alcanza el 50% a nivel provincial, existiendo cantones y periodos que han sido completamente inestables, por el no cumplimiento de los plazos legales de administración, como el 1988 a 1992; al Municipio de Muisne se lo puede considerar el más inestable, que coincidentemente es uno de los más pobres del país y el más pobre de la provincia. En el último periodo de Gobierno municipal de 2009 a 2014, de los ocho gobiernos seccionales, solo cuatro terminaron las autoridades que fueron electas, y el Alcalde de Esmeraldas tuvo dos intentos de revocatoria de mandato, que pudo evitar con estrategias poco ortodoxas y éticas.

4. El buen vivir y/o el desarrollo social, económico y productivo en la provincia de Esmeraldas

La economía clásica desarrolló la clasificación tripartita de los factores de la producción: tierra, trabajo y capital (a veces se incluía un cuarto factor, el empresarial, entendido como el esfuerzo e ingenio necesarios para combinar u organizar los otros tres). En un momento dado, y sujeto a ciertos supuestos, se determina el producto total de una economía por la cantidad de factores de la producción empleados.

La provincia de Esmeraldas, ubicada en el noroccidente del Ecuador, limita con Colombia al norte y al occidente con el océano Pacífico, teniendo una posición privilegiada dentro de las rutas marítimas del pacífico sur, y es el puerto más cercano del Ecuador al canal de Panamá, y por su posición geográfica es el puerto natural y más cercano de la capital nacional, Quito; la región comprendida entre el 1 grado, 17 minutos, 5 segundos de latitud norte; y 78 grados, 50 minutos, 40 segundos de longitud occidental es considerada las más ubérrima y la de mejores condiciones para lograr su desarrollo, posee oro y platino, según Ulpiano Navarro Andrade, en sus lavaderos de los ríos Santiago y Cayapas; son muy conocidos a nivel nacional las minas de oros de Play de Oro, Cachabí, Wimbí, Zapallo Grande.

Con una extensión de 15.029 km², la mayor parte de la cual es apta para la explotación agrícola, ganadera, minera y para toda clase de obras de infraestructura, que permitan la movilización de los recursos de la producción, solamente utiliza el 30 % de esa generosa tierra en la producción. El sabio Teodoro Wolf, en su monografía del Ecuador, expresó así sobre Esmeraldas: *“La provincia de Esmeraldas, es una verdadera joya de la República del Ecuador, es una hermosa esmeraldas, no labrada, no tallada por la ingeniosa mano del hombre, sino tal como la presenta la naturaleza”*

Respecto al recurso humano, especialmente el dedicado a la producción, esto es, mano de obra calificada a nivel superior y tecnológico (6300 profesionales ha graduado la Universidad local en 30 especializaciones profesionales, y han llegado a la provincia no menos de 500 profesionales de las ramas que la Universidad local no capacita, (Universidad Técnica Luis Vargas Torres, 2014); por lo que se cuenta con el recurso humano suficiente para emprender un desarrollo sostenido en por lo menos tres de las cuatro áreas de desarrollo que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) ha planificado para Esmeraldas, esto es, para Turismo, agropecuarias, energía renovable, faltando profesionales y técnicos para el desarrollo pesquero; pero, el índice de alfabetización es muy alto, comparado con el promedio nacional, lo cual sería un obstáculo para alcanzar un proceso de desarrollo sostenible, aunque es superable, y así lo está haciendo el Gobierno nacional con su proyecto de alfabetización (ver tablas 4 y 5).

Tabla 4. Población de 15 y más años por condición de alfabetismo, datos provinciales

ESMERALDAS	GRUPO ÉTNICO	ALFABETO	ANALFABETO	Total
	INDÍGENA	83,14 %	16,86 %	100,00 %
	AFROECUATORIANO/A	87,08 %	19,92 %	100,00 %
	MONTUBIO/A	83,42 %	16,58 %	100,00 %
	MESTIZO/A	90,08 %	9,92 %	100,00 %
	BLANCO/A	89,26 %	10,74 %	100,00 %
	OTRO/A	83,69 %	16,31 %	100,00 %
	Total	88,76 %	11,24 %	100,00 %

Fuente: Censo de población y vivienda (CPV-2010), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Tabla 5. Población con más de 15 años por condición de alfabetismo, datos nacionales

ECUADOR	GRUPO ÉTNICO	ALFABETO	ANALFABETO	Total
	INDÍGENA	79,57 %	20,43 %	100,00 %
	AFROECUATORIANO/A	92,36 %	7,64 %	100,00 %
	MONTUBIO/A	87,12 %	12,88 %	100,00 %
	MESTIZO/A	94,92 %	5,08 %	100,00 %
	BLANCO/A	96,32 %	3,68 %	100,00 %
	OTRO/A	95,49 %	4,51 %	100,00 %
	Total	93,25 %	6,75 %	100,00 %

Fuente: Censo de población y vivienda (CPV-2010), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

El tercer factor de la economía clásica, el capital, es el elemento que no posee la noroesteña provincia, y es una debilidad que no ha sido asumida por los gobernantes locales con propuestas de incentivos de inversión como lo han hecho otras ciudades y provincias, como Cuenca en el Azuay, que ofreció disminución de impuestos a los inversionistas y de allí su desarrollo industrial.

La economía esmeraldeña se sustenta en cuatro ramas de actividad productiva que son las de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca, industria manufacturera, comercio y enseñanza, siendo muy bajo el desarrollo industrial y la prestación de servicios, así como la actividad turística que es un rubro importante en la economía provincial, pero que no ocupa mayor cantidad de mano de obra calificada, que ya provee la Universidad local, por lo tanto se puede considerar a la provincia como monoprodutora y recolectiva con algo de manufactura y comercio, que son ramas, excepto el comercio, que utilizan mucha mano de obra, la mayoría en la informalidad; por ello, la producción y economía local es muy débil en su estructura y sostenimiento.

Comparativamente con el país, especialmente con los principales polos de desarrollo nacional, se observa una profunda diferencia en la estructura económica, y ello no ha sido abordado por los gobernantes locales de turno que se enfrasan en los servicios básicos, sin impulsar la conformación de una economía basada en los factores de la producción que son fortalezas en la provincia, como el turismo pesca, agricultura y ganadería, en los cuales no ocupa los primeros lugares en generación del PIB, y menos en el procesamiento, industrialización y comercialización interna y externa (ver tablas 6 y 7).

Tabla 6. Participación porcentual de las ramas de actividad, 2007

Rama o industria	2007
Agricultura ganadería caza y silvicultura	8,97%
Pesca	1,77%
Explotación de minas y canteras	20,01%
Industrias manufacturas (excluye refinación de petróleo)	14,16%
Suministro de electricidad y agua	0,92%
Construcción	8,54%
Comercio al por mayor y al por menor	14,85%
Hoteles y restaurantes	1,31%
Transporte almacenamiento y comunicaciones	10,94%
Intermediación financiera	2,08%
Actividad inmobiliarias empresariales y de alquiler	6,89%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4,65%
Enseñanza servicios sociales de salud y otras actividades de servicios comunitarios sociales y personales	4,76%
Hogares privados con servicio doméstico	0,15%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Provinciales del Banco Central del Ecuador.

Tabla 7. Estructura sectorial de la población económicamente activa (PEA) en Esmeraldas

ACTIVIDAD	NÚMERO DE PERSONAS	% PARTICIPACIÓN
Agricultura, ganadería, caza y silv.	75,956	38%
Pesca	8,007	4%
Explot. Minas y Canteras	341	0%
Industrias Manufactureras	11,130	6%
Suministro de elec., gas y agua	742	0%
Construcción	7,319	4%
Comercio al x mayor y menor	38,703	19%
Hoteles y restaurantes	8,278	4%
Transporte, almacen. y comun.	7,597	4%
Act. Inmob., empres. y de alq.	4,019	2%
Administración Pública y Defensa	5,195	3%
Enseñanza	12,350	6%
Servicios Sociales y de Salud	6,263	3%
Otras actividades de ser. comuni.	6,465	3%
Act. de hogares privados	6,801	3%
Total	199,169	100%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), encuesta de condiciones de vida 2005-2006. Elaboración: OCE.

El desempleo es el problema social y económico más grave que tiene la provincia de Esmeraldas, y se deriva básicamente por la falta de inversión privada que genere

trabajo y empleo a la población económicamente activa (PEA) (ver tabla 8). Esmeraldas es una provincia subempleada; si esa población tuviese seguro social y obtención de ingresos mínimos, por lo menos, no sería mayor problema; pero el subempleo en el Ecuador, y especialmente en Esmeraldas, es muy precario e insuficiente para mantener una familia en condiciones mínimas de satisfacer las necesidades básicas, he allí entonces la necesidad de cambiar la economía local de monocultivo y comercio informal por una economía industrial y de servicios sostenible y sustentable.

Tabla 8. Indicadores de empleo en Esmeraldas

SERVICIO	SERVICIOS ESMERALDAS PROMEDIO	TOTAL ZONA 1
OCUPACION PLENA	28.2%	24%
SUBEMPLEO	68.3%	73%
DESEMPLEO	7.4%	6%

Fuente: Enemdu, diciembre 2009 y serie 2006-2009. Elaboración: OCE.

5. La gobernanza, la gobernabilidad y el desarrollo provincial

Gobernar es servir con eficiencia, eficacia, efectividad, amabilidad y estabilidad; solo así los gobernantes alcanzan gobernanza y gobernabilidad, y ello no está ocurriendo en la provincia de Esmeraldas, dado que los resultados de esa acción de Gobierno seccional, municipal o local no está respondiendo a las necesidades de sus pobladores, existiendo altos índices de NBI que, comparativamente con los promedios nacionales la ubica más abajo de ciudades, cantones y provincias que no tienen las condiciones ni los requisitos naturales y humanos, para alcanzar niveles de desarrollo y bienestar por sus escasas y limitadas potencialidades de sus factores de desarrollo.

No ha sido creado un modelo diferente para que las comunidades y sociedades alcancen progreso y felicidad, sino a través de su organización social, y en medio de ella su forma de gobierno, que bien llevado a planes estratégicos y con ética, alcanza sus objetivos y metas sin mayor dificultad: por lo tanto, es una condición *sine quanon* que la intervención de los Gobiernos en los asuntos públicos es eficaz en función de los intereses de las mayorías, y eso no está ocurriendo en la provincia de Esmeraldas, por los resultados sociales, económicos y productivos que se han presentado en este artículo.

La gobernanza en la provincia de Esmeraldas, entendida como intervención del Estado a través de los Gobiernos seccionales, Gobiernos autónomos descentralizados (GAD), es muy débil; si la medimos como resultados de gestión de los gobernantes, ninguno de los cantones de la provincia, ni la cabecera provincial se coloca entre los primeros 30 cantones o ciudades del país; por lo tanto, no se puede hablar de una buena gobernanza en la provincia de Esmeraldas o de una eficiente intervención del Estado en esta provincia.

A esto se suma una deficiente gobernabilidad, reflejada en una inestabilidad consecutiva y consuetudinaria de los ocho gobiernos seccionales (se excluye el cantón La Concordia, que bajo consulta a los concordenses y Ley de la Asamblea Nacional, sancionada por el Presidente de la República, dejó de pertenecer a la provincia desde 2013), analizado su estabilidad, en el mejor periodo de Gobierno desde 1978 que se retornó a la democracia, solo se terminaron los mandatos legales el 50%, habiendo un periodo 1988 – 1992, que ningún gobierno seccional terminó su mandato de tiempo.

Según el Instituto de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC), la provincia de Esmeraldas tiene entre sus cantones a tres de los más pobre o con NBI del país: Muisne, Rioverde y Eloy Alfaro, y a nivel provincial se ubica en el puesto 15 de 24 provincias, en los índices sociales y económicos; si esos resultados los comparamos con las potencialidades naturales y humanas que tiene esta provincia de 534.092 habitantes (Censo 2010 INEC) y 15.371 Km², con dos de los más grandes estuarios hidrográficos del país, una diversidad de fauna y tierra fértil que contiene incluso importantes minas de oro, bañada por el Océano Pacífico que le permite unas exuberantes playas y una actividad pesquera que es

la segunda del país, en la cual se ubica los complejos industriales de hidrocarburos más importantes del Ecuador, no puede ni debe tener esos índices sociales ni económicos, por lo tanto el análisis nos lleva a la gobernanza y la gobernabilidad, como factores incidentes de esta situación deficitaria y de subdesarrollo.

6. Conclusión

El desarrollo de un país o de una comunidad, pasa necesariamente por que sus gobernantes tengan una buena gobernanza y buena gobernabilidad, esto es, que obtengan resultados en su gestión de gobierno y que signifique mejoramiento de los niveles de vida de sus habitantes, para lo cual deben permanecer en sus puestos por lo menos el tiempo para el que fueron electos. Los ejemplos de desarrollo de países y municipios así lo confirman, verbi gracia Chile, Singapur, Curitiba (Brasil), y ello no depende en gran medida del modelo económico y de la filosofía de gobierno, como lo demuestra China, donde conviven y se desarrollan dos sistemas en un modelo económico, que para el 2015 la pone como la primera potencia del mundo.

Este sería el problema fundamental de la provincia de Esmeraldas: que tiene Gobiernos municipales con débil gobernanza y gobernabilidad, esto es, una intervención del Estado y de los gobiernos seccionales con poca eficacia, eficiencia, efectividad e identidad, contrarios a las cifras macroeconómicas que presenta al país y al mundo el gobierno nacional, por lo que el buen vivir o suma kawsay de los habitantes esmeraldeños es un eslogan no aplicable en este sector noroccidental de la República del Ecuador, a pesar de contar con las bases y requisitos suficientes para tener y ser un emporio de riqueza y bienestar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fernandez, P. 2009.

Ferro-Ilardo, B. (2010). La buena gobernanza; el desarrollo económico y la cooperación internacional en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción. Disponible en <http://stslatinoeiberoamsubferroilardo.blogspot.com/2010/11/la-buena-gobernanza-el-desarrollo.html>.

Justo-Chávez Guillermo. (2005). El Estado municipal y el reclamo ciudadano. Disponible en <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20050513/opinion2.asp>

INEC, López Galo, Censo de Población y Vivienda, 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Ecuador. (2012). Articulación de redes territoriales, prioridades para el desarrollo integral, Imprenta. Quito: Autor.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Ecuador. (2012). Articulación de redes territoriales, prioridades para el desarrollo integral, Imprenta. Quito: Autor.

Rodríguez, Isidro. (2009). La buena gobernanza local y la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). Plan del Buen Vivir, 2009 – 2013. Quito: Autor.

Universidad Técnica Luis Vargas Torres. (2011). Informe de Evaluación del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2009 – 2014; lo ejecutado versus lo planificado para el año 2011. Disponible en <http://www.utelvt.edu.ec/EVALPEDI2009a2014.pdf>.

resumen

Este artículo se centra en mostrar la conexión de los movimientos sociales y las políticas públicas en el contexto de las dinámicas territoriales impulsadas por los movimientos ciudadanos y reuniones constitucionales municipales. Para mostrar los factores causales y los efectos de las conexiones anteriores, se presentan los enfoques de los siguientes movimientos sociales: el trabajo, la movilización de recursos, los nuevos movimientos sociales y reuniones constitucionales como rodamiento movimiento local de ciudadanos en las decisiones públicas del Estado y el Gobierno. Asimismo, se exponen los puntos de vista de las políticas públicas, lo que permite la identificación de las características adecuadas para apoyar la capacidad de los movimientos sociales para influir en el Gobierno y para lograr el reconocimiento en el Estado.

Palabras clave: movimientos sociales, políticas públicas, asambleas municipales constituyentes, gobierno, agenda pública.

abstract

This article is focused on showing the connection of social movements and public policies in the context of territorial dynamics fostered by citizen movements and municipal constitutional gatherings. To show the causal factors and the effects of the connections above, we present the approaches of the following social movements: labor, resource mobilization, new social movements and constitutional gatherings as local citizens' movement bearing on the public decisions of the State and the government. Also, it outlines the public policy views, which allows identifying the suitable features to support the capacity of social movements to influence the government and to achieve recognition within the State.

Key words: social, public policy movements, municipal assemblies constituents, government, public agenda.

resumo

Este artigo concentra-se em mostrar a conexão dos movimentos sociais e as políticas públicas no contexto das dinâmicas territoriais impulsionadas pelos movimentos cidadãos e reuniões constitucionais municipais. Para mostrar os fatores causais e os efeitos das conexões anteriores, são apresentados os enfoques dos seguintes movimentos sociais: o trabalho, a mobilização de recursos, os novos movimentos sociais e reuniões constitucionais como rolamento, movimento local de cidadãos nas decisões públicas do Estado e o Governo. Também são expostos os pontos de vista das políticas públicas, o que permite a identificação das características adequadas para apoiar a capacidade dos movimentos sociais para influenciar o Governo e para conquistar o reconhecimento no Estado.

Palavras-chave: movimentos sociais, políticas públicas, assembleias municipais constituintes, Governo, agenda pública.

Movimientos sociales y políticas públicas en el contexto de asambleas municipales constituyentes

RAMIRO ALBERTO VÉLEZ RIVERA¹

Introducción

El estudio de los movimientos sociales, requiere establecer el balance histórico y social del Estado y la ciudadanía para explicar que ellos como estrategia de configuración política inciden en la esfera pública mediante demandas y acciones colectivas propicias para ampliar el terreno de la democracia y para aplicar métodos sociales enfocados al reconocimiento de derechos sociales y políticos.

Los movimientos sociales, representan la capacidad política de grupos y actores políticos que inciden en la esfera pública, en el Estado y en el curso de la historia. Es acertado establecer las características del sistema político considerando que los movimientos sociales actúan y discurren en él como el ámbito en el que adquieren su dimensión como actores fundamentales de la política. El sistema político está determinado por el conjunto de variables sociales e institucionales que, según Luis Dallanegra “*es un conjunto de variables que se encuentran interrelacionadas entre sí, internas o externas al sistema, pero que de una manera directa o indirecta inciden en el mismo. La forma de interrelación de las variables será de manera tal, que unas condicionarán a otras, dándose por lo tanto y según las circunstancias, conjuntos de variables con ciertas características*” (2003, p. 8).

Esto es, relaciones políticas caracterizadas por juegos de intereses en los que los componentes de la esfera pública se definen dominantes según su capacidad de influencia en la política, en el Estado y en la historia. En efecto, el sistema político contextualiza territorial y políticamente las iniciativas y métodos de los movimientos sociales enfocados a incidir en las decisiones públicas; como dice Raúl Zibechi: “*ahora, el Estado reconoció el papel del territorio y de los movimientos territoriales, y los movimientos reconocen el nuevo papel*

Recibido: octubre de 2014
Aprobado: noviembre de 2014

1 Magister en Ciencia Política, Universidad de Antioquia. Candidato a doctor en Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Correo: ramirovelezr@yahoo.es

de aquél. Y juntos, a partir de tal reconocimiento, están creando algo diferente: nuevas formas de gobierno” (2008, p. 14).

Los análisis sobre las prácticas y los métodos que implementan los movimientos sociales, para alcanzar reconocimiento en el Estado y la sociedad, implican la caracterización del sistema político. Este se configura como la estructura de la que se desprenden la legalidad y la legitimidad de las iniciativas ciudadanas que movilizan tipos de intereses y de dinámicas para acceder al poder político que le permite a estas iniciativas transformarse en acciones políticas.

El sistema político se concreta como estructura en cuanto consolida la institucionalidad, el territorio y el gobierno. Sobre este elemento Gabriel Almond y Sidney Verba explican que *“la clase de equilibrio entre las orientaciones activa y pasiva se refleja, a su vez, en la manera cómo el sistema político armoniza el poder y la responsabilidad gubernamentales”* (1970, p. 550). Los propósitos de los autores consisten en indicar que los objetivos del sistema político y del Gobierno proceden de ámbitos políticos diversos, pero tienden a equilibrarse luego de determinar el papel del Gobierno en la dirección de la institucionalidad y del orden interno del sistema político.

La institucionalidad representa, para el sistema político, el conjunto de procesos y procedimientos constitucionales, jurídicos y administrativos que facilitan la relación de la ciudadanía con el poder político y con el Estado, a partir de regulaciones sociales que actúan como dispositivos del sistema político para garantizar el ingreso y la acción de iniciativas ciudadanas, determinando cuáles de estas se legitiman en virtud de su aproximación a la institucionalidad, considerando su capacidad de continuidad y aplicación de las reglas provistas por el sistema político, para que la ciudadanía actúe en el marco de las reglas de la democracia.

Las iniciativas de la ciudadanía y de los movimientos sociales se localizan estratégicamente en diversos niveles territoriales del sistema político, esto es, en regiones, subregiones, entidades territoriales, organismos subnacionales y municipios. Sobre el tema dice Ramiro Vélez *“el territorio en cuanto campo de interacciones de poderes locales; el territorio, en cuanto ámbito de materialización de programas gubernamentales, que generan marginalidad e inclusión; el territorio en cuanto diagrama de poderes*

que territorializan micropolíticas, guerras locales y justicias territoriales” (2010, p. 101).

Las características del sistema político permiten explicar la procedencia y los métodos de actuación política de diversos actores que lo integran. Es legítimo observar que los partidos políticos, los movimientos sociales, las iniciativas ciudadanas, los corporativismos, las izquierdas y las derechas, las asociaciones de ciudadanos, los grupos de presión y la movilización de sectores sociales están enfocados a la dinamización del sistema político en virtud del grado de cumplimiento de las reglas institucionales, de la accesibilidad al poder del Gobierno y del nivel territorial de ocupación y asentamiento (Matus, 1989; Espinosa, 2006).

La diversa composición del sistema político, por actores sociales e institucionales que legitiman intereses políticos, permite justificar que a cada actor del sistema le corresponda una cosmovisión del poder y sus prácticas y un particular método de relación con la institucionalidad, con el territorio y con el gobierno, sobre el tema observemos que:

Los miembros del sistema político tienen conocimiento de estas diferentes partes y estructuras; mantienen opiniones acerca de ellas y las juzgan o evalúan con fundamento en diversas normas. Así, de la separación del sistema político en los tres niveles de sistemas, procesos y estrategias de gobierno, se desprende que todo sistema político posee un sistema, un proceso y una estrategia de gobierno (Almond, 2003, p. 214).

Del elenco de actores indicados es pertinente explicar que los movimientos sociales corresponden a tres enfoques teóricos que se han legitimado históricamente y públicamente en el sistema político: los movimientos sociales, de carácter obrero, localizados en el siglo XIX, los movimientos sociales vinculados con la discusión sobre la acción colectiva y la identidad social, y los nuevos movimientos sociales caracterizados por su composición diversa y sectorializada.

El primer enfoque de carácter obrero indica que los movimientos sociales de este nivel se localizan en la segunda mitad del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX. El elemento fundamental para este enfoque está relacionado con las diferencias sociales y políticas que se identifican entre el Estado, como estructura institucional, y el movimiento social, como factor de movilización y de poder que pone en escena la vindicación de derechos y la conquista de

reconocimiento histórico para consolidar distancias con el Estado y con sus instituciones políticas.

Acerca de este enfoque, se identifican los referentes teóricos de Charles Tilly, *“consideremos a las revoluciones como grandes rupturas en el control sobre los medios de gobierno seguidas por sustanciales transferencias de poder”* (2005, p. 46), y de Martín Retamozo, *“los espacios de construcción subjetiva propios de un movimiento social, no se agotan en el campo de las acciones disruptivas. Por lo tanto, es necesario incorporar el análisis de los espacios cotidianos donde se producen relaciones sociales y se elaboran sentidos colectivos”* 2009, p. 133). Para estos autores el movimiento social expresa gestas y reconocimientos de grupos y poblaciones que diferencian la clase social de la movilización.

La diferenciación de clase social y movilización representa un campo de tensión fundamental para estudiar las conceptualizaciones básicas de los movimientos sociales. Este enfoque, constituye el referente que permite profundizar en las tradiciones y en las valoraciones que sustentan el origen de los movimientos sociales, identificando la modernidad y el Estado liberal como marcos de su configuración.

El segundo enfoque, de movimientos sociales de interés para el sistema político, está definido por la discusión sobre la acción colectiva y la identidad social; en palabras de Santiago Canevaro *“las identidades nacen y se construyen tomando conciencia de la diferencia, es decir en relación con los otros”* (2007, p. 4).

El movimiento social se localiza en ámbitos periféricos del Estado, maximiza su capacidad de organización y alcanza propia movilidad, en consideración a que se articula a grupos poblacionales, poder político y discursos sociales que los integran en calidad de actor político definido, sobre este rol afirma Aquiles Chihu: *“el ‘proceso de enmarcado’ de todo movimiento social constituye una continua construcción de identidades. Durante tal proceso los miembros que organiza los movimientos sociales analizan y definen a los actores relevantes en la arena política, otorgándoles así una identidad”* (2006, p. 26).

Sobre este enfoque, Sidney Tarrow ha desarrollado elementos teóricos fundamentales para explicar el proceso de construcción del movimiento social, ligado a acciones colectivas que expresan identidades internas y externas con fenómenos sociales vinculados con el reconocimiento de derechos colectivos (2004). Esta perspectiva permite

identificar y estudiar tres elementos fundamentales para explicar los movimientos sociales: el generador de acciones colectivas, que indica su determinación para constituirse en actor social independiente; el caracterizado por identidades que explican focos sociales de interés: población, cultura, derechos, y el movimiento social que encaja poder político y adquiere participación en el sistema político.

Dicho enfoque permite caracterizar las acciones colectivas y las identidades sociales en la construcción del sistema político. El tercer enfoque sobre movimientos está relacionado con los nuevos movimientos sociales que se caracterizan por destacar su composición diversa y sectorializada, mostrando que los referentes del movimientos se vinculan con tendencias sociales que modifican su metodología de organización política. Este enfoque concentra su interés en movilizar recursos tecnológicos, étnicos y asociativos para alcanzar amplio despliegue en el sistema político interno e internacional.

Sobre esta perspectiva de movimientos sociales, Boaventura De Sousa ha desarrollado referentes teóricos de interés y, específicamente, sobre las nuevas relaciones de los movimientos sociales con el Estado y con las reglas sociales que los articulan.

Es necesaria una nueva teoría de la subjetividad que explique el hecho de que nos encontramos en una compleja red de subjetividades que va incrementándose. Más allá de las reglas del colectivismo social, está emergiendo el colectivismo del yo. La lucha frente a los monopolios de interpretación debe orientarse a la forma que lleve a la proliferación de comunidades interpretativas políticas y jurídicas De Sousa, 1989, p. 247).

Los vínculos y contradicciones del sistema político y de los movimientos sociales configuran los campos de tensión, apropiados para explicar que las dinámicas de los movimientos se enfocan a lo público y no exclusivamente al Estado, y los campos de tensión en los que el sistema político se transforma histórica y territorialmente en virtud de la capacidad de incidencia política de los movimientos sociales para modelar decisiones públicas con orientación a ampliar los ámbitos de los derechos y de la política.

2. Los movimientos sociales en Latinoamérica y Colombia

Los movimientos sociales latinoamericanos se han estructurado a partir de referentes y prácticas

políticas, efectivamente distintas a las europeas, lo que autoriza actualizaciones y nuevas perspectivas de los movimientos, que se transforman en objeto de estudio, por cuanto constituyen un actor social definitivo para la constitución de la identidad política en Latinoamérica.

Las escenas de interés de los movimientos sociales latinoamericanos se han orientado a etnias, derechos sociales, ocupación de la tierra, políticas culturales, accesibilidad a lo público; referentes que se orientan a legitimar y a reconocer actores y movimientos sociales, y no exclusivamente a discutir la historia y las formalidades del Estado. Observamos dos panoramas, el europeo en el que los movimientos sociales mayoritariamente se focalizaron a la crítica del Estado liberal y el latinoamericano que se han ocupado de construir acciones colectivas en los terrenos de la cultura, la política, la tierra, como factores de autodeterminación social y de identidad, con repertorios políticos que no aspiran exclusivamente a entrar en el Estado.

Enfatizamos dos investigaciones que constatan la especificidad de sus prácticas en el contexto latinoamericano, la investigación “Movimientos sociales. Subjetividad y acción de los trabajadores desocupados en Argentina”, desarrollada por Martín Retamozo en 2009 y auspiciada por Flacso México y, la investigación, “*Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina. Construcción de nuevas democracias*”, realizada por Cristian Adel Mirza en 2006, en el marco de la colección Becas de Investigación de Clacso Buenos Aires, en ambas investigaciones identificamos la tendencia de los movimientos sociales latinoamericanos a confirmar el papel de actores sociales en ámbitos especializados de los social, con el propósito de legitimar temas y actores en entornos políticos, allende el Estado constitucional y formal.

En la primera investigación, Retamozo ha planteado que “*la categoría de subjetividad como una herramienta clave para la reconstrucción del vínculo entre el campo de las estructuraciones del orden social y los elementos del ámbito del sujeto y la acción. Esta categoría de subjetividad puede ayudar a pensar los procesos de conformación de los sujetos y movimientos sociales*” (2009:18), como subjetividades que indican la capacidad de acción política y de reconocimiento de actores, en entornos caracterizados por la localización de intereses y métodos de reconocimiento, las subjetividades y los sujetos que integran los

movimientos sociales, enfocados a definir nuevos referentes políticos que construyen identidad a partir de acciones que modelan en la sociedad referentes de la política.

En la segunda investigación, se establece una clasificación de los movimientos sociales, orientada a exponer sus contextos e iniciativas de los movimientos sociales en Latinoamérica, clasificación en la que los movimientos se constituyen en actores de poder que influyen en la estructura y desenlaces del sistema político latinoamericano; en esta clasificación identificamos movimientos sociales reflejodependientes, moderadamente autónomos y radicalmente autónomos (Mirza, 2006); también se identifican cuatro nociones de importancia: rectificación de la democracia constitucional, interacción de los movimientos con los sistemas de partidos, combinación de los esquemas electorales con las iniciativas del movimiento social y actualización de los mecanismos de cooptación de los regímenes sobre los movimientos de corte urbano.

Esta clasificación y estas nociones indican que los actuales movimientos sociales en Latinoamérica incursionan simultáneamente en diversos campos de su interés para estructurar identidades y acciones en el marco de nuevos temas, en los que los movimientos establecen vínculos con políticas públicas y en contextos territoriales para incidir en agendas y nuevos públicos.

3. Movimientos sociales, acción colectiva e iniciativas constituyentes

El sistema político representa, para los movimientos sociales, el ámbito de relaciones con el poder para establecer mecanismos de incidencia en las decisiones públicas del Estado y del Gobierno, en este contexto es pertinente indagar en los contenidos de esta pregunta: ¿cuáles son los factores que sustentan la incidencia de los movimientos sociales? La acción colectiva, constituye el primer factor que les permite a los movimientos establecerse como actores en el sistema político con propósitos de modelar decisiones públicas de importancia para grupos sociales, localizados en el Estado. Sobre la acción colectiva Alain Touraine dice: “*me refiero a un actor colectivo, cuya orientación principal es la defensa del sujeto, la lucha por los derechos y la dignidad de los trabajadores (...). Un movimiento social es simultáneamente un conflicto social y un proyecto cultural*” (1994, p. 237);

se explica que esta acción conjuga las estrategias políticas apropiadas para que los movimientos sociales alcancen reconocimiento político y, de otro lado, para que la acción colectiva influya en el curso de la historia, del Estado y en los métodos de toma de decisiones, que implican grupos sociales e iniciativas políticas interesadas en lograr reconocimiento político y derechos.

Se afirma sobre la acción colectiva que *“aunque, en cierto punto, la acción colectiva implica la confrontación abierta con las autoridades políticas, es decir, ‘echarse a la calle’, solo cuando esa actividad es apoyada por grupos organizados de forma sistemática, es probable que su impacto sobre las pautas de poder establecidas sea grande”* (Guidens, 1998, p. 643), para mostrar que los actores sociales se constituyen luego de diferenciar las características institucionales del Estado, de los objetivos sociales, y de los actores que se han configurado en contextos sociales, ligados al reconocimiento de la propia historia política que les permite localizarse social y políticamente en el Estado y en lo público; igualmente desde la acción colectiva los movimientos sociales adquieren capacidad de incidencia en las decisiones públicas del Estado y del Gobierno.

Un segundo factor, que permite les a los movimientos sociales estructurarse como actores incidentes en las decisiones del Estado y el Gobierno, está determinado por los repertorios que indican que los discursos de los movimientos, sus objetivos políticos y los temas de mayor recurrencia de la sociedad y del Estado representan los repertorios que se dividen según el ámbito de su aplicabilidad, es decir, repertorios sociales, repertorios políticos y repertorios históricos.

Las acciones colectivas y los repertorios les imprimen a los movimientos sociales la categoría de sujeto político, sobre lo que afirma Luis Andrango *“es el cúmulo de la resistencia social y política de los movimientos sociales, y que ahora requiere de acciones que fortalezcan el proceso de cambio en el país”* (2010, p. 46). El carácter de sujeto político se adquiere por la capacidad de reconocimiento y acción política, enfocada a mostrar que el Estado y el Gobierno contienen distintos componentes en los que se diferencian las instituciones políticas de los objetivos de los actores sociales.

El sujeto político recorre los caminos de la historia social, en los que los derechos representan logros políticos, orientados a situar en un lado del Estado

la legalidad formal y en otro lado del territorio la movilidad social, sustentada en repertorios y derechos que legitiman en el sujeto político su capacidad colectiva de deliberar sobre los cursos de acción que favorecerán grupos sociales y ciudadanos. Sobre este tema dice Norberto Bobbio:

Una de las características de la sociedad democrática es la de tener muchos centros de poder (de donde viene el nombre de “poliarquía”): el poder es más difuso en cuanto el gobierno de la sociedad está más regulado en todos sus niveles por procedimientos que admiten la participación, el disenso, y por tanto la proliferación de espacios en los que se toman decisiones colectivas (1989, p. 106).

Los movimientos sociales, se constituyen en sujetos políticos en la medida en que actúan colectivamente sobre ámbitos estratégicos del Estado y de la política, por lo que Beatriz Santamarina afirma que *“establecer variables del sistema sociopolítico, incide en la acción colectiva, pero sin que ello suponga desestimar la capacidad de los movimientos para movilizar recursos”* (2008, p. 119), logrando que su reconocimiento en el Estado se concrete por su capacidad de establecer la importancia de las instituciones políticas.

Igualmente, en la importancia de la acción colectiva y de los repertorios de los movimientos sociales debe indicarse que las identidades y las subjetividades señalan los ámbitos de materialización de los movimientos en dos sentidos: las migraciones como factor de repercusión en la historia y las identidades como estrategia de integración política en el territorio. Según Maritza Revilla, *“la hipótesis que aquí planteamos es que la identidad colectiva constituye en sí un incentivo selectivo para la acción”* (1994, p. 4); sobre identidades Charles Tilly afirma que *“los movimientos sociales ‘nuevos’ que luchan por la paz, el medio ambiente y la preferencia sexual, con su supuesto enfoque en la autonomía, la identidad y la democracia autogestionada”* (1995, p. 2).

Las migraciones y las identidades les permiten a los movimientos sociales desplegarse por la historia, por el Estado y por el territorio, para consolidar ámbitos políticos y territoriales, en los que las decisiones políticas dependen también de actores y sujetos políticos distintos al Estado. Las migraciones garantizan que los movimientos sociales repercutan en la historia y generen identidades sobre las que dice Alicia Ziccardi: *“es interesante destacar que este rediseño institucional y legal trae aparejado, en las*

democracias consolidadas, la promoción de nuevas formas de representación y participación social, estructuradas en torno a la pertenencia e identidad local de la ciudadanía" (1998, p.157).

Los movimientos sociales establecen vínculos para sostener la acción colectiva como práctica política influyente en el curso de la sociedad; por lo tanto, las identidades justifican el carácter compacto de los movimientos sociales en cuanto sujetos políticos que se muestran sólidos en la vida pública, gracias a que se reconocen en el Estado, al momento de tomar decisiones que los afecten.

Los movimientos alcanzan despliegue y reconocimiento político en el Estado y en el territorio, gracias a la capacidad de la acción colectiva y de los repertorios para incidir en las decisiones públicas; situación que les otorga la condición de sujeto político que, a su vez, registra migraciones e identidades enfocadas a ocupar el espectro político en el que el movimiento social legitima sus acciones, según Cristian Adel Mirza, *"exigiendo por otro lado una labor madura y persistente de los movimientos sociales en la consolidación de su papel en la construcción de los nuevos escenarios democráticos en vísperas de un posible cambio de las orientaciones gubernamentales"* (2006, p. 231).

Este artículo hace parte del doctorado en Ciencias Humanas y Sociales que realiza el autor y muestra que la línea de investigación, Movimientos Sociales, Identidades y Nuevas Subjetividades, se consolida en consideración al recorrido histórico, territorial y teórico, realizado sobre los conceptos y aspectos de los movimientos sociales, es decir, la acción colectiva, los repertorios, las migraciones, las identidades y, el carácter de sujeto político de los movimientos sociales explican que estos son objetos de estudio, considerando que tienen presencia en la historia política de occidente y en los tiempos recientes de Latinoamérica y Colombia.

4. Movimientos sociales, poder gubernamental y políticas públicas

Los movimientos sociales, en Colombia, se han localizado históricamente en la franja política compuesta por iniciativas y gestas sociales que, con sentido de vindicación cultural y política, han facilitado la construcción de referentes sindicales, campesinos, obreros y estudiantiles, sustentados en la disputa por la opinión pública; sobre esto señala

Mauricio Archila: *"en consecuencia, entendemos por movimientos sociales aquellas expresiones de resistencia colectiva (más o menos permanente) a las distintas formas de dominación y que exigen transformaciones sociales"* (1994, p. 256), logrando que en el Estado colombiano los movimientos sociales se identifiquen con iniciativas y grupos sociales destacados por la capacidad de presión social frente a circunstancias concretas de derechos, inclusión y reconocimiento.

Los movimientos en el país se han caracterizado por la articulación de las acciones sociales al territorio en cuatro aspectos. En el primer aspecto, los movimientos sociales han concurrido a la estrategia de asociación política para propiciar vindicaciones de orden gremial y sindical que permiten el reconocimiento de tradiciones obreras para las cuales el Estado es el objeto de la controversia política; por lo tanto, la capacidad de asociación se traduce en capacidad política para influir en el Estado en materia de reconocimientos y derechos.

En el segundo aspecto, los movimientos sociales, han constituido la presión social como estrategia de poder político para incidir en el Estado y en el Gobierno; sobre el tema Juliana Flórez ha planteado que *"una vez abandonado el concepto de cultura como sistema de valores, el término políticas culturales adquirió otros sentidos. Por un lado, fue entendido como un conjunto de prácticas sociales"* (2008, p. 278), asumiendo que los actores sociales incorporados en el movimiento social no aplican con total certeza política los instrumentos del Estado en materia de reconocimiento e inclusión.

La presión social, se configura como la estrategia política por excelencia que aglutina actores y movimientos sociales enfocados a ocupar una porción de la vida pública, luego de presionar socialmente al Estado para su articulación a decisiones estratégicas de la sociedad y de lo público; como señala Alejandro Lozano: *"la tarea de escrutar la multiplicidad, nada homogénea, de sentidos que ha tenido lo público, inconveniente extensivo a términos como autoridad pública, publicidad, interés público"* (2005, p. 31). Luego, la presión social de los movimientos sociales explica por qué en Colombia estos se sitúan en la franja política periférica contentiva de factores de poder, contruidos marginal y liminarmente, sobre lo que indica Ziccardi: *"la exclusión social hace referencia, entonces, a procesos y prácticas de las sociedades complejas que se convierten en 'factores de riesgo social' compartidos por determinados colectivos sociales"* (2008, p. 13).

El tercer aspecto de los movimientos sociales, que se destaca en Colombia, está sustentado en la construcción de la democracia con perspectiva constitucional y participativa, es decir, los movimientos sociales en Colombia tienen procedencia territorial, regional y municipal y, simultáneamente, han propiciado mecanismos de intervención institucional, traducidos en leyes de inclusión y reconocimiento cultural; sobre este tópico David Roll expone que las reformas políticas han resultado fundamentales en la relación instituciones y leyes (2001); en este contexto la combinación de territorio y leyes ha facilitado que los movimientos sociales colombianos registren una formalización parcial de sus iniciativas, lo que indica que su fuerza política está condicionada por su capacidad de representarse constitucionalmente.

El cuarto aspecto indica que los movimientos sociales en Colombia han comprendido la política con sentido colectivo y enfocado a estrategias de oposición política y oposición electoral para mostrar que la acción pública es el resultado de la historia política del movimiento social y, en ningún caso, es el resultado de metodologías institucionales de alianzas políticas. Los movimientos sociales en Colombia han construido su historia social a partir de la aplicación de estrategias políticas de presión social, de disputa con la institucionalidad, de abordaje de métodos constitucionales y de construcción de la acción pública por medios colectivos para expresar que en el centro estatal e institucional en Colombia no hay efectivas estrategias de reconocimiento político y, por tanto, hay que situarse en la periferia de lo público.

5. Políticas públicas y movimientos sociales: una original relación para incidir en lo público

La localización de los movimientos sociales en franjas políticas, adyacentes al centro institucionalizado del Estado, demanda la exploración de los métodos políticos apropiados para sustentar su comunicación con el Estado y con el poder gubernamental; en este contexto es pertinente plantear esta pregunta: ¿cuáles estrategias de interés social e institucional articulan los movimientos sociales con las decisiones públicas en el marco del Estado territorial? Para responderla, es pertinente indicar que las políticas públicas, al articularse con los movimientos sociales, constituyen una estrategia de decisión pública de interés social, considerando que se combinan dos factores de poder

de origen territorial con enfoque a decisiones públicas que amplían la esfera del Estado y de lo público.

Se desarrollarán dos elementos que permiten comprender la relación indicada de movimiento social y política pública: el Gobierno y los enfoques de política pública. El primer elemento es el Gobierno, considerando que este se constituye en el centro de poder en el que las decisiones públicas se explican a partir de la capacidad gubernamental de generar estabilidad y orden interno del sistema político y, consecuentemente, el Gobierno representa la capacidad de integración de los actores y los movimientos de la sociedad a la vida pública, logrando que las rutas de accesibilidad al poder se enmarque en la función pública y la función administrativa que, en simultánea, legaliza la relación del Gobierno con los actores sociales.

El Gobierno representa el punto de contacto con la política pública, considerando que los fines y los medios se conjugan para que la administración de la democracia y de la política resulte de cuerpos administrativos dotados técnica y políticamente para establecer vínculos entre las iniciativas de los movimientos sociales y las políticas públicas, como factores de decisión pública, sobre lo que explica Carlos Salazar: *“ya ningún político gobierna en una polis comprensible y autárquica en sí como en los tiempos de los antiguos griegos. Todo político local tiene que pensar el mundo si busca conceptos exitosos para sacar adelante su comunidad”* (2009, p. 22).

El Gobierno representa el punto de contacto indicado, porque está autorizado administrativa y políticamente para combinar el componente constitucional del Estado, con el componente administrativo, para incorporar en la vida pública movimientos de la sociedad e iniciativas de actores que intentan instalarse en el juego político de las decisiones; el Gobierno es condición de incorporación de las políticas en el juego político de los actores y en el sistema político; sobre lo que apunta Pedro Medellín: *“resulta importante observar que los procesos de estructuración de las políticas públicas no sólo modifican los contextos de los gobernados. También deben modificar los contextos en que se desenvuelven los gobernantes. Tanto los que conducen el gobierno, como los que realizan las tareas concretas de la acción pública”* (2004, p. 31).

Visto de este modo, el Gobierno facilita la relación de movimiento social y política pública, y de paso

legítima el componente gubernamental del Estado y activa la legalidad que recubre la acción pública en el Estado y en el sistema político. Por su parte, Talcott Parsons nos dice: “*la idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva*” (2007, p. 37), representan las estrategias de toma de decisiones que permiten la participación de actores sociales y políticos en la vida pública, mediante la capacidad de incidencia en los temas estratégicos del Gobierno y del Estado, considerando que la política pública que logra poner en el escenario político las características y los objetivos de las decisiones de gobierno que incluyen actores políticos.

El papel de una política pública es poner en comunicación el Estado con la sociedad y con el Gobierno, y para comprenderlo es adecuado entrar en los enfoques destacados de política pública que luego justifican su articulación con los movimientos sociales en el marco del sistema político y de lo público. Para los efectos de este artículo, se han definido cuatro enfoques de política pública, el de André Noël Roth (2007), que explica el papel de los actores; el de Jorge Iván Cuervo (2007), que articula la política pública, con la administración pública y el desarrollo territorial: el enfoque de Pierre Muller (2003) que, por su parte, vincula la política pública con la gestión de las organizaciones públicas, y el enfoque de redes en el que la política pública surge de integrar burocracia, poder y territorio.

El primer enfoque está representado en André Noël Roth Deubel:

Considero que una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una Institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales y colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (2007, p. 27).

Para este autor, la política pública implica la determinación de los actores de política para la evaluación de los sistemas de decisión tomados con incidencia en el gobierno, en el Estado y en la sociedad.

En este enfoque la política pública se focaliza en problemas públicos que pueden observarse desde distintas perspectivas asociadas a actores de política

pública, es decir, el Estado, el gobierno, la gestión pública y la sociedad. Problemas sobre los que Luis Fernando Aguilar indica que “*el sinfín de problemas, su heterogeneidad, complejidad, escala, conflictualidad, variabilidad (...), planteaba cada vez más cuestiones no sólo de definición de los problemas sino de su tratabilidad*” (1993, p. 16).

El segundo enfoque de política pública está representado en las tesis de Jorge Iván Cuervo “*es una forma específica de enfocar y resolver los problemas sociales que supone en el proceso de toma de decisiones la construcción y consolidación de consensos*” (2007, p. 68), para quien la política pública es el campo gubernamental en el que las decisiones públicas se concretan en el lenguaje institucional y gubernamental del plan de desarrollo, de la planeación estratégica y de las acciones administrativas que legitiman las políticas públicas en el contexto del Estado.

El tercer enfoque de políticas públicas está representado en las tesis de Pierre Muller:

El objeto de una política pública consiste en modificar el ámbito o entorno de los actores implicados, la percepción que estos pueden tener de ella y, entonces, sus conductas sociales, tomar una decisión es ya poner en marcha una política en la medida en que los diferentes actores (ciudadanos, gremios, otros ministerios), van a modificar probablemente sus conductas en función de esta decisión (2002, p. 23).

Con lo que indica que la gestión pública es el escenario apropiado para la implementación de políticas públicas, considerando que la administración permite poner en orden los métodos y los componentes de la política, ajustándose a reglas administrativas que explican la unidad del Estado.

El cuarto enfoque es el enfoque de redes, sobre el cual Erik Hans Klijn explica que “*las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas*” (1998, p. 5) que consiste en profundizar el juego político de las decisiones, mediante la interacción de Gobierno, administración y actores. En este enfoque la política pública configura consensos sobre los temas estratégicos de la sociedad. En igual sentido, se precisan las funciones y demandas que permiten a los actores de política pública, diseñarlas e implementarlas (Subirats, 1996).

En el marco de los enfoques de políticas públicas, los movimientos sociales se constituyen en factores de poder, considerando que los sistemas de decisión provistos por las políticas públicas, se articulan a las acciones colectivas, a los repertorios y a la presión social ejercida para mostrar que, en el contexto de políticas, la historia y la estrategia de los movimientos sociales incorporan un nuevo método de acción política y, consecuentemente, la acción colectiva de los repertorios de los movimientos sociales se consolidan en virtud de su enlace con las políticas públicas; sobre el tema es pertinente el planteamiento de Jean Franco Pasquino: “*de la movilización se pasa a la acción colectiva, es decir, a la persecución de fines comunes. Naturalmente, el proceso de movilización y acción colectiva puede hacerse difícil y a veces romperse por las reacciones de los detentadores del poder, que pueden recurrir a la represión (es decir, elevar los costos de la acción colectiva)*” (1986, p. 208).

¿Cuáles son los efectos de la articulación de los movimientos sociales y los enfoques de política? Estos se sintetizan en cinco efectos: 1) los movimientos sociales consolidan su intervención en las decisiones públicas mediante el refuerzo social de la acción colectiva, por cuenta de la política pública; 2) las políticas públicas focalizan su contenido y su método político en redes de problemas y decisiones, en las que los movimientos sociales son actores directos con capacidad política para poner en público los problemas territoriales y el sentido colectivo de las redes; 3) los movimientos sociales actualizan su historia y sus repertorios, considerando que en el marco de políticas públicas se incorporan movimientos ciudadanos, vecinales y barriales que, por intermedio de políticas públicas, actualizan el sentido político, histórico y territorial de los movimientos sociales; 4) las políticas públicas profundizan su capacidad política de incidencia en el Gobierno y en el Estado, porque responden a nuevas demandas de movimientos sociales ciudadanos y urbanos; luego, las políticas públicas le imprimen a los movimientos sociales actualidad representada en demandas y ofertas de nuevos derechos, sin perder de vista la historia gremial, cultural y social de los movimientos sociales, 5) los movimientos sociales incorporan en sus repertorios sociales, históricos y territoriales; las nomenclaturas y los métodos de las políticas públicas, para confirmar que los repertorios de los movimientos sociales, también son repertorios de política pública.

El elemento estratégico, resultante de la relación de movimientos sociales y políticas públicas, consiste en la rectificación del sentido institucional y territorial del Gobierno, esto porque las políticas públicas aportan su sentido gubernamental y los movimientos sociales aportan la capacidad política de poner temas y problemas en la escena pública.

En el marco de la relación de las políticas públicas y de los movimientos sociales, en el que el Gobierno combina ahora el sentido colectivo de los actores y el componente social y decisonal de las políticas públicas, se observa que la institucionalidad pública se transforma para incorporar nuevos actores de política, esto es, los movimientos sociales, lo que indica que el sentido municipal y local del Gobierno y de la institucionalidad se conciben como dimensiones del sistema político que conjuga diversos actores vinculados con gobierno, políticas públicas, movimientos sociales, decisiones públicas y cosmovisiones del territorio, considerando como eje el gobierno que indica, según Jeckel Dror, “*otros mecanismos similares de decisión pública, o con la “sociedad civil” que, en ocasiones, es considerada determinante en las actividades gubernamentales*” (1994, p. 13).

6. Movimiento social, poder local e iniciativas municipales constituyentes

Los movimientos sociales, vistos en su historia, indican acciones colectivas, repertorios sociales, gestas, movilización de intereses territoriales y gremiales que, en cada caso, representan objeto de análisis de los enfoques de movimientos. Es pertinente afirmar que el análisis historiográfico deberá complementarse con versiones recientes de acción política en la que los movimientos sociales actualizan su corpus histórico y público con nuevos métodos de acción política y recientes escenas de decisión social, y visualizar el ascenso de nuevos repertorios al lenguaje y a la práctica de los movimientos, es decir, movimientos sociales vinculantes de territorio, de políticas públicas, de gubernamentalidad, de ciudadanía y de institucionalidad municipal.

Considerando el imperativo de la actualización de los movimientos sociales en su contenido y en su método político es pertinente indicar que las iniciativas constituyentes municipales; como se indica en la investigación realizada por Ramiro Vélez: “*estos procesos de carácter local han registrado*

en el país cambios interesantes en la vida pública, se refleja el reacomodamiento de los conceptos clásicos de la democracia representativa y el surgimiento de autonomías políticas por la vía de la democracia participativa” (2005, p. 27), y representan un campo de interés en el que el movimiento social se asume legitimado por una iniciativa ciudadana que, en calidad de movimiento ciudadano, permite contextualizar nuevos ámbitos de los movimientos sociales y, en particular, con sentido y enfoque municipal, subregional y local.

Las asambleas municipales constituyentes representan movimientos ciudadanos que registran las características de movimiento social, por cuanto movilizan recursos políticos y culturales que integran repertorios; sobre los que expone Miguel Ouviaña: “*numerosos vecinos que quizás no participan más, físicamente, de la asamblea de su barrio, mantienen todavía una vinculación permanente con ella a través de variar redes de intercambio de apoyo*” (2008, p. 95); en este caso, localizados en la participación, en los escenarios municipales, en los que las acciones de las asambleas constituyentes muestran capacidad de deliberación social y capacidad de integrar políticas, traducidas en decisiones públicas con efectos en el territorio y en la institucionalidad pública municipal.

La acción colectiva representa, para los movimientos sociales, la dimensión política de reconocimiento de derechos y conquistas en su historia interna y territorial; en este marco, las asambleas constituyentes municipales indican logros institucionales, territoriales y públicos que expresan características de acción colectiva, ahora con sentido municipal y territorializada en los contextos sociales y gubernamentales propiciados por las asambleas constituyentes.

En estas condiciones, las asambleas constituyentes municipales tienen calidad de sujeto político, por cuanto se revisten de acción política con intereses sociales específicos de incidir en las decisiones públicas del ámbito gubernamental e institucional del nivel municipal; sobre lo que indica Robert Dahl: “*las instituciones políticas de la democracia asambleísta se podrían ver sin inconvenientes como instituciones que cumplen los requisitos de un ‘gobierno del pueblo’. Los ciudadanos serían libres de enterarse todo lo que pudieran sobre las propuestas que se les van a presentar*” (2006, p. 25). La dimensión de sujeto político se establece luego de exponer en público el carácter de factor de poder municipal que le otorga de paso la

calidad de actor incidente en lo público y en el diseño de decisiones de gobierno.

En el marco de las características de las asambleas municipales constituyentes, articuladas al sentido de sujeto político, focalizado a la construcción y aplicación de repertorios vinculados con políticas públicas, resulta estratégico indicar que estos movimientos de corte constituyente establecen vínculos con el poder gubernamental para institucionalizar recientes contextos de relación política y administrativa.

La institucionalidad pública municipal y el Gobierno se actualizan en el interés de incorporar iniciativas y mandatos populares que indican reconocimientos de derechos y actores dispuestos estratégicamente en el territorio y en lo público, para diseñar e implementar decisiones públicas aglutinantes de actores mixtos conformados por ciudadanías constituyentes, por burocracias públicas municipales y por modalidades de políticas públicas que imperativamente incluyen en la agenda pública los criterios recientes de acción pública que muestra el nuevo panorama municipal propicio para la acción de movimientos sociales con sentido constituyente y ciudadano; movimientos que reivindicaban la revitalización de la democracia de base, de los poderes locales y de las acciones tendentes a la optimización del medio ambiente.

El elemento de concreción de la relación de poder constituyente, de poderes institucionales y de gobierno está determinado por la agenda pública, gracias a que esta pone los acentos políticos y administrativos en el nivel de las prioridades públicas de los actores que integran los procesos de consenso social sobre el curso de la historia local, en la que los movimientos ciudadanos y sociales interactúan para construir decisiones públicas vinculadas con repertorios y gestas que se reconocen en el contexto de acuerdos políticos y administrativos del Gobierno con las asambleas constituyentes municipales; agenda sobre la que dice Aguilar: “*la manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico. Políticamente, expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado*” (2006, p. 26).

La agenda pública indica la síntesis de los repertorios de los movimientos ciudadanos, de los poderes gubernamentales y de las decisiones públicas que concurren en la vida pública del territorio municipal,

en el que el juego político se dispone para combinar intereses sociales con lógicas administrativas enfocadas a la inclusión y al reconocimiento de nuevos poderes locales propiciados por consensos sobre el diseño e implementabilidad de políticas públicas procedentes de actores territoriales y constituyentes.

Para concretar el sentido social, gubernamental y territorial de la agenda pública, es apropiado explorar su contenido y sus estrategias de acción. Estas agendas son por excelencia la potenciación de la toma de decisiones públicas por cuenta de los actores y agentes sociales localizados en el municipio.

Según los aspectos señalados, es pertinente exponer la característica fundante de la agenda pública y exponer sus contenidos. El imperativo de la Agenda Pública en el proceso de su construcción consiste en indicar que, para materializarse en el nivel social y territorial del municipio y de las regiones, es obligante que la totalidad de las subagendas o agendas que la componen se concreten integralmente; en caso contrario no se autoriza su implementación o el uso del lenguaje de la agenda pública, indicando que esta surge de la participación de la diversa composición de la sociedad territorial o, lo que es igual, la agenda pública es el resultado de las dinámicas del “juego social” de las decisiones públicas del municipio y las regiones, sobre la relación del juego social y la agenda pública. Carlos Matus ha planteado que *“Los actores sociales, sin embargo, generan una cierta inercia cultural, y sus prácticas de cálculo estratégico en la oposición los conducen a ignorar la necesidad de la planificación formalizada en el gobierno del Estado”* (1987, p. 71).

La agenda pública está determinada por cinco subagendas o agendas de articulación que permiten la incorporación de intereses, temas y actores en la agenda. La primera agenda se denomina agenda gubernamental, y está signada por el plan de desarrollo, esto es, en esta agenda los gobernantes producto de elecciones ponen su cosmovisión del Estado y de las metodologías para aplicar sus esquemas de administración pública; sobre este tema indica Gustavo Molina: *“muchos de los municipios de Colombia (las ciudades más grandes) están incorporando en su lenguaje institucional, así como de sus prácticas administrativas el tema de la gestión pública”* (2008, p. 30).

La segunda agenda se denomina agenda sectorial, y se consolida con la incorporación de problemáticas

territoriales y sociales. En consecuencia, en esta se registran los factores públicos, ciudadanos y estatales que generan situaciones que limitan la accesibilidad de los grupos humanos a los bienes públicos. En esta agenda las decisiones públicas son proporcionales al número e impacto de las problemáticas públicas; sobre la relación de agenda y problemática pública señala Juan Antonio Zornoza que *“las necesidades sociales básicas suponen adicionalmente en el acceso a bienes y servicios intangibles como equidad de género, tolerancia, respeto, derechos ciudadanos, desarrollo social, inclusión y, como mecanismo de garantía, la participación directa en las decisiones que tradicionalmente les han sido usurpadas por el Estado”* (2009, p. 97).

La tercera agenda se denomina agenda ciudadana, y está determinada por las iniciativas de organizaciones de la sociedad territorial y municipal que alcanzan reconocimiento por su capacidad de integrarse en la agenda, gracias a que agudizan su metodología de identificación de nuevos actores sociales que movilizan intereses y que se integran en la agenda ciudadana, porque reconocen la diversa composición de la vida pública del municipio y las regiones.

En esta agenda, se incorporan las redes sociales internas e internacionales que registran interés en poner en la agenda pública nuevos temas y nuevos métodos de interés público que, según William Ortiz:

De este modo, el concepto significa el proceso y la manera como ciertas formaciones y prácticas culturales forjan nuevas identidades y estrategias en la formación de comunidades y pertenencias, permitiendo a la gente reclamar sus derechos públicos y privados, conduciendo formas renovadas de relaciones sociales, obligaciones y estrategias de pertenencia y adquisición de capacidades sociales (2011, p. 70).

La cuarta agenda se denomina agenda de los recursos; en esta se localizan el conjunto de bienes culturales y administrativos de la sociedad y del Estado, y se incluyen los patrimonios culturales, lingüísticos, artísticos, estéticos, ambientales, políticos de cooperación, humanos, ancestrales, pedagógicos, lúdicos, barriales, organizativos, en fin, todos los recursos que sustentan las decisiones públicas con enfoque a actores y organizaciones de la sociedad municipal y territorial.

La quinta agenda se denomina de las decisiones; en esta se registra la totalidad de los ámbitos de interés y de impacto de las acciones tomadas por gobernantes y por actores y organizaciones de la sociedad; luego, la agenda de las decisiones está signada por la capacidad de los actores para aplicar recursos en situaciones concretas y por la capacidad de los actores para seguir el curso de las acciones que implican la accesibilidad de estos a los bienes y a los recursos públicos, culturales y territoriales. En efecto, la agenda de las decisiones consiste en poner en público o publicitar los métodos, los contenidos y los impactos de las decisiones públicas tomadas con enfoque a situaciones específicas del nivel municipal y territorial. Sobre este elemento expresa Roll: *“y por el que las orientaciones y actitudes tradicionales ceden paso a procesos más dinámicos de formación de las decisiones”* (2001, p. 492).

6. Conclusiones

Los movimientos sociales, en el contexto europeo, han configurado estrategias de disputa con el Estado, considerando metodologías políticas de protesta y de movilización. Sin embargo, para el caso latinoamericano, los movimientos sociales han registrado estrategias de acción política que definen ámbitos políticos de otro corte, esto es, en Latinoamérica los movimientos sociales se definen por la capacidad de incidencia en la esfera pública por intermedio de la acción política basada en alianzas con otros actores políticos y por su ocupación del territorio con fines de visibilidad política y social.

En este contexto, los movimientos sociales se localizan territorialmente en las iniciativas ciudadanas que han sustituido la historia del Estado nacional por las subjetividades políticas y por la acción pública, basada en la incidencia, en el Gobierno, configurando juegos sociales de iniciativa política: a su vez, la acción colectiva se enfoca a mostrar opciones de poder, sustentadas en la capacidad local de incidencia en lo público con efectos territoriales de la política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2006). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3 ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Almond, A. (1990). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Almond, G. A. & Verba, S. (1970). *La cultura cívica; estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Andrango, L. (2010). Las organizaciones sociales y los procesos de cambio en el Ecuador. En: Secretaría de los Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y Ministerio de la Coordinación de la Política. *Los movimientos sociales y el sujeto histórico* (pp. 42-48). Quito: Autores.
- Archila, M. (1994). Historiografía sobre los movimientos sociales en Colombia: siglo XX. En B. Tovar *La historia al final del milenio: Ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana* (pp. 250-318). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Bobbio, N. (1989). *Liberalismo y democracia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Canevaro, S. (2007). Cuerpo, teatro y migración: movilidad identitaria de jóvenes migrantes en Buenos Aires. En *Cuadernos del IDES*, 12, 3-24.
- Chihu, A. (2006). *El "análisis de los marcos" en la sociología de los movimientos sociales*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cuervo, J. I. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En *Ensayos sobre Políticas Públicas* (pp. 67-95). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dahl, R. A. (2006). *La igualdad política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- De Sousa, B. (1989). *La transición postmoderna: derecho y política*. En *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 6, 223-264.
- Dallanegra, L. (2003). El sistema político latinoamericano. En *Revista Reflexión Política*, 10 (5). 1-26.
- Dror, Y. (1994). *La capacidad de gobernar: informe al club de Roma*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Espinosa, M. A. (2006). Región: o el retorno del debate sobre la cuestión nacional en los países dependientes. En Jiménez, L. C. (comp.) *Región espacio y territorio en Colombia* (pp. 105-128). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Flórez, J. (2008). Una aproximación a la dimensión del disenso de los movimientos sociales: la implosión de la identidad étnica en la red proceso de comunidades negras de Colombia. En Bettina, Levy. Natalia Gianatelli (comps.). *La política en movimiento: identidades y experiencias de organización en América Latina* (pp. 275-309). Buenos Aires. Clacso Colección Becas de investigación..
- Guerrero, O. (2000). *Teoría administrativa del estado*. México: Oxford University Press.
- Klijin, E. H. (1998). *Redes de políticas públicas: una visión general*. Londres: SAGE Publications Ltd.
- Lozano, A. (2005). Algunos problemas sobre lo público, los saberes, las esferas y las relaciones, las estéticas de lo inadmisibles. En Lozano, A. (ed). *Hacia una definición de lo público* (pp. 31-46). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y ESAP.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: Cepal.
- Mirza, C. A. (2006). *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*. Buenos Aires: Colección Becas de investigación.
- Molina, G. A. (2008). *Descentralización política y gestión pública en los municipios del sur del área metropolitana del valle de Aburrá*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Colombia. Universidad Externado de Colombia.
- Ortiz, W. (2011) *Ciudadanía alternativa: nueva forma de manifestación constitucional*. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Ouviña, H. (2008). Las Asambleas Barriales y la construcción de lo "público no estatal": La experiencia en la ciudad autónoma de Buenos Aires. En Bettina, Levy. Natalia Gianatelli, (comps.). *La política en movimiento; identidades y experiencias de organización en América Latina* (pp. 65-102). Buenos Aires: Clacso.
- Parson, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pasquino, G. (1996). Participación política, grupos y movimientos. En Bartolini, S. Cotta, M. & Morlino, L. *Manual de ciencia política* (179-215). Madrid: Alianza editorial.
- Retamozo, M. (2009). *Movimientos sociales: subjetividad y acción de los trabajadores desocupados en Argentina*. México: FLACSO.
- Revilla, M. (1994). El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido. En *Revista Zona Abierta*, 69, 181-213.
- Roll, D. (2001). *Un siglo de ambigüedad: para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia*. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-IEPRI y Centro de Estudios de la Realidad Colombiana -.
- Roth, A. N. (2007). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (2009). *Políticas públicas & Think Tanks*. Colombia. Graficolor.
- Santamarina, B. (2008). Movimientos sociales: una revisión teórica y nuevas aproximaciones. En *Boletín de Antropología*, 39 (22), 112-131.
- Subirats, J. (1996). Análisis de políticas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común. En Q, Brugét, J, Subirats (comps.). *Lecturas de gestión pública* (pp. 151-162). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universal.
- Tilly, Ch. (2005). La democratización mediante la lucha. *Sociológica*, 57, 35-57.
- Tilly, Ch. (1995). Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicos de actuaciones políticas. *Sociológica*, 28, 2-18.
- Tomassini, L. (1994). *La reforma del Estado y las políticas públicas*. Chile: Andrés.
- Vélez, R. A (2010). *Políticas públicas y gobierno público en Medellín. Estrategias de consolidación de derecho público con perspectiva territorial*. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Zibechi, R. (2008). *América Latina: periferias urbanas, territorios en resistencia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Ziccardi, A. (2008). Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En Ziccardi, A. *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social* (pp. 9-33). Bogotá. Siglo de Hombre Editores. .
- Zornoza, J. A. (2001). *Políticas de inclusión social en Medellín. Análisis de caso*. En J, Zornoza, S, Arroyave Alzate, & N, Rodríguez, (Comp). *Políticas públicas en sistemas críticos*. (339-361). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

resumen

El presente texto busca desarrollar la siguiente pregunta: ¿El desarrollo local implica acabar con las prácticas de vida rurales de las comunidades? En el mundo actual, la concepción de desarrollo está enmarcada en la cantidad de cemento que pueden llegar a tener las ciudades, debido a los pasos avasalladores del supuesto desarrollo capitalista, los cuales destruyen la concepción de territorios, junto con sus prácticas culturales, sociales, ambientales, económicas y políticas. Por ello, se hace relevante analizar la concepción de desarrollo local en una ciudad como Bogotá, capital de Colombia, considerada una de las metrópolis de América del Sur.

Palabras Claves: territorio, desarrollo, desarrollo local y rural, urbano.

abstract

This paper seeks to develop the following question: Is the local development involves ending practices of rural life in the communities? In today's world, the concept of development is framed in the amount of cement can have the cities, due to the overpowering steps of course capitalist development, which destroy the concept of territories, along with their cultural practices, social environmental, economic and political. Therefore, it is important to analyze the concept of local development in a city like Bogota, capital of Colombia, considered one of the metropolises of South America.

Key words: territory development, local development and rural, urban

resumo

O presente texto busca desenvolver a seguinte pergunta: O desenvolvimento local implica acabar com as práticas de vida rurais das comunidades? No mundo atual, a concepção de desenvolvimento está marcada pela quantidade de cimento que as cidades podem chegar a ter, devido aos passos avasalladores do suposto desenvolvimento capitalista, os quais destroem a concepção de territórios, junto com suas práticas culturais, sociais, ambientais, econômicas e políticas. Por isso, torna-se relevante analisar a concepção de desenvolvimento local em uma cidade como Bogotá, capital da Colômbia, considerada uma das metrópoles da América do Sul.

Palavras-chave: território, desenvolvimento, desenvolvimento local e rural, urbano

El desarrollo local vs. las prácticas de vida rural. La experiencia de la localidad de Usme, Bogotá- Colombia

ARIAS SÁNCHEZ MARLON ¹

SASTRE ARDILA JOHN JAIRO ²

Introducción

Si bien es cierto que la posibilidad de otros mundos, diferentes al devastado por el capitalismo, radica en la emergencia de circuitos solidarios que integren una forma efectiva entre ciudad y campo, donde no prime la mercantilización y el dominio de quienes ostentan el poder político y/o económico, sino el respeto, la cooperación y la solidaridad, lo que se puede entender en algunos pueblos indígenas como el “buen vivir”, no se puede alcanzar sin el desarrollo de modelos de producción colectivos y de autoabastecimiento, que separen la forma clásica de relación desigual entre ciudad y campo, los cuales contribuyen a condiciones sociales injustas, ausentes de garantías y posibilidades.

En este sentido, es esencial pensar y revisar lo que está pasando en algunas concentraciones urbanas a nivel mundial, las cuales, en respuesta a un proyecto de desarrollo, acogen al mayor número de seres humanos y amplían sus fronteras urbanas, transformando y adaptando espacios geográficos a modelos de ordenamiento y de configuración de relaciones, en los que priman procesos de vaciamiento de sentidos y significados, pues en lo urbano, tiene valor la propiedad y no el territorio. En la ciudad, bajo el orden mundial predominante: “*lo justo para los propietarios es su acumulación sin límites, su derecho a explotar, someter y oprimir según los mandatos de la libertad*” (Restrepo, 2012, p. 9), lo que lleva a una concepción destructora de la vida y de todo lo que la compone, actuando de manera irrespetuosa con el territorio y trasgrediendo a la única dueña de todo lo que conocemos, la tierra.

Recibido: octubre de 2014
Aprobado: noviembre de 2014

- 1 Licenciado en Psicología y Pedagogía de la Universidad Pedagógica Nacional, estudiante de la Maestría en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo: marlon88arias@gmail.com, marlon.arias@javeriana.edu.co
- 2 Licenciado en Educación Comunitaria de la Universidad Pedagógica Nacional, estudiante de la Maestría en Historia de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo: jonsas7@hotmail.com

La economía —mundo capitalista— se ha encargado de presentar la tierra como uno de los medios de producción necesarios para el desarrollo económico, no obstante, como bien lo plantea Immanuel Wallerstein, “*la desruralización del mundo, la cual va muy avanzada y en buena medida estará concluida en los siguientes veinticinco años*” (2006, p. 111), es la evidencia de lo que ocurre en las ciudades capitales del mundo, y en esto, la ciudad de Bogotá, considerada una de las grandes metrópolis de Latinoamérica, no es la excepción.

Bogotá, en los últimos años, se ha convertido en un lugar atractivo para vivir o visitar; sin embargo, en diferentes ocasiones se desconocen las múltiples realidades que viven sus habitantes a lo largo y ancho de sus localidades. En ese orden de ideas, las propuestas de ordenamiento territorial que se llevan a cabo en dicha urbe se convierten en un aspecto relevante para la organización del territorio, desde el ámbito de la administración gubernamental, pero no desde una construcción social articulada, en la que se permite estrechar relaciones entre los ciudadanos y la administración pública. Muestra de ello es, en la actualidad, el plan de ordenamiento territorial que plantea la ardua tarea de otorgar espacios de vivienda para los diferentes ciudadanos en algunas localidades, y determina en otras grandes zonas la reubicación de sectores productivos y comerciales, cambiando la valorización del metro cuadrado según su uso y ubicación. Al respecto, la localidad Quinta de Usme se ha proyectado como un megaproyecto de urbanización desde la Administración Distrital, en busca de alternativas al crecimiento demográfico que se viene presentando desde hace décadas en el centro del país y cuyo mayor acopio se da en la capital.

Independiente de las características culturales, sociales, económicas, políticas y ambientales de un territorio específico, bajo el paradigma de desarrollo en la ciudad de Bogotá se implementan en este momento proyectos de vivienda de interés social que, si bien responden a una necesidad de vivienda para algunos, también hacen eco de unas dinámicas estructurales en las que el sur aparece como la periferia perfecta para acumular por expropiación, modificar espacios, construir escenarios de inversión y contribuir al proceso de búsqueda de beneficio para el sector financiero, por medio de los sueños de una clase baja que ha sido forjada por una política de Estado.

Paradigma o espejismo, el capitalismo se sigue posicionando para poder ampliar sus barreras, sin importar el costo ambiental ni humano que pueda llegar a tener, tanto en la actualidad como para los próximos años, y para las generaciones venideras; pero, a su vez, las comunidades también se organizan y luchan de distintas formas para resistir los efectos de injusticia social, entre los que más resaltan: la desigualdad, la pobreza, la estigmatización, la opresión, la represión, el desempleo, la violación de los derechos humanos, el desplazamiento, entre otros, los cuales se ubican en los territorios periféricos que hacen parte de la capital bogotana.

La localidad Quinta de Usme tiene un pasado que está ligado a la comunidad indígena de los muiscas; los primeros aborígenes que se instalaron en el territorio provenían de esa comunidad. No obstante, esta no fue la única comunidad indígena, también se asentaron otras en el territorio, gracias a las bondades que poseen los suelos para la agricultura, así como a la riqueza de las fuentes hídricas. Esta zona se convirtió, para las comunidades indígenas, en un espacio territorial en el cual se desarrollaron elementales formas de producción y supervivencia, adicionalmente, “*con la invasión española sus costumbres y vida cambian totalmente; la imposición de un nuevo sistema de dominación, deja a los nativos en condiciones de esclavos*” (Vargas, entrevista, 4 de marzo, 2009).

Según John Freddy Vargas, alcalde local de la localidad de Usme [periodo 2008- 2012]:

La historia de la localidad quinta de Usme apenas se nos comienza a revelar a partir de los hallazgos arqueológico de la hacienda el Carmen o más recientemente cuando se refugió en sus verdes y frías montañas una indígena llamada Usminia, o incluso hace 300 años cuando se construyó la parroquia de San Pedro de Usme. Un pequeño caserío que sirvió como punto de encuentro de campesinos y campesinas de descendencia indígena chibcha, dedicado al cultivo de papa, maíz, cebada, arveja y haba (entrevista, 4 de marzo, 2009)³.

3 En la prospección de los predios de la Hacienda el Carmen se ha puesto en evidencia que este predio corresponde a un asentamiento prehispánico que puede ubicarse temporalmente entre los primeros años de la era cristiana y el siglo XVI. El asentamiento está constituido por zonas de cultivo, vivienda y de enterramiento. Usminia es el nombre de una indígena la cual estuvo ligada sentimentalmente con los caciques de la época antigua de Bacatá.

Usme fue considerado un municipio, para la década de los años 50 del siglo XX; en los procesos de modernización y en el marco de la violencia cambió totalmente su razón de ser, es decir, el suelo dejó de ser para uso de la agricultura y pasó paulatinamente a ser de uso de extracción mineral. En el siglo XXI, el territorio sigue transformándose con el fin de responder a nuevas necesidades, en este caso, sus montañas están pasando a ser de explotación para ampliar la construcción de la ciudad de Bogotá.

En el año 1954, en el mandato del general Rojas Pinilla, mediante la Ordenanza Siete del Consejo Administrativo Departamental, la actual localidad de Usme se suprimió como municipio y su territorio fue incorporado al distrito especial de Bogotá. Según el decreto legislativo 3640 del mismo año, la capital se organizó en 18 alcaldías menores, incluyendo la alcaldía de Usme y a la cual le correspondió el número 5. Posteriormente, en 1975, se incluyó Usme al perímetro urbano.

En el proceso de urbanización aparecieron los barrios de manera clandestina, el precio de la tierra era barato en comparación de la tierra en la zona centro-urbana de Bogotá, las fincas empezaron a venderse parcialmente, los dueños las dividieron en lotes y las vendieron, por ello los barrios que conforman Usme son el resultado de la división de grandes fincas dedicadas a la agricultura.

En la actualidad el territorio de Usme es considerado uno de los más ricos de la capital, dado que es la segunda localidad de mayor extensión y con más áreas rurales y de protección, después de la localidad de Sumapaz, lo cual la ubica en un lugar preponderante ante los ojos de la administración pública para el desarrollo urbano de la ciudad.

2. El Territorio desde la perspectiva de la geografía radical

La categoría *territorio* ha estado en constante discusión por las diferentes áreas del conocimiento, es decir, es un concepto que se puede abordar tanto desde las ciencias naturales, como desde las ciencias sociales (la política, la economía, la geografía, entre otras). No obstante, que sea analizado por diferentes ciencias, no quiere decir que exista una sola definición de territorio, sino múltiples definiciones que se relacionan en diferentes aspectos.

Desde la perspectiva de la geografía radical, un aspecto central para el acercamiento a la definición de territorio es partir de la categoría que la antecede, como es la de espacio social y, según David Harvey, este se puede definir como:

Complejo, heterogéneo, a veces discontinuo y casi con seguridad diferente del espacio físico. Es decir el espacio social es un conjunto cargado de sentimientos, imágenes, símbolos y reacciones de los sujetos que hacen parte de un espacio físico que cobra vida con la interacción de los sujetos con el espacio (Harvey, 1977, p. 29).

Por ende, se puede afirmar que el espacio social se diferencia del espacio físico por la existencia de las relaciones que se tejen entre los individuos que lo habitan. Esta característica, enunciada por Harvey (1977), es destacada también por autores como Milton Santos y Edwar Soja, quienes coinciden en plantear que *“la espacialidad o espacio social existe en formas concretas de organización social y como medio propicio de la vida social; es tanto el resultado de la acción social sobre la naturaleza, como de la propia dinámica social”* (como se citan en Mahecha, 2003, p. 96).

No obstante, la mirada sobre el espacio social no se queda simplemente en la construcción de relaciones sociales, sino que este es, según Lefebvre: *“un instrumento político intencionalmente manipulado; es un procedimiento en manos de un poder o clase dominante; es ideológico y sapiencial, en tanto comporta representaciones elaboradas; y está vinculado con la reproducción de las relaciones de producción”* (1976, p. 26). En este sentido, se hace un acercamiento con el fin de analizar la categoría de territorio, por cuanto Flabián Nievas define el territorio como: *“la organización primero social y luego conceptual, de un espacio; o, para expresarlo en otros términos, la construcción social de un espacio, la articulación de relaciones sociales con un asiento material, y su inteligibilidad”* (1994, p. 3), lo que permite evidenciar que el territorio no hace simplemente mención o referencia a una fracción de tierra, suelo o subsuelo, sino que va más allá de esto, y se inscribe en las relaciones sociales que se tejen en este entre los hombres y la naturaleza, lo que se traduce bajo el término de territorialidad: *“la territorialidad no es natural, sino social, entendiendo por social una legalidad que articula la vinculación interindividual con los elementos que hacen posible la existencia de los individuos”* (Nievas, 1994, p. 9).

Por lo anterior, el territorio de Usme evidencia tres características que están ligadas a la mirada de territorio global y que se generan en las dinámicas del sistema capitalista. Comprende los procesos de territorialidad de las comunidades; pero, los hace a un lado, otorgándole mayor importancia a las tareas de extracción de recursos naturales, o para el caso de Usme, al empleo de la tierra para la construcción de viviendas sobre suelos que han sido históricamente para el uso de la agricultura, pasando por encima del sentido de territorio y territorialidad que puedan tener los campesinos y sus habitantes en general. En ese orden de ideas: 1) el territorio es un espacio político e ideológico, 2) el territorio es un espacio conflictivo, y 3) el territorio se concibe como factor estratégico.

En términos de Lefebvre el territorio es un producto literalmente lleno de ideologías (1976, p. 23), es político en tanto que una de las características del sistema capitalista es que se establecen relaciones sociales, ya sean estas de tipo económico, afectivo, cultural o relaciones de dominación que, en dicho sistema, están enmarcadas en el poder que ejerce la clase burguesa sobre la clase trabajadora. Para evidenciar esta característica en el territorio de Usme es relevante mencionar que, desde la época de 1950, este ha sido uno de los territorios que ha albergado la mayor cantidad de población que emigraba a la ciudad por el conflicto armado, un conflicto tanto político como ideológico.

Como un espacio conflictivo, teniendo en cuenta la postura de Nievas, *“el territorio se establece en una lucha”* (1994, p. 9), esta es una característica que en el sistema capitalista toma relevancia; puesto que un determinado territorio se convierte en atractivo para el Estado, las transnacionales y la población, ya sea esta campesina, indígena o mayoritaria, si este posee bajo su suelo y subsuelo gran cantidad de recursos naturales, los cuales aseguran el sostenimiento de las sociedades a largo plazo.

Como factor estratégico, en el sistema capitalista se puede ver, desde diversas miradas, que una de ellas concibe los territorios como *“la organización social de un espacio, con la inclusión de los diferentes actores que confluyen en éste, también es la conjugación de los elementos minerales, suelos, vida vegetal, animal, clima y topografía”* (Coraggio, 1988, p. 69). Por ende, el territorio pasa a ser estratégico tanto por su ubicación geográfica como por la riqueza natural que pueda llegar a poseer y la población que allí se encuentre

asentada. A su vez, en la lógica del capitalismo, un territorio es estratégico en tanto este le permita continuar ejerciendo poder y/o dominación sobre un pueblo, esto es lo que se conoce como la dominación de los países centro sobre los países periféricos, es decir la lógica norte-sur que se ha impuesto desde las potencias sobre los países suramericanos, lógica que no simplemente opera en los continentes, sino que se desplaza a las ciudades y se identifica en la estratificación de las zonas y barrios.

3. Desarrollo local y vida rural

Las diferentes dinámicas del capitalismo han colocado a circular en las sociedades el concepto de desarrollo o también de progreso; los dos términos generan controversias. Para algunos países, el desarrollo o progreso está ligado simplemente al crecimiento económico del producto interno bruto (PIB) de su nación o también al desarrollo de la infraestructura. Autores como Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn plantean que el anhelo de desarrollo parte de la conciencia de unas necesidades básicas que afectan a un determinado conjunto de personas (1986).

La ciudad de Bogotá, con sus diferentes dinámicas de expansión urbana, en los últimos años, se ha acercado a los territorios que antes no eran de su agrado, es decir, las llamadas periferias o, como bien, como lo expresa Raúl Zibechi (2008), los territorios de los no gratos, los cuales ahora se convierten en la escapatoria para dar solución a la problemática de espacios para habitar. Usme con *“una superficie global de 21.556 hectáreas de las cuales 2.064 son área urbana y 18.307 son zona rural que representan para el distrito el 13,18% del territorio capitalino”* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010, p. 6) cuenta con territorios perfectos para la construcción del proyecto Ciudad Futuro de Usme.

Este proyecto se caracteriza por tener una oferta de construcción de vivienda en 930 hectáreas de 53.000 nuevas viviendas, las cuales se distribuyen de la siguiente manera: 26.400 con subsidios de vivienda del distrito, 4.000 para población desplazada y el excedente de 22.600 viviendas no se justifican en los documentos emitidos por instituciones como Metrovivienda o la Alcaldía Mayor de Bogotá, pero sí se presume que serán colocadas a disposición del mercado para familias de estrato social por encima

del 1, con un tiempo de endeudamiento de 15 hasta 30 años.

Con lo anterior, es importante señalar que el territorio asignado para este proyecto, es uno que históricamente ha sido habitado por población campesina, con sus diferentes prácticas como la agricultura, la ganadería, el pastoreo, la artesanía, entre otras; al igual que con sus vínculos sociales, culturales y económicos, entre los cuales se cuenta el trueque. Del mismo modo, se caracteriza por un estilo de vida que, por medio de su cotidianidad, hace prevalecer el sentido por una seguridad alimentaria, una sostenibilidad ambiental, una preservación por el medio ambiente, una valoración por las relaciones solidarias y un sentido de pertenencia por la tierra; todo esto en el marco de los hábitos, costumbres y prácticas de los campesinos.

Por lo tanto, es de vital importancia dar una mirada acerca del tipo de desarrollo que se busca implementar en una localidad como Usme, dado que las condiciones sociales del territorio y la territorialidad se colocan en riesgo ante un proyecto que, aunque pretenda beneficiar a muchos, destruye el medio ambiente, el territorio y las prácticas de una población como la campesina, la cual ya se encuentra invisibilizada por parte de las instituciones gubernamentales en la ciudad.

Tal vez, las anteriores características no tienen ninguna importancia para el mercado y el sistema capitalista, puesto que el territorio solo cobra importancia por la posibilidad de expansión de las múltiples dinámicas del capitalismo, es decir, como lo plantea Harvey (1977), los procesos de acumulación por desposesión, en los cuales el territorio es vital hasta el punto de poder ser explotado en su máximo nivel, hasta llegar a desgastarlo completamente y abandonarlo. Muestra de ello, es la incursión de constructoras que vienen desarrollando proyectos de vivienda desde la entrada de la localidad de Usme, en conexión con el sistema masivo de transporte. Dicho proceso es relativamente nuevo, atañe a los últimos 13 años, y desde ese momento se han establecido en el sector con la esperanza de lograr movilizar recursos para hacer parte del mega proyecto, sin poder decir que estas empresas le apuesten a una identificación y aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas de la comunidad, aportando a factores económicos, sociales y culturales de los habitantes de Usme que juegan un papel decisivo en lo que se

debería comprender como procesos de desarrollo local.

En ese sentido, se podría plantear que, como está programado para el año 2015 por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, las constructoras emigrarán del territorio en búsqueda de nuevas oportunidades de enriquecimiento inmobiliario, y que, en la actualidad, se encuentran localizados en el sur occidente, oriente y centro de la ciudad. No obstante, las zonas restantes de la ciudad también poseen territorios atractivos para el desarrollo de las constructoras, pero el valor de uso del suelo es totalmente diferente en términos históricos, ambientales, económicos, sociales y culturales para los habitantes y las empresas. Es decir, se plantea una relación entre valor de uso y valor de cambio, dependiendo de la ubicación geográfica, la población que puede acceder a esta y su demanda.

4. Prácticas de resistencia ante el maldesarrollo⁴

El territorio de Usme bajo las dinámicas del capitalismo siempre ha tenido la concepción de progreso o desarrollo; no obstante, como se ha planteado a lo largo del escrito, las implicaciones del desarrollo no deben ser la eliminación de las prácticas y costumbres de la población que habita el territorio; pareciera que esta característica anterior no se respeta en el sistema-mundo capitalista, por lo cual, aparecen diferentes actores, los cuales encarnan el papel de defensores del territorio, ya sea tanto en ámbitos globales como locales.

Para el caso del territorio de Usme, los actores que cobran relevancia en el papel de la defensa del territorio y su territorialidad son los campesinos residentes en la localidad y, así mismo, los diferentes grupos sociales, como las organizaciones barriales en defensa del territorio y los estudiantes que, desde la institucionalidad, juegan un papel en la defensa del territorio y el medio ambiente.

Para un actor, como lo es el campesinado, la concepción de desarrollo no es un trabajo construido entre el Estado y la población, sino que es algo que

4 Categoría de Maldesarrollo tomada de las reflexiones adelantadas por José María Tortosa en varias de sus publicaciones, entre ellas: (2008) Maldesarrollo y desglobalización; y, (2009). Maldesarrollo: entre el "american way of life" y el "sumak kawsay".

se impone de forma vertical, es decir el Estado, por medio de sus instituciones, aplica lógicas en las cuales no se consulta a los pobladores, sino que se les inserta en el proceso y se les enajena por medio de múltiples instrumentos gubernamentales.

Así lo demuestra la percepción de algunos de los pobladores, quienes ante preguntas como: por qué es importante que la vereda se mantenga y no haya un proceso de urbanización, responden: *“Es el futuro de los niños y ojala ellos se queden cultivando”* (Abelardo D., entrevista, 17 de mayo, 2011), o:

Nosotros lo que exigimos es que nos dejen aquí en nuestros campos, nos dejen cultivar, estar como estamos, porque ellos nos dicen que nos reubican pero en qué condiciones, es que no somos animales para que nos trasladen de un sitio a otro, porque a uno le faltará la plata, pero la comida no, las gallinas, los arboles tienen sus frutos (Tulia D. entrevista, 18 de mayo, 2011).

De igual forma, los pobladores comprenden que la lucha frente a las instituciones gubernamentales, en contra del proyecto de urbanización en su territorio, necesita de acciones de resistencia, es por ello que frente a la pregunta cuáles acciones de resistencia ha realizado la comunidad frente a los procesos de urbanización en Usme, manifiestan:

Pues hemos pasado derecho de petición, acciones populares, hemos hecho paro sobre todo cuando fueron a urbanizar, paro contra Metrovivienda, y hemos trabajado con mesas de trabajo pero nos han dejado solos, al principio se hizo presente planeación, alcaldía, secretaria del habitad (...). En la vereda del Uval se ven afectadas unas 300 personas (Tulia D., entrevista, 18 de mayo, 2011).

En este sentido, sus pobladores son conscientes de que la transformación de su territorio obedece a los designios de la administración pública, la cual por años no ha estado presente en asuntos como los servicios domiciliarios, pero ahora sí coloca sus ojos en Usme por las grandes extensiones de tierra que tienen para construir. Desde esta postura el Gobierno ha jugado sucio, les ha mentido en cuanto a que sus territorios no iban a ser urbanizados totalmente, y mucho menos en la forma como ha llegado a apoderarse de la tierra que los campesinos no quieren vender. En palabras de un habitante de Usme:

Metrovivienda nos quiere desplazar a todo el mundo, no se justifica por que pagan muy barato los terrenos,

por metro cuadrado están dando \$3.500 pesos, la gente ha sido muy aprovechada, además es una obligación porque si no les venden les consignan la plata a un banco, por ejemplo hay harta ganadería y hay buenos cultivos y la gente de Metrovivienda está diciendo que no hay cultivos, que no hay ganadería para justificar el desalojo (estudiante, entrevista, 11 de agosto, 2011).

De igual forma, otro de los actores que ha tomado un papel fundamental en la defensa del territorio son los estudiantes de la institución educativa distrital Eduardo Umaña Mendoza, para quienes el territorio trae consigo un significado tanto social, como cultural, político y ancestral: *“Esto no es mío, ni de mi compañero, ni de Luisa, es de nuestros antepasados que derramaron su sangre”* (estudiante de grado décimo, entrevista, 22 de octubre, 2012), es por ello que para los estudiantes el programa de construcción de Metrovivienda no solo mata la riqueza rural que ha sido característica en Usme, sino que también acaba las relaciones sociales que se han construido en la población campesina; *“De sus tierras sacan la papa, los huevos, los cubios todo lo que ellos hacen”* (estudiante de grado décimo, entrevista, 22 de octubre, 2012).

Lo que se vive en la localidad *“es desplazamiento de poder político que enriquece a pocos y empobrece a muchos”* (estudiante de grado décimo, entrevista, 22 de octubre, 2012); los estudiantes comprenden que las dinámicas de desarrollo en el territorio de Usme están trayendo consigo otro tipo de problemáticas que se liga al pasado y presente del país, como lo es el desplazamiento forzado que no simplemente se presenta de forma armada, sino también de forma política y económica. Los estudiantes ven el cambio que se está generando en el territorio de Usme y lo expresan así:

“En las entrevistas y los recorridos que nosotros realizamos, los campesinos nos hablaron de que no están de acuerdo con los planes de Metrovivienda. Nosotros le mostramos a los señores de Metrovivienda los cartelitos que encontramos donde decían no a Metrovivienda, sí al campesinado de Usme, y ellos nos decían: esa es la gente que no quiere vender y que si no vendían que los sacaban” (estudiante de grado décimo, entrevista, 22 de octubre, 2012).

Para los estudiantes es claro que lo que realiza Metrovivienda es la violación del derecho al territorio, por medio de un desplazamiento político y económico que se compra a través del dinero; *“a los*

campesinos los compraron ofreciéndoles plata, porque plata es plata y plata manda. Las casas no van a ser para los campesinos, ellos van a ser desplazados a la ciudad. Una persona del campo no se puede poner a vender celulares, ellos siempre han estado en el campo” (estudiante de grado décimo, entrevista, 22 de octubre, 2012).

De igual forma los estudiantes de grado décimo reconocen que los proyectos de Metrovivienda puede que beneficien a cientos, pero perjudicarán a miles y miles de personas, generando, como lo expresa una estudiante: “un choque social”, el cual se resiste desde la organización de comunidades barriales en defensa del territorio, los derechos ambientales y los derechos humanos. La institución educativa Eduardo Umaña Mendoza, junto con sus estudiantes, se han decidido por la opción de construir huertas urbanas, así como también por generar un debate abierto a la comunidad y los entes encargados de la construcción de las viviendas del proyecto en el territorio y, así mismo, incluir acciones como caminatas ecológicas y jornadas de recuperación ambiental.

5. Consideraciones finales

Al desarrollar el presente artículo se hace ineludible preguntarnos por el futuro de las comunidades rurales en las grandes ciudades. Según lo observado y analizado en el territorio de Usme, nos surge el anhelo de ver a la población empoderada en el proceso continuo de proteger el territorio y preservar las características propias y dignas de los campesinos; sin embargo, con la esperanza de equivocarnos, y ojalá así sea, se prevé un porvenir inserto en las lógicas urbanas por medio de un nuevo campo de relaciones sociales dadas por el “progreso” y “adelanto” que traen consigo las carreteras y las urbanizaciones, el comercio y los servicios. Desde ya, se vislumbra una adaptabilidad de algunos de sus habitantes ofreciendo alternativas de desarrollo que, más bien, parecen ofertas de recreación y deporte a los visitantes y a los nuevos vecinos; se ofrece la oportunidad de experimentar y conocer lo que algún día fueran eventos cotidianos de la labor del campo,

como viajar en burro o en caballo, cultivar, conocer la diversidad de vegetales y animales de una finca para su mayor aprovechamiento, entre otros; sucesos que son vistos ya como una visita a cualquier museo o zoológico, lugares donde se encuentra algo exótico, extraño y lejano a la vida cotidiana.

En este mismo sentido, la compra del metro cuadrado a 3.500 pesos colombianos (1,40 EUR) a un campesino del sector, evidencia la postura depredadora del capitalismo, la cual se deja ver a su máxima expresión en estas zonas periféricas de las ciudades, donde lo que prima es la búsqueda de satisfacción de la expansión urbana, que beneficia a la burbuja financiera y engrandece las ganancias de los inversionistas, a partir de proyecciones especulativas con un bien tan esencial como la vivienda.

De esta manera, el desarrollo para los ciudadanos –campesinos de Usme– se encuentra en un proyecto que “ya está en curso”, ante el cual no se puede hacer nada, sino simplemente esperar a su ejecución y transformación de la tierra y la vida en la zona. El desarrollo, relacionado con la urgencia de intercambiar la cosecha a precios justos, cuidar la tierra y el agua, criar animales, conformar una familia, enseñar a los hijos, compartir deberes en ella, socializar en los días de plaza o de mercado, ir al centro del pueblo, tomar chicha, compartir una hectárea, ayudar al compadre, visitar al vecino o amigo, conformar asociaciones y exigir al gobierno garantías para un trabajo digno han sido hurtados por la constitución de una planificación regional que convierte en ajenos a las gentes y comunidades en sus propias tierras, producto del proceso de mercantilización de la sociedad y del ambiente que busca convertir en mercancías a los territorios y a los ecosistemas.

Finalmente, es necesario expresar que no se está en contra de los posibles “desarrollos locales” ha prosperar en la localidad de Usme, pero sí se considera de gran importancia la necesidad de reevaluar los diferentes proyectos de desarrollo llevados a cabo en dicho territorio, debido a la transgresión que adelantan con la vida digna de sus habitantes, al colocar en riesgo su estabilidad familiar, económica,

- social y cultural. Por ello, es pertinente que la Administración Pública Distrital haga un alto en el camino para realizar procesos de evaluación, pertinencia e impacto de los proyectos de urbanización con los ciudadanos de la localidad de Usme, pues ellos tienen prácticas, relaciones, vida, voz, historia y visiones de su territorio.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Hábitat. (2011). *Diagnóstico localidad de Usme*. Bogotá: Autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. (2009). *Conociendo la localidad de Usme: diagnósticos de los aspectos físicos, demográfico y socioeconómicos año 2009*. Bogotá: Autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación (2010). Bogotá: ciudad de estadísticas. *Boletín*, 23.
- Carolina, *Nombres Propios* (pp. 203-209) [Versión electrónica]. Bogotá: Autor.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Editorial Península.
- Mahecha, O. (2003). *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*. Bogotá: Unibiblos.
- Max-Neef, M. Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Santiago de Chile: CEPUR
- Nievas, F. (1994). Hacia una aproximación crítica a la noción de territorio. *Revista de Sociología Nuevo Espacio*, 1, 1-19.
- Restrepo, M. (2012). El capital, principal enemigo de los derechos humanos. *Revista CEPA*, 15 (3), 6-14.
- Tortosa, J. (2008). Maldesarrollo y desglobalización. En: Fundación
- Tortosa, J. (2009). Maldesarrollo: entre el "american way of life" y el "sumak kawsay". Recuperado de http://sumakkawsay.files.wordpress.com/2009/06/tortosa_maldesarrollo_sk.pdf.
- Wallerstein, I. (2004). *Abrir las ciencias sociales*. México: Siglo XXI Editores.
- Zibechi, R. (2008). *América Latina: periferias urbanas, territorios en resistencia*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Coraggio, J. (1988). *Territorios en transición; crítica a la planificación regional en América Latina*. Quito: Ciudad.

resumen

La reflexión propuesta en este artículo busca formular una crítica argumentada a los principios o supuestos básicos que sustentan lo que aquí hemos denominado la concepción convencional de ciudadanía. Para esto, se soporta en una bibliografía de trabajos académicos que presentan el denominador común de una apuesta por construir nuevos marcos conceptuales e investigativos desde los cuales abordarla y caracterizarla. Asumen los mismos que para la edificación de la ciudadanía no es suficiente su promulgación por constituciones o leyes, sino que cobra vida, en una trama compleja de acciones, interacciones y relaciones políticas.

Palabras clave: ciudadanía, ciudadanía diferencial, ciudadanos, no ciudadanos, desigualdad, identidad política, subjetividad política y democracia.

abstract

The reflection proposed in this article is looking to formulate critical and well-argued principals or basic suppositions that support what we have called here as "the conception of conventional citizenship". In order to do so, we have fully supported them by a series of bibliographic and academic papers that present a common denominator that wants to build investigative and conceptual frames from where they can be confronted and characterized. It is assumed that to build a citizenship conscious, is not enough to issue laws but that is also important that they become alive in society, knowing that there is a very complex scenario of actions, interactions and political relations.

Key words: citizenship, differential citizenship, citizens, non-citizens, inequality, political identity, political subjectivity, and democracy.

resumo

A reflexão proposta neste artigo busca formular uma crítica argumentada aos princípios ou suposições básicas que sustentam o que aqui dominamos concepção convencional de cidadania. Para isso, sustenta-se em uma bibliografia de trabalhos acadêmicos que apresentam o denominador comum de uma aposta por construir novos marcos conceituais e investigativos desde os quais abordá-la e caracterizá-la. Assumem os mesmos que para a edificação da cidadania não é suficiente sua promulgação por constituintes ou leis, senão que cobra vida, em uma trama complexa de ações, interações e relações políticas.

Palavras-chave: cidadania, cidadania diferencial, cidadão, não-cidadãos, desigualdade, identidade política, subjetividade política e democracia.

Recibido: agosto de 2014
Aprobado: agosto 2014

Aportes para pensar la ciudadanía Por una crítica a su concepción convencional

JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO ¹

Introducción

En este artículo interesa realizar una reflexión acerca de la ciudadanía en clave crítica, soportándose para ello, en un recorrido por una bibliografía de trabajos académicos que presentan el denominador común, de una apuesta por construir nuevos marcos conceptuales e investigativos desde los cuales abordarla y caracterizarla. A dichos trabajos les resulta importante ocuparse de registros o dimensiones que desbordan lo plasmado en catálogos de derechos y/o deberes por parte de instancias jurídicas. Asumen, para la edificación de la ciudadanía no es suficiente su promulgación por constituciones o leyes, sino que cobra vida, en una trama compleja de acciones, interacciones y relaciones políticas de los integrantes de una comunidad social o política. El poder, la transacción, el conflicto, la violencia, la exclusión y el consumo, hacen parte de sus registros explicativos, pero asimismo, la cultura, el lenguaje, la identidad y la subjetividad, entre otros. Por esa vía, antes que concebir a la ciudadanía como una entequeia jurídica, la visualizan más bien, como un proceso vivo e histórico atado a las prácticas cotidianas y al destino de las personas.

La reflexión propuesta en este artículo busca formular una crítica argumentada a los principios o supuestos básicos que sustentan lo que aquí hemos denominado la concepción convencional de ciudadanía. Se califica de convencional, porque recoge y articula una serie de supuestos y de lugares comunes que se han posicionado en el lenguaje y el imaginario social de las sociedades contemporáneas liberales. Acorde a tal concepción, la ciudadanía es un estatuto legal concedido por parte de los Estados a todos los nacionales, a través del cual, se les vuelve acreedores a un conjunto de derechos y de deberes; tal estatus y derechos, acorde a la concepción en cuestión, iguala a los nacionales civil,

¹ Docente e investigador de la esap grupo de Investigación Estado y Poder.
Correo: mojesus52@yahoo.com.mx

política y/o hasta socialmente. Además, dicha visión convencional, se soporta en unos lugares comunes y/o supuestos subyacentes que, a continuación se especifican, porque son a ellos a los que se dirigen la crítica aquí propuesta.

El primero, *el esencialismo jurídico*, asume que la ciudadanía existe una vez es promulgada en constituciones y leyes, siendo suficientes para materializarla unas instituciones y agentes jurídicos. El segundo de los principios, *el de la universalidad*, plantea que los derechos y deberes ciudadanos son accesibles a cada uno de los nacionales integrantes del Estado-Nación, por lo cual, todos deben gozar de ellos sin exclusión o discriminación por razones de sexo, clase, raza, religión, edad, etc. El tercero de los principios, *el de la igualdad*, supone que todas las personas se hacen más iguales entre sí gracias a la titularidad de tales derechos. El último de ellos, *el de virtuosidad*, hace ver a la ciudadanía como una noción e imaginario deseable y valioso por sí mismo, asociado a relaciones y prácticas igualitarias, incluyentes y participativas.

Para desarrollar las críticas propuestas no se hará una exposición que se ocupe uno a uno de los supuestos o lugares comunes aludidos, sino más bien, se presentará una argumentación concatenada que indistintamente apunta a uno u otro. Iniciará la reflexión, con un tema que suele dejarse de lado, alusivo este, a la importancia vital que puede llegar a cobrar la ciudadanía en el destino de las personas y sociedades. Continuará, trayendo a colación algunas críticas realizadas a las aproximaciones jurídicas que han dominado su estudio y abordaje. Proseguirá, evidenciando cómo la universalidad e igualdad con la cual se ha caracterizado a la ciudadanía, es contradicha por los efectos de desigualdad y exclusión que en la praxis histórica predominan. Finalmente, la reflexión se esfuerza en mostrar cómo existen otros y nuevos caminos para su construcción.

Importante señalar, este artículo se realiza en el marco de la investigación *“La Construcción de ciudadanía en Colombia 1990-2012. El Sujeto Político en Disputa”*, financiada por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Por lo anterior, se constituye en uno de los productos de su primera fase, cuyo propósito fue el de levantar un estado del arte y realizar un marco teórico que recogiera los aportes de la literatura académica actual en Colombia, América Latina y otras regiones del mundo. Por lo mismo, los análisis que se desarrollan en la presente

reflexión antes que soportarse en datos de campo *—que serán en otro momento de la investigación—*, más bien lo hacen, en creaciones intelectuales e investigativas de pensadores y especialistas en el tema. La literatura producida en otras latitudes resultó interesante y fructífera toda vez que invitó a realizar nuevas miradas, y aportó, caminos para desarrollar intuiciones que en el contexto nacional apenas se están abriendo camino.

2. La importancia de la ciudadanía en la vida de las personas

En muchas épocas de la humanidad el no otorgamiento del estatus de ciudadanía a determinados grupos o sectores de la sociedad, contribuyó a que estos fueran sometidos a tratos crueles e inhumanos. En la modernidad, un caso emblemático con relación a la importancia que cobra la ciudadanía en la historia de las sociedades y la vida de las personas es el del holocausto judío. Uno de los factores que detonó el exterminio sería lo acontecido con la ciudadanía tanto del lado de los judíos como de los alemanes. Fue la suspensión paulatina de los derechos de los primeros, lo que permitiría al régimen nazi convertir a seres humanos dignos en seres despojados y exterminados. Inició por restringírsele los derechos referidos a las libertades de expresión, asociación y libre movilidad; le siguió la limitación de los referidos a la libertad al trabajo y a la libre actividad económica, para finalmente llegar, a la privación de los atinentes a libertad y a la integridad física. Sin embargo, no llega hasta allí el papel de la ciudadanía en el holocausto. Fue el uso del derecho ciudadano a elegir democráticamente a unas autoridades políticas de parte de los alemanes, lo que configuró las condiciones electorales para que llegase al poder el partido nazi, en cabeza de Adolfo Hitler. En este sentido, la ciudadanía de unos llevó a extirpar la de otros, y con esto, no solo sus derechos sino sus vidas mismas.

Situando en el centro del debate, la relación entre dignidad de las personas y derechos ciudadanos, cabe traer a colación la reflexión propuesta por Hannah Arendt, la cual de manera desafiante contra una tradición iusnaturalista, señala, que no es una supuesta esencia o dignidad humana de las personas la que les lleva a acceder a unos derechos, sino más bien, son estos construidos políticamente, los que le permite asegurar y construir tal condición de

dignidad a las personas. (Arendt 1998). En el caso de los judíos se constata tal afirmación, ya que en la medida que fueron perdiendo sus derechos, a su turno, iban desapareciendo los atributos asociados a su dignidad como personas o humanos. Extrapolando el argumento, perder o no acceder a la ciudadanía, equivale, a que los vivientes humanos puedan o no acceder a esos caracteres o atributos con los cuales suele asociarse un hombre/mujer con una vida digna.

Las experiencias de esclavitud y de genocidio traídas del pasado, no deben llevar a pensar que los desafíos relacionados con la ciudadanía sean una cuestión del ayer. Hoy por hoy, existen grupos o sectores que se ven privados de condiciones de vida favorables dada la exclusión civil, política, social y cultural a la que cotidianamente se ven sometidos por carecer de jure o de facto de los derechos articulados al estatus de la ciudadanía. Refugiados, desplazados, mujeres, homosexuales, negros, jóvenes, pobres, conversos religiosos, grupos étnicos etc. en muchas partes del globo terrestre viven en condición de apátridas o sin derechos (Arnold 2004). A ciertos grupos, no solo se les excluye, sino además, se les hace objeto de violencia y criminalización por parte de autoridades y ciudadanos. Tales grupos, en vez, de ser considerados y reconocidos como ciudadanos necesitados de apoyo y de solidaridad por parte del conjunto de la sociedad mediante arreglos tales como los derechos sociales, más bien, entran a ser divisados como potencialmente criminales a los cuales hay que tener miedo y de los cuales deben defenderse.

En un sinnúmero países las reglas sociales y legales que la soportan están hechas menos para garantizar el lazo de igualdad, y más, para soportar uno basado en la desigualdad y las jerarquías. El caso del Brasil, hasta hace unas décadas es un buen ejemplo donde a la ciudadanía y el tejido de reglas en el que se soportaba, se le asumía como una forma de perpetrar, legalizar y hasta legitimar la exclusión e inequidad. En sus refranes o decires populares era fácil escuchar a un ciudadano del común: *“para mis amigos lo que sea; para mis enemigos la ley”*. (Holston 2008). En los Estados Unidos los *“sin techo”* son un buen ejemplo. Por carecer de un lugar donde dormir y por ser dependientes económicamente, sumado al hecho de recibir algunas ayudas del Estado, son percibidos como extraños, irracionales y hasta peligrosos, susceptibles por lo tanto, de volverse objetos de sospecha y hasta de punición por parte

de conciudadanos y autoridades. (Arnold 2004). Los pobres, los desplazados y los inmigrantes engrosan el grupo de los no ciudadanos o semiciudadanos, del cual el resto de la sociedad busca no excluir sino protegerse mediante su segregación y aislamiento. En una época neoliberal donde la preocupación por la igualdad se ha visto desplazada por la de la seguridad, el síntoma de dicha actitud, se evidencia en una cada vez mayor construcción de conjuntos residenciales, zonas comerciales y sitios de esparcimiento cerrados y vigilados por dispositivos de seguridad privada, hechos ellos, bajo la ilusión de protegerse de esos grupos peligrosos (Bauman 2004).

Se arriba entonces a una pregunta y un desafío político central para la teoría y la acción política, y es si en el marco de regímenes y sociedades democráticas es admisible que ciertos grupos o sectores sociales puedan no contar con el “derecho a tener derechos”. (Dagnino 2004). Y esto remite a interrogar si no existen unos sustratos culturales, sociales y políticos transversales al conjunto de la sociedad que llevan a que dichos grupos no sean reconocidos por parte de ella como miembros plenos y moralmente valiosos para el conjunto de la sociedad y de la comunidad política, como merecedores de inclusión, participación, apoyo y solidaridad. Sin olvidar y dejar de lado que debe remediarse la desigualdad de bienes y de rentas que padecen dichos grupos, debería considerarse, si el estatuto de ciudadanía no depende también de la valoración, la percepción y los imaginarios creados por el conjunto de la sociedad respecto a aquellos. En este sentido, a los pobres no solo se les divide como personas con carencias materiales, sino también, como seres que *“por naturaleza”* se les debe de ubicar y tratar como siendo de una categoría inferior, no merecedores de un trato respetuoso e igualitario. Vale interrogar, si en la base de dicha exclusión y segregación de sectores amplios de la población no está también el hecho que tales sectores no son concebidos y percibidos por el pleno de la sociedad como miembros pertenecientes a su comunidad de ciudadanos.

Importante traer aquí la reflexión de Michael Walzer acorde a la cual afirma que el bien público primero que se distribuye en una comunidad o grupo, es el de la pertenencia a ella *–político, familiar, gremial etc.* De acuerdo a como se asigne, sus integrantes se harán o no creedores a ciertos bienes y

reconocimientos de parte de la misma². La posibilidad de derechos y bienes, está dada por cómo la sociedad y sus instituciones divisan a quienes sí, y a quienes no, sumen como miembros legítimos y valiosos para ella. La exclusión y la desigualdad pasa también por las prácticas ligadas al reconocimiento. Es así que la ciudadanía no depende solamente de un estatuto jurídico y a unas instituciones estatales garantistas de bienes y servicios, sino que está condicionado también, por las prácticas y dinámicas culturales, sociales y políticas ligadas al reconocimiento igualitario de diferentes grupos. Invita a pensar, si no hay otros ingredientes o dimensiones que deban tenerse en cuenta a la hora de comprender y explicar el fenómeno de la ciudadanía, más allá, de los que aparecen en las normativas o códigos jurídicos.

3. La creación de la ciudadanía: el sujeto, subjetividad y la identidad política como otras claves de análisis

Reconocidos estudiosos del contexto latinoamericano reclaman que deben superarse “las conceptualizaciones que privilegian los elementos legales, jurídicos y formales y que miran «al ciudadano» en singular o como cuerpo jurídico monolítico”. (Assies 2002). En contrapartida, tales autores proponen en su lugar ocuparse de lo vivido cotidianamente por los ciudadanos. En el entendido que debe desustancializarse “el concepto de ciudadanía manejado por los juristas”, señalan, debe de buscársele ante que en las constituciones, leyes o códigos, más bien, en las prácticas y discursos concretos, en las luchas y estrategias usuales de poder de los ciudadanos que la edifican. (Canclini 1995). La apuesta que subyace es que sin ciudadanos no hay ciudadanía, y que por lo tanto debe de revisarse lo que con ellos pasa. Y en tal sentido, asumen que “el ciudadano no nace, sino que se hace”, llevando esto a situar la ciudadanía, en la construcción histórica y social conflictual y contradictoria de los sujetos ciudadanos que la encarnan, antes que en los estatutos jurídicos que la proclaman. (GUERRA 1999).

Desde tal perspectiva, las características de la ciudadanía y de sus sujetos ciudadanos no están prescritas por lo consignado en un modelo formal de tipo jurídico, filosófico o político, ni tampoco por lo

sancionado por unas instituciones políticas jurídicas, sino más bien, en las trayectorias, los sentidos y las intensidades que los individuos y colectivos le cristalizan acorde a unos contextos y condiciones institucionales - *materiales, simbólicas e imaginarias*- que una época histórica le marcan. En tal sentido, la ciudadanía es lo que de ella hacen los sujetos en el marco de su espacio y tiempo histórico, pero de similar manera, lo que en su condición de institución históricamente creada ella hace con ellos. No es solamente en las leyes y constituciones dónde debe irse a buscar los significados, contenidos y alcances de la ciudadanía, o en los modelos normativos ideales-*ciudadanía liberal, republicana, comunitaria, deliberativa etc.*- donde hay que ir a buscarla, sino también, en lo que de ella se haga o materialice por parte de los actores sociales en el marco del devenir histórico de sus sociedades.

Al estar sus coordenadas definidas por elementos que van más allá de modelos jurídicos o ideáticos, habría que interrogar entonces, en qué tipo de elementos o relaciones puede rastrearse el fenómeno de la ciudadanía. Sin duda, un lugar lo deben de ocupar las relaciones y recursos materiales y económicos que están en la base de su constitución, al igual que, las fuerzas y decisiones políticas que puján por su definición. Sin embargo, existen otras dimensiones o ingredientes poco tenidos en cuenta en los análisis y las apuestas referidas a ella, y que aquí consideramos importante reseñar referidos a elementos de la realidad social que suelen ser recogidas bajo los campos de estudio de la subjetividad, la identidad y la cultura.

Desde hace ya un buen tiempo grandes pensadores del siglo XX habían advertido del imprescindible papel jugado por tales dimensiones en la construcción de lo social y de lo político. Por ejemplo, Sigmund Freud permitió pensar que la dominación no era solamente una relación sostenida por efecto de la aplicación violenta de la fuerza de unos grupos sobre otros, sino que la misma, era producto de un consentimiento de parte de los sujetos dominados vía identificación inconsciente amorosa con el líder o con los ideales de la época de sus dominadores (Freud 2004). Max Weber a similares conclusiones llegó, ya que vio que el ejercicio del poder vía dominación no solamente era producto de la violencia sino también de un ejercicio de consentimiento soportado en razones ligadas a la tradición, el carisma o la legalidad (Max 1997). Lo que traen a colación

2 Al respecto de Walzer, ver el texto Las Esferas de la Justicia.

los pensadores citados y otros más, es que es posible la existencia y mantenimiento de un orden social o político, al igual que un cambio de ellos, sin unas subjetividades políticas que ancladas en unos sujetos les soporten y/o lo dinamicen.

Existirán las sociedades y sus instituciones, si solo si, existen unos sujetos políticos que en sus subjetividades lo reconozcan y se identifiquen con/en él, y fenecerá, cuando tales sujetos dejen de pensar y sentir que edificándolo y defendiendo su orden social está construyéndose y preservándose a sí mismos (Landi 1984). Desde sus pensamientos, desde sus deseos, desde sus afecciones, desde sus percepciones, desde sus valoraciones, desde sus imaginaciones, desde sus acciones etc. los sujetos dan lugar a un orden político y social, pero también, desde las creaciones y ficciones que dicho orden establece entran a ser creados y recreados. La ciudadanía como fenómeno social y político no escapa a las anteriores consideraciones, de tal forma, que ella resulta recortada e incompleta si no se tienen en cuenta las subjetividades y los sujetos respectivos que la soportan como ejercicio y reconfiguración vivencial de la misma, es decir, sin los ciudadanos, los no ciudadanos o los semiciudadanos que la materializan y configuran.

No es solo a dichos componentes a los que se debe prestar atención, sino articulados con ella, la dimensión de identidad política que consigo trae la ciudadanía. (Arnold 2002). desde dicha perspectiva, está aparece como la condensación y solidificación de una serie de identificaciones políticas propuestas y asumidas, que aparte de definir un conjunto de mismidades y diferenciaciones subjetivas que sirven como sustratos para definir quienes sí y quienes no deben de quedar incluidos dentro de la comunidad política, también, definen unos alcances y límites en ciertas capacidades y límites respecto a lo que debe concebirse, sentirse y hacerse respecto a lo político en una sociedad. En otras palabras, instauran lo que desde la experiencia de los ciudadanos deben, pueden, quieren y actúan respecto al orden político/económico/social, al igual que, el lugar y roles que los ciudadanos (*no ciudadanos, semiciudadanos etc*) le corresponde ocupar dentro de él.

En estudios hechos en varios países, se muestra la importancia y el papel cobrado por la dimensión subjetiva e identitaria de la ciudadanía. Se evidencia en dichos estudios, como las campañas escolares dirigidas a niños y jóvenes buscan suministrar

esquemas y matrices de percepción, interpretación y actuación a los futuros y/o nuevos ciudadanos. En ellas se les enseña a organizar las jerarquías y las asimetrías de poder que deben de existir entre determinados grupos o clases de la sociedad; a definir los propósitos políticos que los individuos, las instituciones y las sociedades deben alcanzar; a mostrar y renovar su compromiso con las instituciones y la sociedad mediante su participación política; a reclamar determinadas modalidades y formas en que deben ser prestados los servicios sociales y públicos en su país o comunidad. Empieza a divisarse entonces cómo a través de las campañas o procesos formales educativos de formación en ciudadanía se ha buscado construir determinados tipos de subjetividad e identidad política entre las personas.

Por ejemplo, en el caso Ingles, se divisa como la formación escolar en ciudadanía está orientada a construir tolerancia entre los grupos y pueblos que forman la nación, pero sobre la base, de invisibilizar y desconocer las asimetrías y exclusiones a que históricamente han sido sometidos ellos. Igualmente, como dichas campañas han llevado a educar a los futuros ciudadanos en prácticas y modelos afines al consumo, el individualismo y la competitividad, en el marco de una economía de mercado y un modelo neoliberal de manejo del estado y de la sociedad. Finalmente, dada la apatía electoral reinante, otra de las estrategias de las campañas en formación de ciudadanía mostró como propósito que niños y jóvenes se motivaran a acudir a las urnas para reafirmar su compromiso con su país³. Terminamos este apartado afirmando lo siguiente. Como se intentó mostrar, la ciudadanía desborda lo consignado en los estatutos y códigos jurídicos dado que depende para su construcción de una serie compleja de elementos subjetivos e identitarios encarnados en los sujetos ciudadanos. Para dar cuenta de ella, debe tenerse en cuenta entonces no solo lo que de ella afirman las leyes o normas legales, sino también, la trama de identificaciones, significaciones, valoraciones, sentimientos, percepciones, imaginaciones etc. que de manera cotidiana se entrelazan en la psiquis y cuerpo de

3 Para ampliar estos items puede verse los trabajos de: V. Bénéi, Manufacturing Citizenship Education and Nationalism in Europe, South Asia and China London and New York: Taylor and Francis Group, 2005; John Ahier, Beck, Jonh & Moore, Roger. Citizenship in Britain: models and identities. En J. B. John Ahier, Graduate Citizens? Issues of citizenship and higher education (págs. 7-34). London: Taylor and Francis e-Library, 2003; J. Demaine, Citizenship and Political Education Today (págs. 1-23). Loughborough: Matter and Selection, 2004.

unos sujetos para dotarla de unos sentidos e intensidades que como ciudadanos les lleva a actuar de determinada forma respecto a su orden político y social.

4. La igualdad de la ciudadanía puesta en cuestión

Un supuesto de la perspectiva convencional de la ciudadanía dice que a ella se accede de manera automática si se pertenece a una comunidad nacional regentada por el Estado-Nación. Mediante el estatus ciudadano los nacionales se harán objeto de protección de parte su comunidad política y de su institucionalidad estatal y se constituirán entre sí en política y jurídicamente iguales, gozando por lo tanto, de los mismos derechos y deberes. (Bosniak 2006). Bajo el supuesto de que el Estado funge como ente neutral y universal, todos los connacionales deberían gozar por igual de las protecciones y beneficios erigidos por las leyes e instituciones por él conformadas sin importar sus condiciones de clase, género, raza, credo, etnia, ideología etc. Sin embargo, determinados territorios, grupos, sectores o integrantes de la población llegan a quedar por fuera de su manto de protección aun sin importar su condición de nacionalidad y de nacionales.

Se explica lo anterior, en parte, porque la espacialidad política-institucional de los Estados-Nación no es homogénea ni completa para el conjunto del territorio y la población. Es así que posee topografías diferenciales e irregulares, contando en casos, con agujeros o vacíos de institucionalidad estatal donde territorios, poblaciones o grupos no son objetos de intervención de parte de aquel en cuestiones de protección social, infraestructura, recursos judiciales o seguridad. Es así que se presenta la extraña situación, que los límites o las fronteras de los estados nación terminan por ser levantadas no solamente hacia otras naciones, sino también, hacia sectores sociales y territorios comprendidos en su jurisdicción⁴. (Somers 2008). Por efecto de lo precedente, los recursos, los bienes, los servicios, los cuidados de los Estados se retraen y no llegan hasta ciertos territorios, poblaciones o grupos, y que suelen coincidir, con las periferias rurales y urbanas.

4 Así lo expresa Margaret Somers con ocasión del tardío y escaso apoyo recibido por la población de Missisipi de parte del Gobierno Federal con ocasión del Huracán Katrina.

En el caso de motivarse tales fronteras por cálculo político y, no solo por déficit de capacidades estatales, soterradamente suelen subyacer contra dichos territorios, poblaciones y grupos prejuicios, subvaloraciones estigmatizaciones y discriminaciones sociales y políticas de diferente tipo. Desde esa óptica muchos grupos y territorios son asumidos como unos *Otros* extraños y hasta peligrosos, que aunque en el papel se dice que por su calidad de nacionales son ciudadanos, en los hechos, por carecer del reconocimiento de su pertenencia a la comunidad social y política, se les priva de todo tipo de derechos instaurados en la figura de la ciudadanía. Para ellos, hay que divisar la ausencia o presencia del Estado menos como una debilidad estatal, y más, como efecto de una decisionalidad política y social que decide a quienes sí y a quienes no considera pertenecientes a la comunidad política, civil y social. La concepción esgrimida por Carl Schmitt da cuenta del lugar extremo de dicha inclusión/exclusión, dado que en su concepción, aquellos pertenecientes al lazo político sostienen la calidad de amigos, en tanto quienes no, la de enemigos. (Arnold 2002). En este sentido, quienes se les reconoce como pertenecientes gozarán de protección y cuidado, en tanto quienes no, se harán objeto de desconfianza y hasta de persecución y punición.

Por cierto, dichos *Otros* recuerdan aquello que las teorías feministas han venido denunciado, a saber, que en occidente ha primado un modelo hegemónico y solapado de ciudadanía dirigido a favorecer a los hombres blancos, propietarios y letrados, y en contravía, a perjudicar a otros grupos poblacionales que terminan por ser considerados como no ciudadanos⁵. *Habitantes de la calle, vendedores ambulantes, pobres, homosexuales, mujeres, negros, indios, mestizos* según la época histórica, han clasificado en dicha categoría de *Otros*. En su caso, aunque en el papel son ciudadanos, carecen de protección y cuidado social por parte de los Estados-Nación, y más bien, frente a ellos, suele desplegar su maquinaria administrativa y policial para salvaguardar y conjurar la tranquilidad de los que si son considerados "*ciudadanos*".

Esos *Otros*, lo que vienen a decir como verdad política, es que la comunidad de iguales propuesta por la ciudadanía, se edifica sobre la base de una amplia masa

5 Benhabib, Seyla, Cornell Drucilla. Introducción. Más allá de la política de Género. En Teoría Feminista y Teoría Crítica, Valencia

de desiguales y excluidos sin derechos clasificados y asumidos en los hechos como no ciudadanos o semiciudadanos. Es así que la igualdad propuesta por el modelo convencional de ciudadanía queda seriamente cuestionada entonces desde esos *Otros*.

A este respecto de la desigualdad materializada en los no ciudadanos y en los semiciudadanos, importante no perder de vista la siguiente reflexión. Aunque en muchas constituciones políticas y en legislaciones se plantea que a todos los nacionales se les asegura la ciudadanía como disfrute igual de derechos, en el ejercicio cotidiano, para muchos sujetos o grupos dicho estatuto les queda negado o seriamente cuestionado por barreras informales. Por tradiciones y rutinas propias de la cultura social y política de ciertas sociedades, la desigualdad se reproduce bajo la forma de las negaciones o de ejercicios recortados de ciudadanía. Así, se ha denunciado que en América Latina existen herencias coloniales que han llevado a hacer ver a ciertos grupos poblacionales como naturalmente inferiores y desiguales (*indígenas, negros y mestizos, entre otros*), y que hacen olvidar los ejercicios históricos de poder que subyacen al lugar que se les ha asignado y a la visión que los reproduce (Assies 2002). Lo anterior ha llevado históricamente a dichos grupos a recibir a recibir históricamente un trato discriminatorio y segregativo de parte del Estado y de la sociedad civil y económica, y que se expresa, en el trato y en la distancia social que experimentan en la interacción con sus connacionales.

Criterios informales tendientes a mantener y reproducir la desigualdad, subyacen al acceso y ejercicio pretendidamente igualitario que supone la ciudadanía. No solo se trata de criterios raciales, étnicos o de género difundidos en la cultura social y política, sino también, de otros socioeconómicos sutilmente difundidos y aceptados como verdades de a puño. Es el caso de recicladores, vendedores ambulantes, drogadictos o habitantes de la calle, a los cuales, se les suele considerar por autoridades y ciudadanos como sujetos *sin el derecho a tener derechos* sobre supuestos hartamente cuestionables. Sobre el supuesto de que no realizan una contribución económica a la sociedad mediante un trabajo formal que sufrague el pago de impuestos, o bien, bajo aquel referido a un aspecto físico que no corresponde con los cánones de aseo, belleza, seguridad o moda de la época, se hace ver como legítimo la negación o restricción de sus derechos ciudadanos. Barreras invisibles se erigen para que no puedan permanecer, transitar o

expresarse en ciertas zonas públicas de las ciudades, o también, para que no sean objeto de campañas de participación política y electoral; o así mismo, para que sean sujetos de ayuda y protección social.

Lo anterior lleva a decir que la ciudadanía más allá de ser una categoría igual para todos los integrantes de una sociedad, implica una serie de diferenciaciones y exclusiones. La pregunta pertinente de realizar entonces es a quiénes si y quienes no es concedida la ciudadanía, y más importante, qué criterios formales e informales subyacen a dicha concesión. (Bosniak 2006). Más allá de los enunciados abstractos y universales de los códigos jurídicos y legales que suelen definir un acceso universal e igualitario a la ciudadanía, se debería entonces avanzar, en visibilizar y transformar las barreras tácitas, invisibles y no enunciadas que se erigen contra ciertos grupos de sujetos para que ellos sean titulares de derechos y para que gocen efectivamente de los mismos. Es claro, que las experiencias y derechos de todos aquellos que son considerados formalmente como ciudadanos no son en la práctica similares, ni tienen una base común, que les permita llegar a compartir y reconocerse entre sí como iguales. Con esto, la ciudadanía ha fracasado como proyecto de igualación, o por lo menos, si la mirada convencional que insiste en verla como un proyecto que universaliza la igualdad.

A este respecto, es importante señalar que la desigualdad no solo está dada por unos no ciudadanos o semiciudadanos enfrentada a una comunidad de ciudadanos que si poseen y gozan de derechos. Importante recordar, que desde la edificación moderna la figura de ciudadanía ya presupone la desigualdad como una dimensión constitutiva de ella. El autor canónico de la ciudadanía, T.H. Marshall, plantearía a mediados del siglo XX, que si la ciudadanía se define como un estatus de igualdad no por ello se le debe de asumir como un mecanismo para abolir la desigualdad. (Marshall 1996). Señalaba el pensador, que con la ciudadanía no se buscaba la abolición del sistema de clases del capitalismo, sino más bien, hacerlo preventivamente menos vulnerable a posibles ataques y a las consecuencias más nocivas de él. En su concepción, si llega a igualar a los integrantes de una sociedad en unos mínimos de bienes, rentas y derechos, se hace, sobre el horizonte de hacer aceptable y legitimar la estructura de desigualdad existente entre clases.

Es así que siguiendo sus premisas, la ciudadanía es un acuerdo entre clases mediada por el Estado, que obliga que unas transfieran partes de sus rentas a otras, bajo la expectativa, de a cambio recibir aceptación a la estructura desigual de bienes y rentas existente y a la dominación o explotación que le subyace. Para entender esto la metáfora usada por T.H. Marshall es propicia, ya que según dice, con la ciudadanía se busca nivelar en cierto piso o base común a las personas, pero no por ello, se pretende derrumbar los pisos más altos que integran la estructura social. La idea de igualdad propuesta por la concepción convencional de ciudadanía queda seriamente cuestionada. No solamente porque se demuestra que la comunidad de iguales esta edificada como un contrato que busca mantener una desigualdad aceptada.

5. Otros caminos para la construcción de ciudadanía

Bajo el hecho que la igualdad y derechos propuestos por ciudadanía no le son concedidos a todos los pobladores, grupos y/o territorios, y que muchos de ellos en la jerarquía social le son asignados lugares subordinados, mediante significaciones y prácticas políticas y culturales de distinto tipo, se dan a la tarea de generar ejercicios políticos conducentes a su construcción o redefinición. Es así que la desigualdad mantenida o reproducida por figuras como las de la ciudadanía jurídica, no es perene, estable o fija, sino más bien, materia de controversia y/o transformación. Varios caminos se erigen para transformar los marcadores de poder que trae consigo las formulas propuestas por el Estado Nación en sus creaciones jurídicas y políticas. Uno de ellos es el conflicto y la lucha social; otro es el de la transacción y la negociación, una más, es el ejercicio armado. Al respecto, uno de los expedientes que más han jugado a la construcción o redefinición de la ciudadanía en el contexto colombiano y en América Latina, es el de las luchas lideradas por actores sociales para lograr el reconocimiento, la inclusión y la participación de poblaciones y/o sectores de la sociedad.

Un ejemplo, es la acción social y política asumida en las últimas décadas por distintos movimientos sociales ante la reestructuración del capitalismo en América Latina. Tales movimientos vieron en la ciudadanía un campo de articulación a sus luchas sociales encaminadas a enfrentar los procesos de mercantilización y privatización de bienes comunes

indispensables para sus comunidades o sociedades (*agua, tierra, gas, biodiversidad*). (Gavia 2009). La lucha por la ciudadanía, se constituía en el “*eje aglutinante*” donde se hacía posible la convergencia de movimientos sociales pluriclasistas y multisectoriales que buscaron defender y mejorar las condiciones de diferentes sectores de la población. Es así que la ciudadanía se constituía en el referente que incitaba a luchar contra los agravios que traía a indígenas, campesinos, pobladores urbanos, usuarios de servicios públicos, etc., la lógica neoliberal a escala planetaria.

Pero la lucha y la confrontación no son los únicos caminos para la consecución de la ciudadanía cuando la universalidad de ella no opera. Puede accederse a la misma mediante un conjunto de transacciones, negociaciones y consensos que permiten a los ciudadanos (*no ciudadanos, semiciudadanos, etc.*) Adquirir la membrecía y la titularidad de sus derechos. La parte no grata de esta otra posibilidad, es que aparece lograda como producto de negociaciones y transacciones políticas no siempre “*santas*” y “*virtuosas*” en relación con los ideales más altos que inspiran a la democracia y que se atribuyen a la ciudadanía. En este marco, la ciudadanía se define como una transacción y juego de poder donde un individuo o puñado de ellos logran en un juego no público de negociaciones particularistas clientelistas, acceder y materializar sus derechos, en muchos casos, aun a costa, de sacrificar los correspondientes a toda una población. El acceso a los derechos deja de ser universal e impersonal, para más bien ser diferencial, personalista y privatizada en unos pocos.

El caso Bogotano es dicente. A pesar del virtuosismo cívico con que se quiso proyectar el ejercicio ciudadano a partir de la constitución de 1991, resultó que la sola invocación de la figura ciudadana no fue suficiente para permitir el acceso a los bienes y servicios que la Carta prometía. Los ciudadanos optaron por acudir a prácticas tradicionales y a redes de intermediación del clientelismo para lograr su inclusión. (Gavia 2009). Francisco Gutiérrez recuerda que en el contexto Bogotano, la ciudadanía entró en un campo de tensiones, indefiniciones y transacciones entre prácticas y lenguajes virtuosas y otros politiqueras. En el contexto local bogotano y acaso el nacional, la construcción de la ciudadanía dio como resultado una “*ciudadanía avergonzada*” donde el sujeto ciudadano se disputó entre “*la*

condena a los políticos o su aceptación silenciosa". (García 1999).

La transacción y la negociación particularista no es el único de los caminos cabe a las personas transitar para conseguir la ciudadanía cuando los estados-nación no cumplen sus promesas de universalidad e igualdad. La acción armada es otro de los caminos, cuestión esta contra-intuitiva, ya que para muchos la edificación de ciudadanía suele presentarse como el antídoto para contrarrestar la acción violenta. Debe recordarse que para individuos y grupos sociales en occidente, su acceso a la condición ciudadana, pasó por el hecho de tomar las armas en defensa de su patria. (Centeno 2003). En América Latina, en el siglo XIX, el acceso y ejercicio de la ciudadanía pasó porque los hombres dieran prueba de su amor por la libertad de la patria, corriendo con ello, de ser el caso, con el costo de empuñar las armas⁶. Aunque se pueda pensar que esta forma de acceso a la ciudadanía se limitó a las guerras de la independencia de los siglos XVIII y XIX, en la actualidad, tal mecanismo aún se usa en varios países.

En el caso de los Estados Unidos, se evidencia cómo muchos migrantes prestaron y prestan su servicio militar para asegurar su incorporación a la nación americana y hacerse acreedores de los derechos ciudadanos que la misma autoriza. Similar situación se presenta con las mujeres y etnias segregadas en Israel, las cuales algunas de sus integrantes entran a las filas del ejército para que se les otorgue el estatus y reconocimiento de ciudadanas israelí. (Sasson 2002). Un punto incomodo de escuchar en una época signada por la amenaza del terrorismo, es que la búsqueda de ciudadanía, se ha dado no solamente mediante la incorporación de individuos a los ejércitos regulares de los Estados-nación, sino también, por la realizada a grupos armados irregulares. Algunos reconocidos estudiosos plantean la tesis, que sin el ejercicio latente de la violencia como posibilidad abierta de revolución de la población, difícilmente las elites en occidente hubieran accedido a permitir y a viabilizar cambios democráticos, y con ellos, a conceder nuevos derechos. (Acemoglu 2006).

6 Los textos sugestivos para ver el caso latinoamericano y colombiano son los ya citados de Centeno y Gutiérrez. Sin embargo, un ensayo en donde se detalla cómo dicho llamado fue realizado en los inicios republicanos está en El Mito del Ciudadano Armado. La "Semana magna" y las elecciones de 1844 en Lima, contenido en: Ciudadanía política y formación de las Naciones. Perspectivas históricas de América Latina. Hilda Sabato. México: Fondo de Cultura Económica. pp.231-252.

No debe escandalizar, y más bien debe procederse a reconocer, que la violencia ha sido también motor en la conquista de derechos y de ciudadanía. Esa misma lógica, parece hacer presencia en el conflicto armado colombiano. Una revisión a las declaraciones de actores armados de derecha o de izquierda, cada una a su manera, explícita o implícitamente, justifica sus acciones en la búsqueda de hacer efectivas situaciones alusivas a derechos. En el caso del paramilitarismo, se divisa una pretensión de resguardo de los derechos civiles referidos a la defensa de la integridad personal, a la propiedad privada, a las libertades de expresión y a la movilidad. (Aranguren 2001). En el caso de la guerrilla, se evidencia la invocación de derechos sociales referidos a la salud, a la educación, a la vivienda y a la tierra, sumada sus denuncias de desigualdad e injusticia social. (Comunicado Farc 2001). Por demás, es oportuno interrogar si los actores armados ilegales no solo han entrado a suspender derechos entre la población sino también a materializarlos y garantizarlos. Testimonios recogidos de excombatientes sugieren que entre la población y los actores armados se dio una relación en doble vía: estos llegaban coactivamente a la población, pero ésta, también acudía a ellos en búsqueda de bienestar y de suplir derechos. Llevan a preguntar tales testimonios, si el conflicto armado se dinamizó, extendió y agudizó en buena parte porque le soportó una lógica de transacción en torno a suplir y materializar derechos entre militares y civiles. Como "para-estados" o "estados compartidos" las estructuras armadas a la par que violentaban también garantizaban determinadas exigencias o expectativas entre la población.

6. A manera de comentarios finales

Las líneas desarrolladas, permiten evidenciar que si bien la ciudadanía en la vida de las personas cobra vital importancia, es problemática en los supuestos y principios con la que en muchos casos ha intentado promoverse desde la mirada convencional. Queda en evidencia, que su instauración no pasa solamente por las codificaciones, instituciones y mecanismos legales, sino también, por una construcción cultural, subjetiva e identitaria por parte de aquellos que son sus destinatarios. Aunque existe el espejismo de creer que ella es lo que dice la ley, termina siendo más y mucho menos que lo que la misma estipula. Más, porque para su edificación se juega una trama de dimensiones y elementos complejos que van desde

el lenguaje hasta llegar a las luchas sociales, las transacciones políticas y el ejercicio armado. *Menos*, porque en la práctica no cobija a todas las personas ni permite en muchos contextos que sus promesas se materialicen. Así mismo, porque su carácter virtuoso se desdibuja cuando se pone en evidencia que con la misma también se excluye a otros y se les mantiene en condiciones de desigualdad y de exclusión.

Es así como los otros caminos de construcción de ciudadanía *-de lucha social, de transacción o de violencia-* muestran que no es cierto que la ciudadanía proclamada por el Estado-Nación, busque proteger e igualar todos los nacionales, sino más bien, que su concesión se hace de manera selectiva y excluyente para mantener las desigualdades. Enseñan que, antes que ser concedida a cada individuo o grupo por su condición de nacionales debe de ser arrancada en el marco de antagonismos y transacciones sociales y políticos.

Lo expresado en esos otros caminos, niegan además, la pretensión del esencialismo jurídico que confía en las bondades de la norma para crear realidades desde arriba y por decreto, para recordar más bien, que la ciudadanía es una construcción política y social creada también desde abajo por actores en posturas antagónicas y conflictivas. Actores movidos entre otras razones, por derrumbar o transformar lo

plasmado en las creaciones jurídicas que en vez de propiciar la igualdad y la universalidad de derechos, buscan en muchos casos, más bien legalizar y legitimar las desigualdades y exclusiones existentes.

El punto problemático con el que quisiéramos cerrar esta reflexión, es si dadas las contradicciones que la atraviesan, la ciudadanía es una noción y una práctica que debe ser apoyada y promovida en el marco de la construcción de un proyecto democrático, o más bien, debe de ser denunciada y abolida para ser sustituida por otra figura. Esto, sin duda es un asunto que desborda el propósito de este artículo dado que solo propuso evidenciar críticamente las inconsistencias de los supuestos de esencialismo jurídico, la universalidad, la igualdad y el virtuosismo que soportan su concepción convencional. Colocar a la ciudadanía como máximo ideario y referente de aspiración política de las sociedades parece problemático, a menos, que sea redefinida y reconstruida a partir de una crítica y práctica social profunda. La pregunta es si ella en solitario es la que debe guiar y conducir los horizontes de construcción de unas sociedades con justicia, igualdad, equidad, inclusión, reconocimiento e integración, o más bien, deben de ser acompañada de otras figuras y horizontes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, Daron; Robinson James. *Economic origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2006. pp.
- Aranguren Mauricio. *Mi confesión*. Carlos Castaño revela sus secretos. Bogotá: Editorial Oveja Negra. 2001. p 72.
- Arendt, Hannah. *Los Orígenes del Totalitarismo*. Madrid: Taurus 1998. P. 231-234
- Arnold, Kathleen. "Citizenship and Political Identity". En "Homelessness, Citizenship and Identity. The uncanniness of Late Modernity". New York: State University Press, 2002. P. 35-76.
- Arnold, Kathlen. *Homelessness, Citizenship, and Identity. The Uncanniness of Late Modernity*. New York: State University of New York Press, Albany. 2004.
- Assies, Willem; Calderón Marco; Salman Ton. *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*. En: *Revista América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, Núm. 32, 2002, pp. 55-90.
- Bauman, Zigmun. *Daños Colaterales. Desigualdad en la era global*. México: Fondo de Cultura Económica, 2011. pp.75-100.
- Benhabib, Seyla, Cornell Drucilla. *Introducción. Más allá de la política de Género*. En *Teoría Feminista y Teoría Crítica*, Valencia: Edicions Alfons El Magnanim, 1990. p.17.
- Bosniak Linda. *The Citizen and the Alien. Dilemmas of contemporary membership*. Princeton University Press: New Jersey, 2006
- Brubaker Rogers. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. London: Harvard University Press. 1994.
- Canclini, Nestor. *Ciudadanos y Consumidores. Conflictos Multiculturales en la Globalización*. México: Editorial Grijalbo, 1995.
- Centeno Miguel. *Making Citizenships*. En: *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, Pennsylvania State University (2003).
- Ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 104, 105.
- Comunicado de fin de año de las FARC-EP al pueblo colombiano 28 Dic 2001. <http://pintxogorria.net/index.php/nazioarte/featured-news/172-colombia/2277comunicado-de-fin-de-ano-de-las-farc-ep-al-pueblo-colombia>.
- Dagnino, Evelina. *¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?*. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de Ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 104, 105.
- Dagnino, Evelina. *Citizenship: A Perverse Confluence*. *Revista Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5 (Aug., 2007).
- Freud, Sigmund. *El Porvenir de una Ilusión y El Malestar en la Cultura*. Tomo XXI. Amorrortu Editores. 2004.
- García, Miguel. *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía*. El caso de las juntas administradoras locales. Bogotá: CLACSO, 1999. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/garcia.pd>.
- Gavia, Margarita. *América Latina. Los derechos y las prácticas ciudadanas a la luz de los movimientos populares*. Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO-. 2009.
- Guerra, Francois-Xavier. *El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del Ciudadano en América Latina*. En. *Ciudadanía política y formación de las Naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. Hilda Sabato. México: Fondo de Cultura Económica. 1999. p33.
- Holston, James. *Insurgent Citizenship. Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil* Princeton University Press. 2008.
- Jelin, Isabel. *Igualdad y Diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina*. En: *Ágora. Cuadernos de estudios políticos*, Año 3, Núm. 7, 1997, pp. 189-214.
- Landi, Oscar. *Sobre lenguajes, identidades y Ciudadanías políticas*. En: *Crisis y lenguajes políticos*. Estudios Cedes. 1984.

24 Marshall, Thomas H. Ciudadanía y Clase Social. Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Madrid: (CIS). 1996. p.315.

Max. Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica. 1977.

Quijano, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2000.

Sasson, Orna. Identities at the Margins: Masculinities and Citizenship in the Israeli Army. Review The Sociological Quarterly, Vol. 43, No. 3. 2002 pp. 357-383.

Somers, Margaret. Genealogies of Citizenship. Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights. London: . Cambridge, 2008.

resumen

La presente investigación pretende realizar un estudio comparado del desarrollo industrial de Corea del Sur y de Colombia en el período de 1962 al 2012, desde una perspectiva neoinstitucional y poskeynesiana. En concreto, los aspectos que se van a profundizar son dos: en primer término, los relacionados con las regularidades en la expansión industrial de los dos países donde, posiblemente, se encuentren las diferencias significativas, y en segundo término, identificar los rasgos particulares de la centralidad del capital. Y en cuanto a los resultados se podría afirmar, entre otros, que a partir de la apertura económica implementada en 1992, en Colombia, a la luz del Consenso de Washington, se consolidó el proceso de centralidad de capital y se desplazaron las inversiones marginales de los grupos empresariales hacia actividades no manufactureras, y se profundizó así, la regularidad de un oligopolio diversificado no relacionado cuyos rasgos han vertebrado el desarrollo del siglo XX y las primeras décadas del XXI.

Palabras clave: Centralidad del capital, desarrollo industrial, acumulación intensiva, monopolios, grupos empresariales y Chaebols, planeación centralizada y no centralizada, ISI.

abstract

The following investigation pretends to make a study to compare the industrial development between South Korea and Colombia, during the years 1962 and 2012, from a non-constitutional and a post- Keynesian perspective. To be concrete, there will be two main aspects that we want to study, and they are: first of all, the ones related to the industrial expansion of the two countries, where we might find meaningful differences, second of all, would be to identify the particular features of the capital assets. After the economic opening implemented in 1992 under Washington's supervision we can say that the centralized capital assets were consolidated and the marginal investments from different business groups moved to non-manufacturing activities, creating a non-related oligopoly whose features have affected the development of the XX century and the first decade of the XXI.

Key Words: Capital centrality, industrial development, accumulation, intensive accumulation, monopolies, business groups and Chaebols (South Korean business conglomerate) centralized planning and non- centralized, ISI

resumo

Neste artigo são apresentados os resultados de uma investigação na qual foi realizado um estudo comparado do desenvolvimento industrial da Coreia do Sul e da Colômbia, no período de 1962 a 2012, desde uma perspectiva neoinstitucional e pós-keynesiana. Em concreto, os aspectos que vão ser aprofundados são dois: primeiro, os relacionados com as regularidades na expansão industrial dos dois países onde, possivelmente, se encontram as diferenças significativas; e, em segundo, identificar os traços particulares da centralidade do capital. E em relação aos resultados, poderia afirmar-se, entre outros, que a partir da abertura econômica implementada em 1992, na Colômbia, à luz do Consenso de Washington, foi consolidado o processo de centralidade do capital e foram deslocados os investimentos marginais dos grupos empresariais em direção a atividades não manufatureiras, e foi aprofundado, assim, a regularidade de um oligopólio diversificado não relacionado cujos traços estruturaram o desenvolvimento do século XX e as primeiras décadas do século XXI.

Palavras-chave: centralidade do capital, desenvolvimento industrial, acumulação intensiva, monopólios, grupos empresariais e chaebols, planejamento centralizado e não centralizado, ISI.

Recibido: agosto de 2014
Aprobado: octubre 2014

Estudio comparado de la industrialización de Corea del Sur y de Colombia: 1962-2012

JUAN SERGIO CRUZ ¹

Introducción

Este artículo expone los resultados de un estudio comparado del desarrollo industrial de Corea del Sur y de Colombia, en el período de 1962 al 2012, desde una perspectiva neoinstitucional² y poskeynesiana³. Este indagó en las razones y en los determinantes históricos de la asimetría de la naturaleza económica de los bienes y servicios que se comercian entre estos dos países, en las actuales circunstancias. Máxime la política comercial internacional que viene implementando Colombia en la última década, en cuanto a la suscripción de tratados comerciales⁴ que comporta profundas implicaciones en las posibilidades de expansión de la industria nacional, más allá de la retórica política.

Los resultados adquieren un particular interés en el sentido de que Colombia y Corea del Sur, suscribieron un acuerdo comercial el pasado 21 de febrero del 2013, a pesar de las críticas de algunos sectores industriales que concitó unir orillas opuestas de la dinámica política colombiana. El saldo actual de las relaciones comerciales desfavorece a Colombia: las exportaciones ascienden a 372 millones de dólares⁵, frente a unas importaciones que superan los 900 millones de dólares.

En concreto, los aspectos que se van a profundizar en este artículo son dos: en primer término, los relacionados con las regularidades

1 Profesor e investigador. Candidato al doctorado de economía .Magister en política internacional, especialista en finanzas de la Universidad de los Andes. Ex asesor de la Superintendencia de Sociedades, Ministerio de Justicia y de la Presidencia de la República. Exdirector de la Banca de Inversión de Riesgo de los Andes, autor de varios libros y de múltiples artículos indexados. Correo electrónico: juacruz2009@gmail.com

2 Lance, E. Davis y Douglass C. North Institutional Change and American Economic Growth (Cambridge, Inglaterra, 1971) y Robert Paul Thomas, The Rise of the Western World (Cambridge, Inglaterra, 1973).

3 En la línea de Kregel y Kalecki.

4 Casi 12 tratados.

5 Bienes asociados al sector agrario en su mayoría.

en la expansión industrial de los dos países, en las que posiblemente se hallen las diferencias significativas, y en segundo término, la identificación de los rasgos particulares de la centralidad del capital.

En el primer aspecto se incluye: el cambio tecnológico desde la ciencia y no ciencia; la inversión extranjera vs el capital nacional y sus implicaciones en la expansión; la acumulación de capital como cazadores de renta versus la construcción de ventajas competitivas; la dinámica de un modelo económico basado en la sustitución de importación para la exportación vs un modelo para la protección de los oligopolios vigentes en 1962; la ventaja comparativa desde bajos salarios y las políticas públicas en la distorsión de precios.

El segundo aspecto se caracteriza por: los grupos empresariales y la expansión económica en dos momentos en Colombia; y las *chaebols* y el papel en la dinámica económica de Corea del Sur.

La empresa de gran tamaño —considerada indispensable por el momento para nuestro país— no solo desempeña un papel decisivo en el desarrollo económico y la elevación de los estándares de vida, sino que además genera cambios en la estructura de la sociedad y la economía (...). Por lo tanto, los problemas claves que enfrenta una política económica libre son los de coordinación y guía supervisada, por el Estado, del gran poderío económico (Park, 1962, pp. 228 -229).

Cabe recordar que el punto de partida de la industrialización colombiana, bajo el modelo de industrialización desde la sustitución de importaciones (MSI), fue alrededor de 1951 y 52, regido por un Gobierno democrático de ideología conservadora, y muy en la tendencia de los procesos de desarrollo que se estaban implementando en América Latina. Y se hizo al amparo de un conjunto de políticas públicas y administrativas (distorsión de precios y aranceles) al que se le sumaron nuevas instituciones y reglas de producción y de consumo⁶. Con los anteriores mecanismos, en concreto se buscó sustituir las importaciones a través de la producción nacional -sin una vocación exportadora real-

6 Sobre los modos consumo hay que ir con cuidado ya que hay una distancia entre las intenciones y los hechos, ya que durante todo el periodo de la ISI, Colombia no pudo avanzar de forma significativa en las Leyes de Kaldor Verdum en cuanto a crear una demanda interna, a partir de la formalización de relaciones salariales.

Para tal efecto, se trazó una agenda de expansión progresiva⁷ de productos de baja complejidad productiva a productos más complejos con un valor agregado mayor. Al respecto, hay que anotar que en el mundo académico colombiano hay un fuerte desacuerdo⁸, sobre si hubo un modelo de industrialización o no.

En tanto, el proceso de industrialización tardía⁹ de Corea del Sur, se da en unas condiciones históricas diferentes como son el proceso de descolonización y el reparto territorial por parte de los vencedores de la segunda guerra mundial la formación de las dos Coreas. En estas circunstancias de tránsito y de inestabilidad inicial no se dieron las condiciones iniciales para un Estado permanente y en parte es la razón de ser del golpe militar en mayo de 1961, a manos de C.H. Park, y quien instaura así, un nuevo orden social con un Estado con una gran capacidad de actuación, que define la supervivencia y reproducción en el tiempo en la *transformación productiva*¹⁰. Y tiene claro que su territorio no es muy grande, y para tal efecto, trazó los rieles políticos e institucionales —en cuanto a reglas y relaciones—, de la expansión en la capacidad

7 Más adelante se hará una presentación más en detalle pero conviene anotar, en este momento, que el proceso de industrialización tiene identificadas tres etapas: la sustitución de bienes de consumo 1952-1957, la sustitución de bienes intermedios: 1957 -1963. Después viene una etapa no conceptualizada a priori y se le denomina "fatiga industrial, cuando las empresas llegan a su nivel de producción, cuyo límite lo imponen las condiciones no salariales en la producción, y con ello, un débil mercado interior, y la tercera etapa es el relanzamiento del modelo con un mercado ampliado, cuyas características industriales no compiten con el estado de industrialización de Colombia en 1968: Venezuela, Ecuador, Panamá, y Bolivia.

8 Gabriel Misas sostiene que hay un "modelo de industrialización desindustrializante" en tanto que Salomon Kalmanovitz sostiene que no se puede afirmar que en Colombia se hubiera dado un modelo.

9 El concepto de industrialización tardía se aplica a un subconjunto de países en vías de desarrollo que iniciaron el siglo XX en un estado de atraso económico, basado en materias primas y elevaron dramáticamente el ingreso nacional per cápita, a través de la inversión selectiva y la intervención del Estado. Se incluye países como México, Corea del Sur, Taiwan, Brasil, Turquía, India y México. Y su proceso de industrialización en el siglo XX comportó la transformación de sus estructuras productivas y elevaron su ingreso per cápita sobre la base de tecnología "prestada" y no de generación de inventos o innovaciones. Esta última se entiende como los medios por los cuales aprendieron a competir en compañía de un conjunto de instituciones, y es una característica común de la industrialización tardía.

10 Retoma logros del antiguo Régimen como es el Consejo de Desarrollo Económico, creado por Rhee en 1958, el cual estaba compuesto por intelectuales jóvenes educados en el extranjero alimentados con las ideas de planeación que predominaban entre los profesionales universitarios del desarrollo económico (Lee, 1968, p. 90).

de competir más allá de ventajas comparativas¹¹ 12 en ventajas dinámicas: la productividad como valor social. “*Las metas económicas, sociales y políticas que fijamos después de la revolución, son: promoción del bienestar público, liberación de la explotación y la justa distribución del ingreso (...). Son sin embargo los objetivos fundamentales del orden económico hacia el cual nos debemos mover*” (Park, 1962, p. 224). Y él continúa: “*antes de poder lograr estas metas, tenemos que asegurar que tras una década de estancamiento, nuestro reducido poder económico se fortalezca y nuestro subdesarrollo y subutilizado poder productivo sea aprovechado en su totalidad (...). Es urgentemente necesario contar con un plan económico o un programa de desarrollo de largo plazo*” (Park, 1962, p. 224),

De lo anterior se capta el espíritu, los medios como el carácter y las distancia de su mirada. El punto de partida es la producción desde economías de escala sin un sistema político democrático. Además de ser un militar, fue un hábil político, y construyó, de la mano de las “*chaebols*”¹³, lo que es la actual Corea del Sur. La Democracia llegaría diez y nueve años después con su asesinato.

La dinámica de este nuevo orden social se funda desde tradiciones culturales, pasa por el fin de un modelo de acumulación de rentas agrarias y su nueva distribución, entre el Estado y los ciudadanos, como de la captura y aniquilamiento de las élites que los representaban —coreanos que habían pactado con los japoneses— hasta llegar a un modelo de acumulación sujeto a una *planificación centralizada de largo plazo*, cuyo eje de gravedad es la productividad industrial y la expansión comercial internacional desde unos encadenamientos industriales e inversiones selectivas. En la fase inicial, la demanda interna cumple un papel dinamizador a través de dos hechos históricos:

11 La tecnocracia era consciente que no eran suficiente competir con bajos salarios relativos. El atraso era enorme pero la claridad era inmensa.

12 Frente a esta crítica, se suma el trabajo reciente de Eduardo Sarmiento Palacios, quien afirma en cuanto a la relación ventajas comparativas/ desarrollo económico: “cuando planteé por primera vez la necesidad de reconstruir las bases institucionales de la economía colombiana, lo hice en el momento de mayor furor neoliberal. (...) Sin embargo, los estudios que sirvieron de referencia constituían una clara evidencia de que la globalización y las políticas de mercado las siguieron estaban fundamentadas en teorías inciertas o equivocadas, como lo han venido a confirmar los fracasos de la proposición de ventaja comparativa”(Sarmiento, 2014, p. 13).

13 Se reconoce como los grupos económicos.

la reforma agraria¹⁴ que se implementó en la política del cincuenta y la política de precios de arroz en el 60 —principal producto del consumo urbano y rural— cuyo bajo precio liberó un ingreso urbano para modificar los modos de consumo del anterior régimen de acumulación y que se constituyó, a su vez, en la demanda adicional a la industria nacional naciente.

Productividad que es la síntesis y el resultado de la articulación de un conjunto de políticas públicas que permitió que la “ciencia” se constituyera en el apalancamiento de primer orden del progreso de la industrialización, por encima de la lógica monetaria¹⁵. A través de la educación, la ingeniería de planta, las licencias tecnológicas y los centros de innovación se constituyeron realmente en una política de Estado de largo plazo, con efectos materiales y concretos desde el inicio, con retroalimentaciones virtuosas.

Además, esto fue posible a través de una disciplina social impuesta desde arriba, a través del “Estado” que apela a una *planeación centralizada* y al ejercicio de su poder y creciente legitimidad¹⁶ y por medio de un conjunto de mecanismos y prácticas políticas y económicas doblégan la voluntad individual para la formación de un “Estado productor desde la empresa privada”. Esto se hizo bajo el amparo y financiación de los Estados de centro,¹⁷ desde una lógica geoestratégica a los intereses de Occidente¹⁸.

14 “Al acabar la segunda guerra mundial, la parte sur de Corea era aún un país fundamentalmente agrario. La población rural representaba el 75 % de la población total, hasta el comienzo de los años cincuenta. Las autoridades militares de ocupación estadounidenses procedieron entonces a una reforma agraria radical para contrarrestar la propaganda comunista. Los latifundios expropiados, sin indemnización a los japoneses, pero con indemnización a los terratenientes coreanos, fueron desmantelados y la masa de campesinos se encontró propietaria de modestas parcelas de tierra (la propiedad no podía ser superior a 3 hectáreas por familia). El Estado intervino de forma activa y coercitiva. La renta que los campesinos antes pagaban a los grandes propietarios fue reemplazada por impuestos que debían abonar al Estado. De hecho, éste metió la mano en los excedentes agrícolas de los cuales antes se apropiaban los terratenientes. También, el Estado impuso a los campesinos un volumen mínimo de producción para ciertos productos, que debía ser entregado a los organismos estatales a un precio fijado por las autoridades”.

15 Los indicadores de productividad son valorados por encima de los monetarios.

16 Cabe mencionar que Park gobernó por más de 18 años de forma ininterrumpida.

17 Remitirse a los trabajos de Samir Amín en especial *L'accumulation à l'échelle Mondiale* Anthropos, 1970.

18 “Los funcionalistas ven la historia como una fría manipulación por parte de los actores más poderosos. No cabe que los agentes se puedan

Frente a lo escrito hasta aquí, quisiera complementarlo con dos aproximaciones diferentes, la primera es de la profesora con doctorado en economía Alice H. Amsden quien defiende la siguiente tesis que incluye en su libro: “Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía”, y que además precisa que no es proclive a formas de gobiernos no democráticos:

Corea aporta evidencia sustancial a la propuesta que argumenta que la expansión económica depende de la intervención estatal para crear las distorsiones de precios que dirijan la actividad económica hacia mayores niveles de inversión. La intervención estatal es necesaria aun en los casos más claros de ventajas comparativas porque el mayor activo del atraso, los bajos salarios, es contrarrestado por los altos pasivos. *Donde Corea se diferencia de la mayoría de los otros países industrializadores tardíos, es en la disciplina impuesta por el Estado a la empresa privada* (Amsden—, 1992, p. 32).

Desde otra perspectiva, el éxito es atribuido a la supresión de derechos.

El desarrollo económico de Corea del Sur es considerado como uno de los más fenomenales en la historia mundial: logró la transformación de una economía agraria a una economía industrial dentro de aproximadamente dos décadas; la fase inicial de desarrollo económico la logró un Estado desarrollista y autoritario, que suprimió los derechos laborales y los salarios, y controló y disciplinó al sector privado a través de auditorías, impuestos, servicios de inteligencia y represión policial; fuertes políticas industriales intervencionistas fueron también importantes instrumentos, el rápido desarrollo económico se basaba en una estrategia de industrialización orientada a la exportación, era relativamente igualitaria en términos de distribución del ingreso, como así también relativamente equilibrada entre las zonas urbanas y rurales (Amsden, 1992, p. 32).

mover por hondas convicciones ideológicas y religiosas, y que estos impulsos explican una parte importante del comportamiento social” (Kalmanovitz, 2002, p. 3). “Son también estos elementos los que conducen a conflictos no manipulables y a que los poderes del norte no puedan controlar la política de muchos países que se han ido hacia el nacionalismo (en gracia, Chávez) o se han hundido en crisis irremediables con enormes pérdidas para sus capitales invertidos en ellos (Argentina)” (Kalmanovitz, 2002, p. 3).

Y llegando a finales del ochenta, y para cerrar esta introducción mientras en América Latina se impone y alienta desde poderes¹⁹ nacionales alentados por el desengaño de unos²⁰, la receta del Consenso de Washington, el mismo Banco Mundial aún patrocina la intervención estatal, en las zonas de contención del comunismo, como es el caso Corea del Sur, buen ejemplo de industrialización tardía, en el mismo período.

2. El modelo de industrialización de Corea del Sur y Colombia: desde los conceptos firma, planeación y tecnología

Para caracterizar el tema de la industrialización tan solo se profundizará en tres aspectos: la firma, la planeación y la tecnología. No obstante, se ampliará este último aspecto más adelante.

2.1. Corea: se puede hablar de modelo

El nuevo orden social que surge después de la segunda guerra mundial con la derrota de la clase dominante, significó el fin de una forma de acumulación, desde rentas a formas de acumulación desde la inversión. Con la casi desaparición de los terratenientes como clase dirigente en 1950²¹ con su aniquilación física o fuga, se da un período de un capitalismo nacionalista con un modelo económico ortodoxo hasta el golpe militar en 1961, que representa un punto de inflexión tanto en el discurso político como de las formas de adherencia, para la formación de un nuevo orden social.

19 También quisiera aclarar que el neoliberalismo se forma de viejas ideas con nuevos ímpetus políticos. Este poco trae de nuevo en el terreno de la teoría económica. Al contrario, comparto la tesis que es un nuevo aliento de ciertos políticos occidentales, que ven en los desarrollos teóricos de finales del siglo XIX la posibilidad de llegar al poder. Y en las dos orillas del Atlántico sobresalen la mujer de hierro Margaret Thatcher y el mal actor de cine Ronald Reagan.

20 “A fines del decenio de los sesentas, Albert Hirschman constataba el desengaño frente a los resultados de la industrialización en América Latina al mismo tiempo que el cambio de actitud de los economistas hacia ella, desde los términos casi líricos con que se recibía el crecimiento industrial en los años cincuenta hasta las desilusiones autocríticas de fines de los sesentas. No resulta menos cierto que el desengaño de los unos se quiso ver, por otros, como la confirmación de sus premoniciones sobre el inevitable fracaso de las políticas de industrialización” (Bejarano, 1980, p. 1).

21 Antes de esa fecha Corea del Sur era un país agrícola.

Desde una ideología anticomunista dominante que ha guiado la industrialización y de los efectos de la reforma agraria que liberó recursos económicos y suavizó las diferencias de los ingresos, como de los recursos de asistencia, se sentaron las bases para el inicio del proceso de industrialización de Corea del Sur. Es en este período, cuando se hace la transferencia de los activos de la élite derrotada, a un grupo social reducido que, a su vez, se constituirá en la centralidad y la dinámica del capitalismo moderno coreano: los grupos empresariales —chaebol—, quienes serán los actores centrales de la industrialización en las próximas décadas²², cuya venalidad²³ en su origen, permitieron la formación de un Estado fuerte, en parte, ya que el nuevo gobierno militar, 1961, negocia con ellos, pero les impone un modelo de desarrollo planificado de forma centralizada, y se asegura el control, con el monopolio de la oferta monetaria, al nacionalizar los bancos comerciales en los dos primeros años del régimen.

2.1.1. El horizonte y la dinámica de crecimiento

Con la publicación del primer plan quinquenal de desarrollo en 1962, “El camino de nuestra Nación”, da inicio a un “modelo” de desarrollo estructurado *sobre el control de las fuerzas del mercado por el Estado, que se prolongará hasta inicios del 80*. Y es un Estado que determina la asignación de los recursos focalizados a largo plazo, *define cuándo, qué y cómo invertir*. Pero, también determina quién invierte: las grandes empresas. Entonces, es el Estado el que impone las reglas sociales y políticas de producción y de acumulación del nuevo orden: el Estado planifica y el empresario ejecuta con unos incentivos y castigos muy claros desde el inicio, que determinarán la dinámica y la fuerza evolutiva del modelo a través de la disciplina y de la adherencia a las metas estatales, vía el desempeño productivo y de una oferta exportable. Desde una perspectiva económica, el Estado coreano *protegió e intervino* la actividad económica desde un conjunto de mecanismos visibles y no visibles de subsidios y de distorsiones de precios, a fin de

poder competir internacionalmente y subsanar los desequilibrios históricos entre los precios de ahorro y de inversión.

2.1.2. Las empresas coreanas: firma, planeación y tecnología

Al hacer un breve recorrido teórico sobre las definiciones que han ofrecido algunos economistas con relación con los conceptos de firma y del empresario, se lograrán comprender las reglas y las regularidades históricas, a través de las cuales se construyeron lo que hoy se conoce como “*las empresas coreanas*”. Al dejar de lado a Alfred Marshall, porque él diría muy poco sobre lo que es la firma más allá de que es una “caja negra”²⁴. Entonces, al dar un salto en el tiempo, 30 años, se llega a Ronald Coase, quien ofrece algunas consideraciones interesantes al respecto: “*Avanza por otro camino. Insistió acertadamente en que la empresa y el mercado son modos alternativos de organización de las mismas transacciones*” (Williamson, 1999, p.10).

Con lo anterior, se podría afirmar que el modelo coreano comportó un vaciamiento de la razón de ser de la firma, en el que el empresario no determina qué hacer²⁵. Pero, quien se anticipó con el análisis de la función central de un empresario en el qué hacer fue Frank Knight, y lo articuló con el concepto de incertidumbre:

Con la introducción de la incertidumbre —la realidad de la ignorancia y de la necesidad de actuar con base en opiniones antes que en conocimientos— en esta situación paradisiaca, cambia por entero su carácter (...). En presencia de la incertidumbre, la ejecución efectiva de la actividad se convierte realmente en una parte secundaria de la vida; el problema o la función *primordial consiste en decidir qué hacer y cómo hacerlo* [la letra recursiva es mía] (Knight, 1931, p. 238).

Igualmente, como se afirmó, el Estado coreano incluía un arsenal de mecanismos y herramientas económicas y administrativas, para incidir en *la voluntad y conducta* de los empresarios coreanos, pero, en especial, la relación básica riesgo/rendimiento, que condujo el proceso de industrialización hacia la competencia internacional. De acuerdo a

22 Ver los informes de la Auditoría Gubernamental citados por Park (1963). Los montos apropiados podrían girar alrededor de 183 millones.

23 “Durante el período de venalidad generalizada (La Primera República, 1948-1960), las conexiones políticas condujeron a una desigual distribución de los despojos. Por lo tanto, se amasaron grandes fortunas, abriéndose las ‘gangas’ con la venta de propiedades japonesas a precios inferiores a los del mercado” (Amsden, 2002, p. 63).

24 Los neoclásicos nos pueden decir muy poco sobre el significado económico de la firma. En ese aspecto hay un retroceso intelectual en cuanto a los clásicos.

25 Referencia de Ronald Coase.

Frank Knight (1931) el beneficio económico es la remuneración al riesgo, estableciéndose una relación directa entre estos dos conceptos. Y es precisamente donde el modelo coreano actuó de forma decisiva para canalizar la dinámica empresarial en términos de la gerencia de riesgo. Si tomamos, además, la corriente de pensamiento de Joseph Schumpeter podemos lograr una comprensión adicional. Para él la innovación tecnológica es “la variedad más importante, si bien no la única como el motor del desarrollo económico” donde el agente central del proceso, es el empresario” (citado por Elster, 1990, p.175). Y agrega, “la innovación es un salto al desequilibrio- un salto en la oscuridad que requiere capacidades que solo tienen unos pocos” (Elster, 1990, p.175). Con lo anterior, se podría afirmar que el Estado coreano se constituyó en un Estado con una dimensión corporativa y centralizó la innovación del capital, a través de la intervención de la iniciativa privada para asegurar el progreso económico. Si aceptamos que el empresario es la esencia de la innovación, el desarrollo estaría sujeto a la aparición de este tipo de agentes que operan con motivos no racionales y medios racionales. Está claro que Corea no tomó este camino y Colombia sí, sus empresarios se han caracterizado más por “ser cazadores de renta” que creadores de innovación. En palabras del fundador de la nueva Corea se diría:

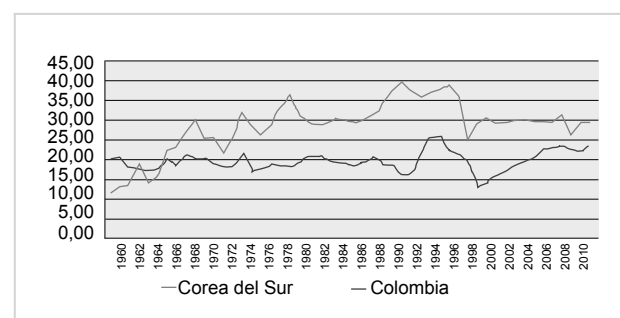
La empresa de gran tamaño —considerada indispensable por el momento para nuestro país— no solo desempeña un papel decisivo en el desarrollo económico y la elevación de los estándares de vida, sino que además genera cambios en la estructura de la sociedad y la economía (...). Por lo tanto, los problemas claves que enfrenta una política económica libre son los de coordinación y guía supervisada, por el Estado, del gran poderío económico (Park, 1962, pp. 228 -229).

Como se verá en el caso colombiano, las grandes empresas no asumieron los retos de una profundización industrial de bienes intermedios ni de bienes de capital. Sus inversiones se concentraron en bienes de consumo cuya rentabilidad estaba asegurada, a través de los mecanismos que representó el modelo de sustitución como es la demanda nacional asegurada. Pero es insuficiente, dada la no formación de condiciones salariales que prevaleció en el período de MSI. Esto se concretizó, además, en que el número de plantas óptimas eran muy limitadas, y se retroalimentaron así, las raíces oligopólicas

en la producción en Colombia²⁶. En la línea de la tendencia del capitalismo internacional desde la segunda parte del siglo XIX. “el hecho histórico del progresivo crecimiento del monopolio durante los últimos cincuenta años y la creciente restricción del campo en que juega la competencia no puede evidentemente discutirse (...). Lo importante es saber si este proceso es una consecuencia necesaria del progreso de la tecnología, o si se trata de la política seguida en cada país” (Hayek, 2009, p. 77).

En tanto, que en el caso coreano el modelo de sustitución, para la exportación y de intervención estatal, “obligó” a los “chaebols” a invertir en empresas de formación de capital en bienes intermedios y de capital que se refleja en la formación bruta de capital: la base actual de su industrialización. Esta obligación se implementó a través de diferentes mecanismos. Por ejemplo, el comité de licencias designaba qué empresa debería invertir en qué sector o no —más tarde se ilustrará la dinámica de este fenómeno. Tanto en su ubicación cómo el número de empresas por sector era determinado por el Estado. Lo anterior, se manifiesta en la siguiente gráfica donde queda perfectamente clara la característica de los dos procesos de industrialización (ver gráfica 1). Es claro que Colombia inicia primero el proceso de formación de bruta de capital; pero, dos años después del nuevo orden de acumulación de capital en Corea del Sur, la situación se revirtió en favor de este país, y ha continuado así durante casi 50 años, lo que pone en evidencia los resultados de las regularidades de cada proceso.²⁷

Gráfica 1. Formación bruta del capital



Fuente: elaborada por el autor con base en información del Banco Mundial.

26 Véase el trabajo inicial del profesor L. Robbins sobre la inevitabilidad del monopolio. The Economic Basis of Class of Conflict, 1939, pp. 45-80.

27 El tema es tan dramático para Colombia que tan solo un estadístico evidencia la debilidad estructural para competir: la media de la formación bruta de capital esta algunos puntos con relación a 1962.

Entonces, para evaluar la estrategia empresarial coreana, veamos algunas implicaciones, desde la economía industrial, de pasar de una industria liviana a una industria pesada.

Primero, el sector de la industria pesada conlleva a la creación de la empresa industrial moderna y por lo tanto la gerencia asalariada. (...). Segundo el sector de la industria pesada genera una nueva forma de competencia: el oligopolio. Tercero la transición de la industria liviana a la pesada es asimismo importante porque significa el paso de la competencia con base en bajos salarios a la competencia con base en instalaciones y habilidades modernas (Amsden 1992).

Los hechos que acarreó en Corea fueron entre otros: 1) la transición de una industria liviana a una pesada que trajo consigo una actitud diferente que competir con bajos salarios, 2) la progresión de industrias livianas a las pesadas no la emprende el mismo conjunto de empresas., y 3) la actualización, por lo tanto, fue un proceso involuntario; la dinámica que impulsó la ventaja comparativa e involucró un proceso discontinuo, ya que el sector líder del decenio sesenta no promovió la diversificación en el decenio de los años setenta. Fue el grupo *diversificado el que penetró nuevas industrias, y no la empresa especializada*.

Este apartado no podía terminar sin los aportes que hizo Alfred Chandler en su obra *La mano visible*, al tema que nos ocupa, desde su estudio positivo de los cambios en la prácticas comerciales y al nacimiento de las grandes empresas norteamericanas diversificadas —con diferentes unidades de operación/plantas, con una unidad centralizada de dirección y sujeta al mismo forro jurídico—, se sustituyó a la *pequeña empresa de familia*: “la tesis planteada aquí es que la empresa moderna reemplazó a los mecanismos de mercado en la coordinación de las actividades de la economía y en la asignación de sus recursos (...). Por consiguiente, la aparición de la empresa moderna de Estados Unidos: el capitalismo gerencial” (Chandler, 1987, p, 16).

Desde esta perspectiva, resulta interesante mirar el nuevo orden social que se instauró en 1961 en Corea. Además, de introducir nuevas formas de acumulación, se definieron nuevas formas de *competencia*: la economía de producción oligopólica y diversificada —*chaebols*— centrada en una *nueva clase de dirección*: la gerencia de planta, que conllevó

a los propietarios y a los diferentes grupos de interés a crear las condiciones y las reglas para formación de nuevas instituciones empresariales en torno a la acumulación semi-intensiva. Significa lo anterior, que el nuevo orden institucional a nivel microeconómico, también comportó la resignificación del concepto de propiedad y de los derechos que de este emanan, ya que el Estado se introduce al interior de la firma e impone las reglas de desempeño —se centran en el desempeño real de planta como es la productividad²⁸ y no en indicadores monetarios/financieros—. Y más aún, designa o negocia al “agente” o “administrador” de la propiedad, quien releva la vieja dirección con nuevas lógicas y nuevos conocimientos científicos, que se adaptará a los términos reales de la competencia internacional del capital, como es el “capitalismo gerencial” del que hablara Alfred Chandler.

No fue menester de la investigación que sustenta este artículo el estudio de las reglas internas de las firmas y sus cambios desde una perspectiva económica, y es por ello que Corea y Colombia ofrecen un campo de estudio muy interesante, para la economía sobre la relación de organización industrial y el desarrollo. No desde una aproximación general, sino desde un estudio positivo que incursione en el detalle para conocer los nervios y los ritmos del capitalismo en nuestro país, por ejemplo. “En su trabajo con Lance E. David esbozó una teoría del cambio institucional muy valiosa, y la aplicó al crecimiento económico norteamericano. En su estudio con Robert Paul Thomas demostró como los cambios producidos en la organización industrial influyeron en el desarrollo del oeste” (Chandler, 1997, p, 20).

28 “Los cálculos de contabilidad del crecimiento concluyen que los aumentos en productividad son el origen de aproximadamente la mitad del crecimiento económico. También se afirma que los mayores aumentos de productividad han ocurrido en la etapa de promoción de las exportaciones en los años sesenta y en la etapa de liberalización en los años ochenta, tanto en Corea como en Taiwán. En definitiva, esta parte concluye que los grandes aumentos en el stock de capital no fueron posibles sin la existencia previa de importantes ganancias en productividad. Asimismo, se incluye análisis empírico de las variables que explican el crecimiento económico. Por medio de regresiones de crecimiento, se concluye que la temprana protección de los derechos de la propiedad y, en menor medida, la rigurosa aplicación de los contratos fue extraordinariamente importante para el desarrollo económico. Se contrasta también que la estabilidad política ha apoyado de forma muy positiva al crecimiento económico del país”. (Amsden, 1992).

2.2. Colombia: un modelo de industrialización a medio hacer

La investigación de Adolph A. Berle y Gardiner C. Means, en 1932, puso de presente la evolución de las empresas norteamericanas, a partir de la última década del siglo XIX desde un capitalismo tradicional/familiar hacia un capitalismo que él denomina “capitalismo gerencial”. Este capitalismo supuso la transformación de las sociedades empresariales tradicionales y familiares a sociedades anónimas. A través de la separación de la propiedad y el control, se crearon las condiciones para una nueva organización industrial que, a través de la dinámica más efectiva a la firma y menos control a los propietarios, generó un mecanismo de crecimiento del capital norteamericano. Este hecho factual llevó a que varios teóricos formularan tesis sobre la relación entre la voluntad del propietario y el agente. El punto es que estas reflexiones se han extendido a las universidades latinoamericanas, sin entender el real funcionamiento de las firmas, en cuanto a las formas orgánicas del capital y su articulación con los mecanismos internos de poder –hay que pensar que los instrumentos de financiamiento no son solamente eso y desde una perspectiva de poder tienen implicaciones a la hora de toma de decisiones–. *Desde este desconocimiento se diseñó la MSI y más tarde la apertura económica.*

Entonces, es relevante poner de presente cuáles son los principales rasgos de las firmas colombianas, a la hora de abordar el tema de desarrollo industrial. Para tal efecto, se tomarán los resultados de la investigación que adelantó la Superintendencia de Sociedades en el 2005. El tejido empresarial registrado en Confecamáras para esa fecha es de 1.200.000 sociedades. De esas sociedades, 475 pertenecen al sector financiero. En tanto, la Superintendencia de Sociedades regula las sociedades del sector real: inspecciona y controla a 19.700. De esas 3.000 sociedades se podrían considerar de tamaño grande y se podría hablar de una separación de la propiedad y el control. Muy pocas de ellas cotizan en el mercado de valores como una forma de financiar el crecimiento –30 empresas. De ese gran total, de 19.700, 8.700 son empresas de tamaño medio y el resto, 8.000, son pequeñas –no se incluyen micros. De esos dos tamaños ninguna cotiza en el mercado de valores. Hecho que tiene profundas implicaciones para abordar un crecimiento de largo plazo desde la productividad.

Con esta caracterización inicial, se pasa a analizar el significado de las sociedades de familia y sus implicaciones para un desarrollo industrial desde la ciencia y la tecnología, y de una planificación de largo plazo. Como se demostrará con las siguientes cifras, Colombia ha carecido de unos mecanismos de mercado e institucionalidad que permita la financiación de largo plazo a unos costos de capital bajos relativos, que coadyuven a que las sociedades de familia pudieran abordar el proceso de crecimiento, desde una perspectiva de acumulación intensiva y desde la productividad.

Algunas características son: 1) de acuerdo con las cifras de 19.109 empresas que enviaron estados financieros a 31 de diciembre de 2005, el 70% de ellas, que equivalen a 13.277, son sociedades de familia, 2) la legislación colombiana no define de manera clara el concepto de sociedad de familia; sin embargo, para el presente trabajo, la sociedad de familia es aquella organización en la cual más del 50% del capital pertenece a una misma familia; *“en las sociedades de familia interactúan tres sistemas que son, la familia, la propiedad y la administración de la empresa; sin embargo, en muchas ocasiones las relaciones entre estos sistemas no son claras”* (Danieles, 2005, p. 1), 3) por tamaño, en la pequeña empresa se ubica la mayor cantidad de sociedades de familia, representando el 77.4%, seguido de la microempresa con el 73.1%; en las empresas grandes, el 46.8% del total son de familia; 4) así mismo, las sociedades de familia invierten menos que las no familiares, tanto la inversiones en otros activos como en propiedad, planta y equipo son inferiores en las empresas de familia que las empresas no familiares, 5) en cuanto a la posibilidad de una financiación para competir desde la productividad se afirma: *“las empresas de familia también tienen mayor concentración del endeudamiento en el corto plazo que las no familiares. La alta concentración del endeudamiento en el corto plazo puede afectar la liquidez, porque debe atender en el corto plazo el servicio de la deuda a cambio de contar con disponibilidad de recursos para desarrollar alternativas de expansión”* (Danieles, 2005, p. 6), en cuanto a la composición del capital:

Las empresas de familia concentran una alta participación de su propiedad en el capital de las Compañías. En promedio general, el 90% del capital pertenece a la familia y el 10% corresponde a terceras personas. Clasificadas por tamaño, observamos una participación del capital de la familia similar en

todos los tamaños. Existe una pequeña diferencia entre las empresas pequeñas que tienen la más alta concentración y las empresas grandes que tiene la más baja participación del capital de la familia; es decir en estas últimas existe mayor democratización de la propiedad (Danieles, 2005, p.7).

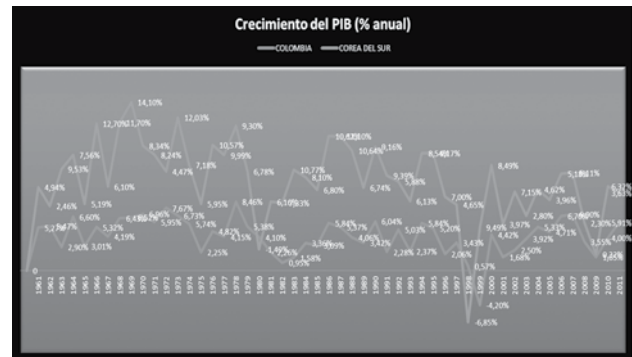
Con lo anterior, se podría concluir que hay una dualidad en la formación de las firmas en Colombia, que privilegia el concepto de propiedad empresarial de familia cuyos rasgos sobresalientes son la concentración del capital de la firma por parte del propietario/empresario con un porcentaje más del 90%, la no separación de los órganos de control y la propiedad como la no aparición de un agente. Razones que no coadyuvaron en conjunto a la formación de un “capitalismo gerencial”. Con formas de reproducción de capital no autónomo, es decir que están sujetas a las instituciones financieras quienes les han limitado la reproducción de largo plazo, para un verdadero proceso de industrialización. En la otra cara de la moneda, están las sociedades no familiares como son las transnacionales y los grupos empresariales, que no le apostaron a la industrialización de Colombia, en la apertura económica y menos desde la productividad²⁹.

3. Regularidades en la expansión industrial de los dos países donde se podrían hallar algunas de las diferencias

La mayoría de los indicadores sobre desarrollo antes de la década del sesenta son elocuentes: ubican a Colombia en una posición relativa superior a Corea del Sur. Y cincuenta años después la situación es totalmente contraria. Entonces, las preguntas que se podrían hacer son: ¿qué se hizo mal, ¿hay posibilidades de cambiar el curso?, ¿la ruta es económica o el tema es más complejo y se relaciona a las regularidades de nuestro orden social? Como simple huella de nuestra deficiencia de poder producir y transformar en el largo plazo, se incluye la siguiente gráfica de la trayectoria del PIB desde 1961 al 2011 de los dos

países, en la que es evidente la fortaleza permanente del modelo coreano.

Gráfica 2. Crecimiento del PIB (% anual)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Para dar una posible respuesta de esta asimetría se profundiza sobre ciertos rasgos del orden social de los países:

3.1. Educación

Hoy como ayer, más del 60% de los graduados en Colombia del nivel superior no trabajan en las áreas que se formaron. Entre el 10% y el 11% de la población económicamente activa no consigue trabajo y más del 50% vive del rebusque y sin los beneficios de un Estado del bienestar. Además, Colombia es uno de los países del mundo con la peor distribución de la riqueza. Y frente a esta problemática la salida es la educación como lo afirmó recientemente Andrés Oppenheimer en Medellín, ante la pregunta sobre cómo impulsar el crecimiento económico de la región:

Nosotros los periodistas, los políticos, los académicos, todos, nos pasamos una gran parte de nuestro tiempo hablando menos de lo que es más importante, que es la educación. La educación es la clave del progreso económico en nuestros países, es la clave de la disminución de la pobreza, de la disminución de la brecha de desigualdad. Y, lamentablemente, estamos hablando de cualquier cosa, menos de la educación (Oppenheimer, 2012).

En tanto, en Colombia los ingenieros manejan taxis. Entonces, el problema es más grave de lo que afirma este autor. Y para tal efecto leamos las conclusiones del 45 Congreso Internacional de Americanistas, en relación con la Calidad de la Educación Superior en

29 Ver el trabajo de Mario García sobre la productividad de los grupos económicos. Él concluye que la productividad no está determinada por su condición de pertenecer a un grupo sino por el tipo específico de actividad económica. Encuentre el artículo en la red, en la URL <http://www.bdigital.unal.edu.co/2324/1/407581.2010.pdf>.

América Latina³⁰. En concreto, el ex vicerrector de la Universidad Nacional, Jaime Cruz Rincón, diría:

En el perfil predominantemente diagnóstico sobre la educación superior latinoamericana que elaboró el Simposio, subyace una proposición para la universidad: su radical transformación: /Para esa transformación se aportan los siguientes componentes: / a) Un contenido central de la acción: un creciente dominio –y creativa participación– en el conocimiento científico y tecnológico contemporáneo. / b) Un sentido de la acción: la búsqueda de una democratización de las estructuras sociales y de sus procesos educativos. / c) Un actor principal, imprescindible: el Estado. / Un diseño curricular constituido por una secuencia de asignaturas sin una lograda articulación entre sí y sin convergencia sobre los problemas del entorno, constituye la formación universitaria predominante” (Cruz, 1985, p. 4).

Entonces, queda claro, en parte, el atraso de Colombia: fue incapaz de transformar sus instituciones educativas dado a un Estado cooptado³¹.

3.2. Gastos en investigación y licencias

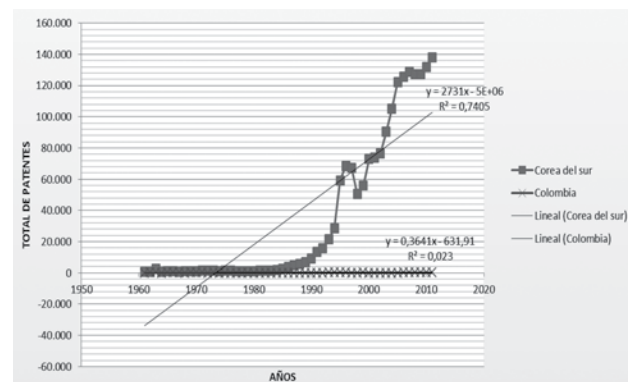
Concomitante con lo anterior, Colombia ha carecido de una tradición para la innovación como base para apalancar su desarrollo. Como se comentó antes, en la década del sesenta y en el marco de la MSI, el *capital industrial* se concentró en la producción de *bienes de consumo* que no demandaban un esfuerzo institucional de innovación. Como se verá más adelante en el tema de la centralidad del capital, se produjeron dos fenómenos que conspiraron contra los supuestos de la apertura económica y que reiteraron la regularidad de no innovar: en primer término, a partir de la apertura económica en 1992, se produce un desplazamiento de la inversión de manufactura hacia bienes primarios y de servicios y, segundo término, no se produjo la reacción esperada frente a un choque externo competitivo, sino la reacción *fue el incremento de la centralidad del capital*, para controlar la oferta de bienes y así asignar un precio de monopolio.

Con ello se logró un margen de ganancia por fuera de las condiciones de competencia y, en segundo

término, y poco se habla de este tema³², se traslada la incertidumbre del proceso de producción a los consumidores vía precio. Aquí no se incluyen los resultados de una investigación adicional, en la que se demuestra que a partir de la apertura se modificó la estructura funcional de la relación riesgo/rendimiento de bienes no transables y se trasladó a los precios

Lo anterior se concretiza en dos hechos: el bajo volumen en gastos en investigación y desarrollo, y la no dinámica del número de licencias o patentes aprobadas por año para el caso de Colombia que se ilustran en las gráficas 3 y 4. En concreto, la función de gastos de investigación y desarrollo es una función cuasi-lineal y paralela al eje de las x, y que podría signar que esta variable es exógena a los procesos de producción y a los ciclos económicos. Lo mismo pasa con las licencias o patentes. En tanto, estas dos variables en el caso de Corea se dinamizan a través de este período a través de un proceso exponencial determinado por el PIB, y se podría afirmar que también está asociado por la dinámica de las exportaciones, como se concluye de un simple ejercicio de estadística descriptiva y un estadístico de correlación. Los resultados son coherentes con los modos de acumulación: en nuestro caso los excedentes se usaron para el control de sectores no relacionados, en tanto que, en el caso de Corea, los excedentes económicos se aplicaron a la productividad y la diversificación relacionada hacia bienes de capital y la competencia internacional.

Gráfica 3. Patentes residentes



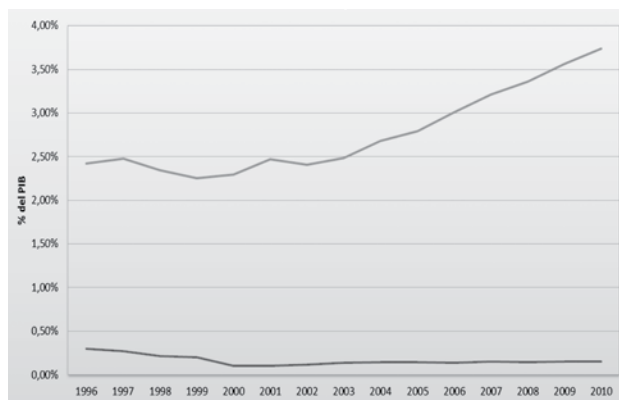
Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

30 Que se realizó el primero de julio de 1985.

31 Ver las investigaciones de Edgar Revéiz en el “Estado Lego”.

32 No obstante, vale la pena dirigirse a los trabajos de Edgar Reveiz sobre un “Estado Regulador de Riesgos”.

Gráfica 4. Gasto en inversión y desarrollo



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

No se incluyó la gráfica de patentes de no residentes, por falta de espacio, pero lo significativo es que el despeje del uso de las patentes no residentes se da dos décadas antes. Y esto es coherente en un modelo que no tenía el desarrollo o madurez institucional, para anclar su proceso de industrialización desde la innovación —patentes nacionales—, sino en tecnologías prestadas para dar así un inicio a un proceso de autonomía y de independencia, frente a los países centrales productores de innovación significativa.

Con las siguientes dos afirmaciones el tema se aclara aún más: 1) “en contraposición a los enfoques de la empresas que innovan cuya unidad de investigación y desarrollo es el área donde se fundamenta el crecimiento, las empresas aprendices su área estratégica es la planta de producción porque es allí donde la apuesta en marcha de la tecnología prestada se inicia y luego se optimiza (...). La planta de producción se concibe como un espacio de avances acumulativos en productividad marginal” (Amsden, 1992, p 21), 2) las instituciones de la industrialización tardía que soportan el éxito de Corea son: un “Estado intervencionista, grandes grupos diversificados, una oferta de gerentes asalariados y una amplia disponibilidad de mano de obra educada y de bajo costo” (Amsden, 1992, p. 21).

3.3. La inversión extranjera vs. el capital nacional y sus implicaciones

Los resultados de la inversión extranjera en Corea han sido marginales en el proceso de industrialización en

el período 1962- 2012. Como se puede comprobar ante la participación de esta inversión respecto al PIB. Y para su crecimiento Corea apeló a la acumulación de capital del anterior régimen como se indicó antes. Estos resultados no podrían ser diferentes al modelo de Estado que se implementó en Corea, ya que las decisiones de inversión del sector privado estaban controladas desde arriba.

En tanto, Colombia ha tenido una tradición de inversión extranjera cuyas implicaciones se analizarán en dos momentos del tiempo: 1968 y 1992 al 2012.

El profesor Gabriel Misas realizó una investigación en el año 1973 con información de 1968, cuyo objetivo era determinar el grado de concentración en la industria colombiana y analizar las relaciones que existen entre algunas variables fundamentales: precios, empleo y ganancias. Y estas son sus conclusiones:

La expansión industrial se ha realizado, fundamentalmente bajo la forma de oligopolios mediana y altamente concentrados (...). De las 12 industrias del conjunto B³³ por lo menos en 10 de ellas predominan las firmas de capital extranjero o mixtas. / De las 31 firmas dominantes que componen el conjunto B, 19 son propiedad del capital extranjero en más del 50%, es decir, el 61% de las firmas dominantes. La importancia de la participación extranjera se revela claramente si estudiamos dentro del conjunto B las industrias que hacen parte de la intersección. Las firmas dominantes son 15 de las cuales en 10 la participación del capital extranjero sobrepasa el 50%. Las extranjeras representan el 67% de las firmas dominantes (Misas, 1973, p. 68).

Desde una perspectiva similar, Juan Sergio Cruz realizó una investigación sobre la caracterización de los grupos empresariales desde 1992 hasta el 2012 Y estas son las conclusiones respecto a la inversión extranjera desde la centralidad de capital:

Entonces, la dinámica de integración de los grupos y de los empresarios en la apertura se concentra en bienes no transables NT: comercio, hoteles y restaurantes, intermediación financiera transporte construcción; en ventajas comparativas como son las inversiones realizadas en la minería y energía —según el Dane el 67,5% de las ventas externas del país corresponde a minería y combustible, mientras que

el 16,4% corresponde a manufacturas³⁴—, y el tercer conjunto son inversiones de corto y mediano plazo, asociadas a la especulación financiera y de actividades inmobiliarias. Con lo anterior, se constata la reitera la poca voluntad de los empresarios colombianos en hacer una apuesta de largo plazo desde la innovación y por ende la productividad. / En conclusión, la dinámica de integración en la década de la apertura ha llevado a dos efectos muy claros además de los anotados. /1. La empresa “central” que en nuestro lenguaje se acomoda a la “matriz” o “controlantes” se ha desplazado a actividades económicas no manufactureras, a diferencia de la década del 70, donde casi el 100% pertenecían a actividades de la manufactura./ 2 Otro hecho significativo, es que la inversión extranjera se hizo al control del 30% de las empresas “centrales” que como ya lo afirmo y esto dificultará la capacidad de la eficacia de una política pública (Cruz, 2012, p. 106).

4. Centralidad del capital: los grupos económicos y los chaebols

Los representantes de las escuelas post-keynesianas ofrecen una nueva salida a la dinámica del ahorro e inversión.

La visión post-keynesiana del proceso ahorro-inversión parte del rechazo de la versión neoclásica del funcionamiento de los mercados y de la determinación de los precios (Kregel (1973). Frente a esto los post-keynesianos enfatizan el carácter oligopólico del capitalismo moderno que se refleja en el proceso de concentración y centralización de capital y en las consecuencias de éste en términos de control diferenciado de recursos por parte de los capitalistas individuales y de nuevas formas de competencia entre estos últimos (Tenjo, 1983, p. 15).

En concreto, ellos atacan la ingenuidad de la explicación del proceso de acumulación dada por los clásicos y, para tal efecto, se centran en estudiar el comportamiento real de empresarios que se comportan como demandantes y oferentes de dinero; pero, a diferencia de la explicación pre-keynesiana, controlan los beneficios a partir del control de los medios de producción. Entonces, los productores se constituyen en pequeños bancos al

estilo de Hicks (1938), y es así que complementa los motivos de demanda monetaria keynesianos por la toma de posiciones monetarias líquidas no comprometidas con carácter *estratégico*. La anterior afirmación se articula con la tesis de varios autores, quienes afirman que los grupos empresariales son el resultado de las imperfecciones del mercado y los grupos se constituyen para ejercer las funciones de las instituciones de países desarrollados. Entonces, los grupos han implementado, a un nivel micro, patrones de desarrollo que ha sido propuesto por Albert Hirschman como una estrategia macroeconómica óptima donde los empresarios son escasos (Hirschman, 1958, p. 42).

4.1. Los grupos empresariales y la expansión económica: su significado en Colombia

Los grupos económicos y los grupos empresariales han sido una tradición histórica de nuestra organización industrial con una dinámica oligopólica. Pero, el país ha evitado hablar de la concentración económica y la clase política no es la excepción. En el debate parlamentario de 1993, en el que se confeccionaba la nueva arquitectura institucional de regulación, para la apertura económica, llegó por fin el momento de debatir el tema por parte de los ponentes, y estas fueron sus palabras:

En cuanto a la propuesta que tiene que ver con el régimen de las matrices y subordinadas, no estimamos prudente ampliar de manera notable la regulación sobre este tópico, pues consideramos que la realidad colombiana *no tiene las condiciones necesarias que permitan un desenvolvimiento adecuado de los llamados Grupos de sociedades* [las itálicas son mías] frente a una normatividad como la sugerida”(Ponentes del proyecto de ley 1994)

Tema que había sido estudiado de forma temprana por la misma unidad de estudios económicos de la Superintendencia de Sociedades, donde se advierte las consecuencias de este patrón de organización en cuanto a la concentración: “*en 1968 y 1969 (...) se identificaron alrededor de cincuenta incipientes conglomerados*”³⁵, en proceso de crecimiento y de

34 Para contextualizarlo, la situación era al contrario en el 2002. El 60% de las ventas en el exterior era manufacturas y el 30% provenientes de la minería y energía.

35 Para los investigadores de la Supersociedades de esa época el término “conglomerado” lo ubicaban como una modalidad de organización empresarial, basada en la reunión de sociedades, unidades entre sí por vínculos comunitarios a una sociedad dominante o centro de decisión, en torno a objetivos comunes de tipo económico financiero o mixto.

expansión, cuyo análisis permitió detectar hechos de excepcional gravedad” (Narváez, 1977, p. 9).

Entonces, para precisar los rasgos de concentración y su significado económico se toman dos momentos; 1975 y el período 1997-2012³⁶

4.1.1. En 1975

Desde Ignacio Narváez se afirma:

El proceso de conglomeración empresarial se inició en Colombia a comienzos del decenio del sesenta (1960-1969) (...). Se observa la tendencia a fortalecerlo mediante la integración de tipo vertical³⁷ porque así aseguraban el control sobre empresas productoras de insumos y en consecuencia a la continuidad de la producción. También lo hicieron mediante la absorción de empresas rivales especialmente en el sector de las bebidas (1978, p. 306).

Las anteriores afirmaciones también coinciden con la tesis de Gabriel Misas: *“el ahorro forzoso así generado, es el fundamento para la diversificación de las empresas grandes: primero agudos procesos de integración horizontal y vertical (...) y entre 1970/90 la conformación de conglomerados económicos”* (Misas, 2002, p.180) que implican procesos de inversión hacia otras actividades económicas poco cercanas a las actividades originarias del grupo; proceso que se denomina acumulación de capital extensiva. En contraposición a otras lógicas de acumulación industrial, al estilo Kaldor, quien “se concentró en la formulación de las “leyes” que caracterizan el crecimiento endógeno (citado por Cabezas, 2011, p. 238). De los 24 Grupos empresariales que estudiaron Narváez y Rodríguez, *“12 se comportaban como superconglomerados”*³⁸ (Narváez, 1978, p. 374). Esta nueva unidad de análisis como es el *conglomerado económico*, como se verá más adelante, jugará un papel central en la *formación de las particularidades* de nuestro modelo de industrialización y de desindustrialización y de los modos de acumulación de capital, dentro del contexto de la apertura económica de finales del siglo pasado y que marcó la senda y

la pauta de nuestra actual lógica de industrialización y desindustrialización. Para apreciar el significado actual de los “grupos económicos” (CE) en Colombia, basta remitirse a los trabajos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), “Colombia, estructura industrial e internacionalización, 1967-1996”, en el que se afirma que el *“21,3% del PIB lo realiza los CE”* (DNP, 1998, p. 504).

En cuanto a las interrelaciones de sociedades industriales con las firmas financieras, Narváez comprobó:

Que los conglomerados del sector industrial incorporaron o crearon entidades crediticias. Cuando el conglomerado se hallaba completamente formado y consolidado los aportes de quienes controlaban la dominante eran mínimos. Se observa la práctica de utilizar los llamados poderes de ventanilla, pues teniendo el control administrativo y burocrático de la sociedad, no es necesario para detentar el poder, poseer la mayor parte de las acciones de esta. En efecto dicho control facilita obtener la representación de los pequeños y de medianos accionista y reunir un significativo paquete de acciones para la asamblea general. De esta manera se perpetúa el predominio de acciones de la compañía dominante y por ende de las subordinadas (Narváez, 1978, p. 327).

El modelo de Sustitución de importación e industrialización (MSI) contribuyó al fortalecimiento de las empresas que se habían originado entre 1860 a 1930 en doble vía: en la consolidación de mercados regionales y la formación de los mercados nacionales, a través de diversas estrategias empresariales, y en segundo término, a la formación de un excedente económico por fuera de una lógica de competencia externa y de acumulación intensiva que se desplazó hacia otros sectores económicos para su control. Como se verá más adelante en detalle, el proceso de acumulación que se inició en los últimos 40 años del siglo XIX y que se constituyó en la base de capital para la formación de los “grupos” entre 1940-1960 de la mano del modelo de desarrollo MSI. Para dar paso entre 1970/1980 a la formación de los grupos de grupos, o como lo denomina Narváez, superconglomerados. Hoy *esos mismos grupos como los “grupos de grupos” son los protagonistas* empresariales de la apertura económica con nuevas alianzas internacionales. Esta última dinámica está en línea de lo que ha sucedido en otros países de la región, como queda claro con la siguiente cita: *“los GGE fueron así el resultado más avanzado que dejó la ISI en el universo de las empresas privadas nacionales y junto con las filiales de empresas transnacionales y las grandes*

36 Las estadísticas que se anexan hacen parte de mi tesis de grado del doctorado.

37 En términos generales se entiende como integración vertical “...las actividades en mercados sucesivos” (Clarke, 1993, Pág.241).

38 Una definición económica que se estableció el grupo de investigación de esa época para designar a los conglomerados de conglomerados.

empresas estatales, conformaron el núcleo de una estructura industrial orientada al mercado interno” (Pérez, 1998, p. 20).

Esta lógica de acumulación extensiva³⁹ se sintetiza en que estas matrices habían culminado un proceso de integración vertical⁴⁰ y horizontal que se concreta en un área de influencia de 434 empresas⁴¹ y de control industrial de diversa intensidad de 311 empresas con una capacidad de endeudamiento por fuera de sus capacidades reales patrimoniales. Si aceptamos la anterior afirmación de un superintendente, lo que está reconociendo es que se generó un capitalismo empresarial al amparo de una debilidad institucional para el control.

4.1.2. 1992-2012

La respuesta de las empresas frente a la apertura económica es profundizar el grado de integración empresarial –concentración empresarial– a un ritmo inusitado por fuera de nuestra tradición empresarial con diferentes velocidades por ramas industriales. Entonces, además de contar con un mayor número de puntos de concentración-grupos en el tejido empresarial, se incrementó el número de empresas subordinadas por grupo como se analizará más adelante: más nudos y más voluminosos.

Entonces, entremos en detalle sobre esta dinámica. En primer término, se analizará nivel de país y después se analizará la evolución en *el sector real*, bajo el marco de competencia y de regulación de la Superintendencia de Sociedades desde la siguiente tabla (ver tabla 1).

Tabla 1. Dinámica del grado de integración empresarial como respuesta a la apertura económica y transformación institucional 2000-2011, a nivel de todo el país.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Registrados	53	54	83	75	73	68	84	82	114	231	177	206	183	177	201	331	32
Acumulados	53	107	190	265	338	406	490	572	686	917	1094	1300	1483	1660	1861	2192	2224

Fuente: elaboración propia de acuerdo con la información que suministró la Superintendencia de Sociedades⁴².

39 Para esa época estaba de moda en el mundo académico y empresarial las tesis de reducción del riesgo vía la diversificación. Aunque Markowitz lo propuso para “activos financieros”, se hizo extensivo al campo empresarial como una lógica adicional al concepto de control y reducción de riesgo por las imperfecciones institucionales al estilo de Left.

40 La segunda investigación profundizará sobre los procesos de integración vertical y horizontal de estas matrices y los actuales entre 1997 y el 2011.

41 Remitirse a la tabla “Concentración de la propiedad y Control Empresarial año (1975)” columna empresas con control y empresas con influencia.

Se pasó de 53 registrados⁴³ como grupos en 1996, a 2.224 grupos en el 2012, a nivel de todo el país que está regulado por diferentes supervisores⁴⁴. No obstante, hay que ser cuidadoso en la interpretación de estas cifras. El primer dato que se tiene en 1996 y es por un valor de 53. De acuerdo con la Ley, esto significa que se registraron 53, pero no significa necesariamente que se hayan creado en ese año ese número de grupos, sino que los agentes se van adhiriendo a los preceptos de la Ley, y así recoge los hechos anteriores a la promulgación de la Ley. Las conversaciones con los funcionarios de la Superintendencia de Sociedades sugieren que un año donde se normalizó el registro, y que recoge lo acontecido antes de 1996, es el año 2000. Entonces, es este el punto de partida para evaluar el efecto de la apertura en el grado de integración. Esta dinámica representó un crecimiento anual del 17% que, a su vez se comporta de forma diferenciada a los ciclos económicos, es decir que las expectativas de concentración del control empresarial son más determinantes que temas de coyuntura económica. Esta es una velocidad de crecimiento de grado de integración que no se había registrado en toda la vida empresarial en Colombia.

Máximo que para 1975 se tenían detectados 50 grupos empresariales que había sido el resultado de un modelo de desarrollo durante la ISI que tomó desde 1952 a 1991. Este crecimiento del control empresarial en Colombia está muy por encima de las pocas evidencias en el ámbito de América Latina.

42 Se tomaron del informe del 2012.

43 Esta cifra de 1996 es limitada en capturar la realidad, ya que hubo un tiempo de adaptación de las empresas a los requerimientos de la Ley. No obstante, en términos de dinámica, sí nos describe una realidad signficante

44 Supersociedades, Superfinanciera, Supersalud, de Servicios Públicos Domiciliario, de Puertos y Transportes, de Industria y Comercio, de Vigilancia y de Seguridad Privada, de Notariado y Registro, y de Subsidio Familiar.

En cuanto a la dinámica de concentración en el sector real en Colombia, tomemos los siguientes resultados de la citada investigación.

Tabla 2: Dinámica del grado de integración empresarial como respuesta a la apertura económica y transformación institucional 2000-2011 desde el campo de acción de las SuperSociedades⁴⁵

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Grupos	358	349	367	394	410	428	504	571	554	497	526	540
Subordinadas	987	1000	1034	1185	1259	1471	1571	1624	1649	1566	1649	1774

Fuente: elaboración propia. Los números representan empresas en el tema de las subordinadas.

Las causas o razones de concentración —centralidad del capital— *en detalle* son desconocidas, pero se puede afirmar, de acuerdo con los números, que pasamos de 358 matrices y situaciones de control, en el 2000, a 563 en el 2011 que, a su vez, implica un crecimiento del 5.6% anual. Cabe destacar que un rasgo particular de esta integración es que cada vez comporta un mayor número de empresas bajo una figura jurídica de afiliación a los grupos empresariales con una velocidad de 7.6% anual al pasar de 791 subordinadas a 1774 en el 2011. Esto ha conllevado como efecto directo a un *incremento del control* del capital empresarial por parte de pocas familias⁴⁶. Reforzando así la particularidad de formación del capitalismo empresarial colombiano en el siglo XIX y reforzado en el siglo XX. Otro efecto del grado de integración es el *incremento del poder de mercado*, ya que estos dos conceptos se están directamente relacionados. Entonces, este fenómeno de forma agregada implicó para el 2010, que el 9% de una base de 24.637 firmas que reportaron información a la Superintendencia de Sociedades y que hacen parte de los grupos empresariales, concentraron el 30,36%⁴⁷ de las ventas⁴⁸.

En general, la tendencia de integración empresarial, como respuesta a la apertura económica, no es un fenómeno particular del capitalismo colombiano.

“Se afirma que en América Latina es cada más frecuente que los empresarios diversifiquen sus riesgos y actividades por medio de estructuración de mecanismos de control y subordinación societaria en consonancia de una dinámica de las economías más desarrolladas” (Pérez, 1997, p.35).

Según algunos juristas esta forma de integración: *“es un mecanismo de concentración empresarial más expedito y con menores costos de transacción como conlleva las fusiones, incisiones etc. La separación de entidades legales y patrimonios protege a las sociedades solventes y rentables”* (Gaitán, 2011), e igualmente este anota:

La apertura de los mercados ha generado que las empresas se fortalezcan utilizando diferentes mecanismos tales como: conformación de Grupos empresariales, fusiones y adquisiciones. Algunas de las ventajas del fortalecimiento empresarial a través de la conformación de “Grupos” que se pueden generar son: la unidad de caja, integración horizontal y vertical, reducción de costos administrativos, solidez frente a terceros, economías de escala y de alcance, y mostrar resultados consolidados del grupo empresarial entre otros” (Ibid).

A continuación se presenta la dinámica de integración empresarial —centralidad— a nivel nacional y de órbita de competencia de la Superintendencia de Sociedades.

45 Hay que observar que no se diferencia entre grupos económicos y grupos empresariales, ya que no se logró la base de datos con la diferencia.

46 Una característica del capitalismo colombiano.

47 Se llegó a esta cifra al sumar los ingresos de todas las firmas que reportaron a la Superintendencia de Sociedades en el 2010 y se calculó, por otro lado, con la misma base de las ventas de los grupos empresariales.

48 Se refiere a los ingresos de las firmas, y es el primer registro contable del estado de pérdidas y ganancias.

Tabla 3 Comparativo de dinámica del grado de integración empresarial a nivel nacional y la Superintendencia de Sociedades en el período de la apertura económica: 2000-2011

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Registrados	73	68	84	82	114	231	177	206	183	177	201	331
Acumulados	338	406	490	572	686	917	1094	1300	1483	1660	1861	2192
Grupos Super.	309	335	347	373	392	416	475	549	546	497	520	563
Subordinadas	338	673	1020	1393	1785	2201	2676	3225	3771	4268	4788	5351

Fuen: tabla elaboración propia.

Antes de hacer un análisis comparativo, cabe anotar que los datos de los grupos y las subordinadas –que cobijan tanto la situación de situaciones de control como los grupos empresariales y las subordinadas en las dos categorías de integración empresarial– son acumulados. Para una claridad en la interpretación de la tabla se aclara el significado de cada cifra en el año 2000. En primer término, 73 significa los grupos registrados a nivel de país. A reglón seguido, 338 significa el número de grupos acumulados a esa fecha en el país. En la Superintendencia de Sociedades se registran 309 grupos y 338 subordinadas.

Uno de los hallazgos de la investigación que se expone en este artículo es que el mayor ritmo de

integración se está dando por fuera del sector real. El ritmo de integración para los grupos vigilados por la Superintendencia de Sociedades creció a una velocidad del 5,6%, en tanto que los grupos por fuera de su competencia crecieron a una velocidad del 18,5%, es decir, una relación de 1 a 3. Lo que permite afirmar que la centralidad de capital se está desplazando de actividades del sector real a actividades de servicios y a actividades no manufactureras no sujetas a la competencia⁴⁹.

Para dar respuesta a que el fenómeno de la concentración se dio a todos los niveles de agregación, veamos los siguientes resultados (ver tabla 4).

Tabla 4. Empresas afiliadas-subordinadas a los grupos económicos y los grupos empresariales desde 1997 a 2011

Rangos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
01	199	177	171	180	179	195	252	318	315	256	271	281
02-05	384	393	494	507	555	567	588	516	529	534	543	573
06-10	179	206	129	184	183	152	220	263	257	208	258	348
11-20	46	69	109	185	196	290	331	365	382	360	357	348
21-30	114	93	72	71	95	91	98	75	47	95	106	75
+30	64	62	59	58	51	176	82	87	119	113	114	149
Totales	987	1000	1034	1185	1259	1471	1571	1624	1649	1566	1649	1774

Fuente: elaboración propia.

La columna rangos precisa el número de subordinadas por grupo. Entonces, aquí queda claro que la profundización de la integración empresarial en Colombia se da en todos los niveles. Por ejemplo, pasamos de 65 grupos con más de 30 subordinadas, a 149 que representan un crecimiento 7,8% por año por encima de la media de 7,6. Lo mismo podríamos indicar de los grupos con empresas subordinadas entre 11 y 20 con un crecimiento del 20% anual.

Con el propósito de ganar en comprensión sobre el fenómeno de concentración, comparemos los resultados de 1975 al período de la apertura

económica. Es oportuno precisar, como se indicó con anterioridad, que la base de datos del 75 se refiere, ante todo, a grupos grandes. En promedio pasamos de 18 subordinadas a 25 subordinadas entre el 2000 al 2011. Es por ello que se afirmó que, además de contar con un mayor número de puntos de concentración-grupos en el tejido empresarial, se incrementó el número de empresas subordinadas por grupo, como se analizará más adelante: más nudos y más voluminosos.

⁴⁹ Esta es una de las tesis que sostiene Gabriel Misas en su libro *La ruptura de los noventa*.

4.2. Las chaebols y el papel en la dinámica económica

A través de las siguientes graficas se podrá concluir el resultado de los dos procesos. La primera tabla hace parte de una investigación alterna en el marco del doctorado sobre la racionalidad de acumulación en el proceso de apertura en Colombia. Se tomaron los grupos empresariales que cumplieran la condición de que tuvieran más de 15 empresas subordinadas, y estos son los resultados (ver tabla 5):

Tabla 5 Grupos Empresariales

GRUPO EMPRESARIAL	Responden a diversificación	Número Empresas Afiliados	Grupos que se trabajaron
Fotos del Oriente Ltda.	NO	30	NO
Hoteles Royal S.A	NO	20	NO
Compañía de promociones internacionales de servicios de salud S.A.	SI	18	NO
Indicomercosocios S.A.	SI	25	SI
Inproico S.A.	SI	27	SI
Sosacol S.A.	SI	25	SI
Hevios S.A.	NO	24	NO
Invernac y CIA S.A.S.	SI	57	SI
RTS Colombia Ltda.	SI	27	NO
C.I. Americaflor Ltda.	NO	12	NO
Thomas Greg y Sonsn Limited (Guernsey) S.A.	SI	16	SI
Mercantil Colpatría S.A.	SI	30	SI
Proactiva Colombia S.A.	NO	19	NO
Inv. Internacional S.A.	SI	28	SI
Grupo hotelero Londoño GHL Grupo Hoteles SCA.	NO	16	NO
Inversiones Manuelita S.A.	SI	45	SI
Chaid Neme Hermanos S.A.	SI	28	SI
Casa Editorial el Tiempo S.A.	SI	32	SI
Cara col Primera Cadena Radial Colombiana S.A.	SI	20	SI
Inversiones Sredni S.A.	SI	19	SI
Grupo Aviatur S.A.	SI	23	SI
D Vinni S.A.	NO	23	NO
Inmobiliaria SredniS.A. / S.A.S.	SI	24	SI
Laboratorio Franco ColombianoLafranco S.A.	NO	12	NO
Super Motos Ltda.	NO	21	NO
Carvajal Internacional S.A.	SI		NO
C. I. de Bananeros de Uraba S.A.	SI	15	SI
Carbe Parklake SCA	NO	77	NO
Comercializadora Internacional Banacol S.A.	NO	21	NO
Aceites Manuelita S.A.	NO	12	NO

Fuente: elaboración propia. Del total de las empresas tan solo el 10% estas asociadas al proceso de la manufactura. En cambio, los resultados, al cruzar centralidad y actividad económica, dan otras tendencias en Corea

5. Conclusiones

En este artículo, se indagó en las razones y en los determinantes históricos de la asimetría de la naturaleza económica de los bienes y servicios que se comercian entre Colombia y Corea del Sur, en las actuales circunstancias. En concreto, los aspectos que se profundizaron fueron dos: los relacionados con las regularidades en la expansión industrial de los dos países, en los que, posiblemente, se hallen las diferencias significativas y, en segundo término, la identificación de los rasgos particulares de la centralidad del capital. En síntesis, se podría afirmar que el modelo de industrialización de Colombia quedó a mitad de camino, y en este un Estado cooptado por los intereses privados y por las formas tradicionales de corrupción no hace pensar en una nueva etapa de industrialización para Colombia.

En cuanto al caso del Corea del Sur se concluye que el nuevo orden social, que surge después de la segunda guerra mundial con la derrota de la clase dominante, significó el fin de una forma de acumulación, desde rentas a formas de acumulación desde la inversión. Es en este período cuando se hace la transferencia de los activos de la élite derrotada, a un grupo social reducido que, a su vez, se constituirá en la centralidad y la dinámica del capitalismo moderno coreano: los grupos empresariales (*chaebols*) que serán los actores centrales de la industrialización en las próximas décadas⁵⁰, cuya venalidad⁵¹ en su origen permitió la formación de un Estado fuerte, en parte, ya que el nuevo Gobierno militar, 1961, negocia con ellos, pero les impone un modelo de desarrollo planificado de forma centralizada, y se asegura el control, con el monopolio de la oferta monetaria, al nacionalizar los bancos comerciales en los dos primeros años del régimen.

Así se da inicio a un “modelo” de desarrollo estructurado *sobre el control de las fuerzas del mercado por el Estado, que se prolongará hasta inicios del 80*, y es un Estado que determina la asignación de los recursos focalizados a largo plazo, *define cuándo,*

qué, y como invertir; pero, también determina quién invierte: las grandes empresas.

Desde Ronald Coase, se podría afirmar que el modelo coreano comportó un vaciamiento de la razón de ser de la firma, en el que el empresario no determina qué hacer⁵². Igualmente, como se afirmó, el Estado coreano incluía un arsenal de mecanismos y herramientas económicas y administrativas, para incidir en *la voluntad y conducta* de los empresarios coreanos: pero, en especial, la relación básica riesgo-rendimiento, que condujo el proceso de industrialización hacia la competencia internacional. De acuerdo con Frank Knight el beneficio económico es la remuneración al riesgo, estableciéndose una relación directa entre estos dos conceptos. Y es precisamente como el modelo coreano actuó de forma decisiva para canalizar la dinámica empresarial en términos de la gerencia de riesgo. Si tomamos, además, la corriente de pensamiento de Joseph Schumpeter, podemos lograr una comprensión adicional: para él la innovación tecnológica es *“la variedad más importante, si bien no la única como el motor del desarrollo económico”* (citado por Elster, 1990, p.175), en la que el agente central del proceso es el empresario, y agrega que *“la innovación es un salto al desequilibrio, un salto en la oscuridad que requiere capacidades que solo tienen unos pocos”* (citado por Elster, 1990, p.175). Con lo anterior, se podría afirmar que el Estado coreano se constituyó en un Estado con una dimensión corporativa y centralizó *la innovación del capital*, a través de la intervención de la iniciativa privada para *asegurar* el progreso económico. Si aceptamos que el empresario es la esencia de la innovación, el desarrollo estaría sujeto a la aparición de este tipo de agentes que operan con motivos no racionales y medios racionales. Está claro que Corea no tomó este camino y Colombia sí; en esta última sus empresarios se han caracterizado más por “ser cazadores de renta” que creadores de innovación.

En cuanto al caso colombiano cabe recordar que el punto de partida de la industrialización colombiana, bajo el esquema de industrialización desde la sustitución de importaciones (ISI), fue alrededor de 1951 y 52, regido por un Gobierno democrático de ideología conservadora y muy en la tendencia de los procesos de desarrollo que se estaban implementando

50 Ver los informes de la Auditoría Gubernamental citado por Park (1963). Los montos apropiados podrían girar alrededor de 183 millones.

51 *“Durante el período de venalidad generalizada (La Primera República, 1948-1960), las conexiones políticas condujeron a una desigual distribución de los despojos. Por lo tanto, se amasaron grandes fortunas, abriéndose las “gangas” con la venta de propiedades japonesas a precios inferiores a los del mercado”* (Amsden, 2002, p. 63)

52 Referencia de Ronald Coase.

en América Latina. Y se hizo al amparo de un conjunto de políticas públicas y administrativas (distorsión de precios y aranceles), al que se le sumaron nuevas instituciones y reglas de producción y de consumo. Con los anteriores mecanismos, en concreto se buscó sustituir las importaciones a través de la producción nacional —sin una vocación exportadora real—. Para tal efecto, se trazó una agenda de expansión progresiva de productos de baja complejidad productiva a productos más complejos con un valor agregado mayor. Al respecto, hay que anotar que en el mundo académico colombiano hay un fuerte desacuerdo sobre si hubo un modelo de industrialización

Los resultados de este proceso son; Colombia ha carecido de una tradición para la innovación como base para apalancar su desarrollo. Como se comentó antes, en la década del sesenta y en el marco de la ISI, el *capital industrial* se concentró en la producción *bienes de consumo* que no demandaban un esfuerzo institucional de innovación y, como se vio en el tema de la centralidad del capital, se produjeron dos fenómenos que conspiraron contra los supuestos de la apertura económica y que reiteraron la regularidad de no innovar: en primer término, a partir de la apertura económica en 1992, se produce un

desplazamiento de la inversión de manufactura hacia bienes primarios y de servicios, y en segundo término, no se produjo la reacción esperada frente a un choque externo competitivo, sino que la reacción *fue el incremento de la centralidad del capital*, para controlar la oferta de bienes, y así asignar un precio de monopolio.

Además, se podría concluir que hay una dualidad en la formación de las firmas en Colombia que privilegia el concepto de propiedad empresarial de familia cuyos rasgos sobresalientes son la concentración del capital de la firma por parte del propietario-empresario con un porcentaje más del 90%, la no separación de los órganos de control y la propiedad como la no aparición de un agente.

Razones que no coadyuvaron en conjunto, a la formación de un “capitalismo gerencial”, con formas de reproducción de capital no autónomo, es decir, que están sujetas a las instituciones financieras, que les han limitado la reproducción de largo plazo, para un verdadero proceso de industrialización. En la otra cara de la moneda, están las sociedades no familiares, como son las transnacionales y los grupos empresariales, que no le apostaron a la industrialización de Colombia, en la apertura económica, y menos desde la productividad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amsden, A. (1992). *Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía*. Bogotá: Editorial Norma.
- Bejarano, A. (1980). Anotaciones sobre los modelos de apertura: a propósito del caso colombiano. Ponencia presentada en el Simposio *La Economía Colombiana en los Años 80*. Medellín, Colombia.
- Berle, A. & Means G. (1932). *The Modern Corporation and Private Property*. Harcourt, Brace & World.
- Chandler, A. (1977). *La mano visible*. Harvard University
- Cruz, J. (1986). Calidad de la educación Superior en América Latina. Ponencia presentada en el 45 Congreso Internacional de Americanistas, Bogotá, Colombia.
- Cruz, J.-S. (2012). Los “Grupos Económicos” en Colombia en la transición del siglo XX / siglo XXI. Sin publicar.
- Coase, R. (1937). *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405.
- Cuellar, J.-J. (2012). El desarrollo industrial en Corea del Sur (1960-2010). Elementos explicativos y de política. Un contrapunto a la experiencia Colombiana
- Danies, R. (2006). *Sociedades de Familia*. Superintendencia de Sociedades. Imprenta Nacional de Colombia
- Elster, J. (1990). *El cambio Tecnológico. Investigaciones sobre la racionalidad y la transformación Social*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- García, F. (2002). Crecimiento económico en Corea del Sur (1961-2000). Aspectos internos y factores internacionales. Editorial Síntesis, Madrid.
- García, M. (2011). *Crisis y diversificación de los Grupos empresariales colombianos a finales de los noventa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hayek, F. (2009). *Camino a la servidumbre, Ciencia política*. Madrid: Alianza editorial.
- Hirscham, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Kalmanovitz, S. (2002). *Abogados y economistas en la América Latina. A propósito de la internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los estados latinoamericanos*. Bogotá: ILSA.
- Kalmanovitz, S. (2003). *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Knight, F. (1947). *Riesgo incertidumbre y beneficio*. Chicago: Aguilar.
- Misas, Gabriel (2002). *La ruptura de los 90; del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Misas, Gabriel (1972). *Contribuciones al estudio del grado de concentración de la industria colombiana*. Santiago de Chile: Editorial Tiempo Presente.
- Narváez, José. (1978). *Conglomerados de Sociedades en Colombia* Superintendencia de Sociedades. Imprenta Nacional de Colombia
- Parent, J. (1970) *La concentration Industrielle*. París: Editorial PUF.
- Park, C._H. (1963). *El camino de nuestra Nación*. Publicación del Estado Coreano.
- Spanventa, L. (1968). *El dualismo en el crecimiento económico*. Banca Nazionale di Lavoro
- Robinson, J. (1946). *La acumulación de capital*. México: Fondo de Cultura económica
- Sweezy, Paul. (1942). *Teoría del desarrollo capitalista*. México: Editorial Fondo de Cultural Económica.
- Torres, J. (2012). “La educación en el desarrollo integral de Corea del Sur: una revisión sistemática en la década comprendida entre 1999 y 2010”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Disponible en www.eumed.net/rev/cccss/17/.
- Velazco, J. (2012). *Anatomía de la Cooptación en Colombia. Fundamentos de una línea de investigación para el fortalecimiento de institucionalidad*. Bogotá: IEMP y ESAP.
- Vivas, O. (2012) *Anatomía de la cooptación*. Bogotá: IEPM y la ESAP.

Código de ética

Con el fin de propiciar una adecuada actuación de los autores y de garantizar que el proceso de arbitraje se desarrolle de la mejor forma posible, pedimos que se tengan en cuenta los siguientes aspectos, de notable importancia, antes de remitir un artículo a consideración de las revistas.

Una vez se consideran estos aspectos, pedimos a los autores que estudien con detenimiento las siguientes pautas, en donde se describen algunas políticas editoriales y las normas para la presentación de artículos.

1 Las revistas únicamente considerarán artículos inéditos que correspondan en su contenido y estructura a las políticas señaladas por el comité editorial. Si el autor o los autores postulan en las revistas un trabajo ya publicado, total o parcialmente, su proceder será considerado como poco ético.

2 Es responsabilidad del autor o los autores señalar y referenciar claramente cualquier fragmento que sea tomado de la obra de otro autor en la construcción de su trabajo. Si no se hace así, se considerará como plagio y el trabajo será descartado para publicación.

3 La selección y aprobación final de un artículo dependerá del concepto académico de los pares y de la disposición de los autores de realizar las modificaciones que se sugieran como necesarias, dentro de un periodo oportuno.

4 El proceso de arbitraje es “doblemente ciego”, lo que implica que ni los autores ni los pares conocerán entre sí sus identidades. En este sentido, es responsabilidad del autor evitar cualquier alusión directa o indicio sobre su identidad dentro del cuerpo del texto. Adicionalmente, siguiendo una política de confidencialidad, los detalles de cada proceso no se divulgarán sino entre los directamente involucrados (editores, autores, evaluadores, integrantes del comité).

5 No obstante, cuando el comité editorial o el editor lo estimen conveniente (p. ej., por lo especializado del tema del artículo), se podrá pedir al autor o a los autores que sugieran los nombres de, máximo, tres posibles pares académicos siempre y cuando estos candidatos no conozcan una versión previa del documento o hayan estado vinculados de alguna manera con el proceso de investigación del que se deriva. En este caso, se pide al autor o a los autores que actúen con total transparencia en su recomendación, evitando a aquellos candidatos que puedan identificar su identidad o que puedan presentar algún tipo de conflicto de intereses.

6 El proceso de evaluación exige una política de exclusividad. Esto quiere decir que el autor o los autores no podrán remitir de modo simultáneo su trabajo a otra publicación mientras esté en proceso de arbitraje en las revistas de la ESAP. Si los autores incurrían en una doble postulación, su proceder será considerado como poco ético.

7 Los editores o el comité editorial se reservan el derecho de intervenir en la aprobación o rechazo de cualquier trabajo postulado, según corresponda a los intereses o a la línea editorial de la revista o si los autores incurrían en algún comportamiento indebido, como los descritos anteriormente.

Políticas editoriales y normas para la presentación de artículos

Tipos de artículos

Administración & Desarrollo busca la publicación de artículos que se puedan clasificar en las siguientes tres categorías:

1 Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación terminados. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

2 Artículo de reflexión. Documento que presenta resultados de una investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.

3 Artículo de revisión. Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias. **Nota.** Estas categorías y sus respectivas definiciones fueron tomadas del Servicio Permanente de Indexación de Revistas CT+I Colombianas, en su “Documento soporte” publicado en agosto de 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/informacion-Completa.pdf>).

Normas generales de presentación

1. En el momento de realizar una postulación de un trabajo, el autor o los autores deberán completar y firmar una “carta de compromiso” en la que se declara que el artículo no ha sido publicado y que no será puesto a consideración de otra revista mientras permanezca en el proceso de arbitraje (por favor descargue ese formato de carta de la página de la revista o solicítela al editor).
2. Para los artículos principales solo se considerarán los trabajos inéditos de autores con una formación mínima de posgrado. No obstante, la revista contempla un espacio estudiantil en el que se aceptarán postulaciones de trabajos de estudiantes, que deberán ir acompañados del concepto de un profesor.
3. La revista contemplará, ocasionalmente, la publicación de reseñas críticas inéditas sobre libros o artículos. Estos textos serán de carácter divulgativo y no deberán superar las 2.000 palabras. La publicación de estas reseñas dependerá de la decisión de la Dirección de la revista, de acuerdo con su estructura, su redacción y la pertinencia de su temática.
4. Todos los autores deberán remitir un archivo adicional con los datos completos de su formación académica, filiación institucional, correo electrónico (institucional y personal), dirección de correo ordinario, teléfonos de contacto y listado de publicaciones recientes.
5. Los artículos no deberán exceder las 10.000 palabras, incluyendo resumen, palabras clave, tablas, gráficos, ilustraciones, referencias bibliográficas y demás anexos.
6. Los artículos deberán enviarse únicamente por correo electrónico, en archivo de *MsWord*, y las tablas, gráficas, ilustraciones o anexos deberán ir en un formato completamente editable (no en imagen). Si las tablas, gráficas o ilustraciones fueron elaboradas en un programa especial, deberá indicarse el programa y remitir en adjunto el archivo original en el que se crearon.
7. El resumen no debe superar las 250 palabras y no incluirá tablas, gráficas o ilustraciones y, en lo posible, tampoco citas textuales ni referencias. No deberá coincidir con porciones completas tomadas literalmente del cuerpo del texto (p. ej. de la introducción o de las conclusiones). La estructura fundamental de su redacción deberá ser la de declarar inicialmente el propósito del artículo, luego, brevemente, describir el desarrollo que se le ha dado y finalizar con los hallazgos encontrados o con las repercusiones del estudio en cuestión. Este resumen deberá ir acompañado de un máximo de seis palabras clave, de acuerdo con la temática del artículo.
8. El resumen y las palabras clave serán entregados únicamente en el idioma original en el que fue escrito el artículo.
9. Para no afectar el proceso de revisión, el autor o los autores se referirán en tercera persona a otros trabajos de su autoría previamente publicados. También se evitará una citación excesiva a trabajos propios, pues esto puede constituirse en un indicio de la identidad de los autores.
10. Todos los contenidos publicados en las revistas de la ESAP – Facultad de Investigaciones pueden reproducirse parcialmente para fines académicos, realizando sin falta un reconocimiento del año, volumen y número de la edición en la que aparecieron publicados originalmente.

Types of Article

The journals are interested in publishing articles which may be classified into the following three categories:

1 Research articles: this type of article presents detailed original results from research projects. Its structure has four important parts: introduction, methodology, results and conclusions.

2 Reflection articles: this type of article presents the results of research from an author's original source-based analytical, interpretative or critical perspective on a specific topic.

3 Review articles: this type of article must be the result of research analysing, systematising and integrating published or unpublished research results in a field of science and technology giving an account of advances and trends in R&D. It must give a careful bibliographic review having at least 50 references.

Please note: These categories and their respective definitions have been taken from the "support document" issued by the Servicio Permanente de Indexación de Revistas CT+I Colombianas, published during August 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/informacionCompleta.pdf>)

Editorial policy and standards for presenting articles

General standards regarding how work should be presented for consideration

1. When putting work forward for consideration, the author or authors must complete and sign a "letter of commitment" declaring that the article has not already been published and will not be sent for consideration by any other journal whilst it is being peer-reviewed (please download this form/letter from the journal's webpage or request one from the editor).
2. Regarding the main articles, only unedited work from authors having a minimum of postgraduate education will be considered. Nevertheless, the journal has a students' space in which it will accept work being put forward by students; such work must be accompanied by a teacher's opinion.
3. The journal will occasionally consider publishing unedited critical reviews of books or articles. These texts will be informative and must not exceed 2000 words. The publication of these reviews will depend on the decision of the journal's office according to their structure, how they have been written and the pertinence of the topic being dealt with.
4. All authors must remit an additional file containing complete data regarding their academic formation, institutional affiliations, e-mail (institutional and personal), ordinary mailing address, telephone numbers and a list of recent publications.
5. Articles must not exceed 10000 words, including the summary, keywords, tables, figures/plots, illustrations, bibliographic references and any other attachments.
6. Articles must only be sent by e-mail in an MsWord file; tables, figures, illustrations or attachments must be sent in a completely editable format (not as an image). If the tables, figures or illustrations have been prepared using a special programme, then the programme must be indicated and sent together with the original file with which it was created.
7. The summary must not exceed 250 words and must not include tables, figures or illustrations and, as far as possible, must not include textual citations or references. It must not coincide with complete portions taken literally from the body of the text (e.g. from the introduction or the conclusions). Its fundamental structure must be designed to initially state the article's purpose, then, briefly describe how it has been developed and end by giving the findings or the repercussions of the study in question. This summary must be accompanied by a maximum of six keywords, according to the topic being dealt with in the article.
8. The summary and keywords will be submitted in just the original language in which the article has been written.
9. The author or authors must refer in the third person to other works written by them which have been published previously so as not to affect the "blinding" review process. They must also avoid excessively citing their own work as this could lead to indicating an author's identity.

10. All content published in ESAP – Research Faculty journals may be partially reproduced for academic ends; however it must be ensured that the year, volume and number of the edition in which they were originally published is clearly acknowledged.

CITATION STANDARDS

The journals follow the author-date citation style of the Chicago Manual of Style (16th edition). The text and the list of references must be completely adjusted to this style before an article is submitted to peer-review. Some common cases pertaining to using the author-date Chicago style are given below:

Book

One author

T: (Doniger 1999, 65)

R: Doniger, Wendy. 1999. *Splitting the difference*. Chicago: University of Chicago Press.

Two authors

T: (Cowlshaw and Dunbar 2000, 104–7)

R: Cowlshaw, Guy, and Robin Dunbar. 2000. *Primate conservation biology*. Chicago: University of Chicago Press.

Four or more authors

T: (Laumann et al. 1994, 262)

R: Laumann, Edward O., John H. Gagnon, Robert T. Michael, and Stuart Michaels. 1994. *The social organization of sexuality: Sexual practices in the United States*. Chicago: University of Chicago Press.

Chapter or other part of a book

T: (Wiese 2006, 101–2)

R: Wiese, Andrew. 2006. “The house I live in”: Race, class, and African American suburban dreams in the postwar United States. In *The new suburban history*, ed. Kevin M. Kruse and Thomas J. Sugrue, 99–119. Chicago: University of Chicago Press.

Journal article

Article in a print journal

T: (Smith 1998, 639)

R: Smith, John Maynard. 1998. The origin of altruism. *Nature* 393: 639–40.

Article in an online journal

T: (Hlatky et al. 2002)

R: Hlatky, Mark A., Derek Boothroyd, Eric Vittinghoff, Penny Sharp, and Mary A. Whooley. 2002. Quality-of-life and depressive symptoms in postmenopausal women after receiving hormone therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) trial. *Journal of the American Medical Association* 287, no. 5 (February 6), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/rfull/joc10108.html#aainfo> (accessed January 7, 2004).

Newspaper article

T: (Niederkorn 2002)

R: Niederkorn, William S. 2002. A scholar recants on his “Shakespeare” discovery. *New York Times*, June 20, Arts section, Midwest edition.

Book review

T: (Gorman 2002, 16)

R: Gorman, James. 2002. Endangered species. Review of *The last American man*, by Elizabeth Gilbert. *New York Times Book Review*, June 2.

Thesis or dissertation

T: (Amundin 1991, 22–29, 35)

R: Amundin, M. 1991. Click repetition rate patterns in communicative sounds from the harbour porpoise, *Phocoena phocoena*. PhD diss., Stockholm University.

Paper presented at a meeting or conference

T: (Doyle 2002)

R: Doyle, Brian. 2002. Howling like dogs: Metaphorical language in Psalm 59. Paper presented at the annual international meeting for the Society of Biblical Literature, June 19–22, in Berlin, Germany.

Please visit the following web site to get more detailed information on the Chicago-Style citation:

http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html

Disclaimer. The selection and approval of articles is based on an academic and democratic process. Hence, the contents and opinions expressed in them are the authors’ responsibility and do not represent in any way the point of view of the Editors, the Editorial Board or the Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Código de ética

Com o fim de propiciar uma adequada actuação dos autores e de garantir que o processo de arbitragem se desenvolva da melhor forma possível, pedimos que se tenham em conta os seguintes aspectos, de notável importância, antes de remeter um artigo à consideração da revista.

Uma vez que se considerem os aspectos que mencionámos anteriormente, pedimos aos autores que estudem com atenção os seguintes parâmetros, onde se descrevem algumas políticas editoriais da revista e as normas para apresentação de artigos.

1 A revista unicamente considerará artigos inéditos que correspondam no seu conteúdo e estrutura às políticas assinaladas pelo comité editorial. Se o autor ou os autores apresentam à revista um trabalho já publicado, total ou parcialmente, o seu procedimento será considerado como pouco ético.

2 É da responsabilidade do autor ou autores assinalar e referenciar claramente qualquer fragmento que seja tomado da obra de outro autor, na construção do seu trabalho. Se não procede assim, consideraseá como plágio e o trabalho não será considerado para publicação na revista.

3 A seleção e aprovação final de um artigo dependerá do parecer académico dos titulares e da disposição dos autores em realizar as modificações que se sugirem como necessárias, dentro de um período conveniente de tempo.

4 O processo de arbitragem da revista Administração & Desenvolvimento é “duplamente cego”, o que implica que nem os autores, nem os titulares académicos conhecerão entre si as suas identidades. Neste sentido, é da responsabilidade do autor evitar qualquer alusão directa ou indício sobre a sua identidade dentro do corpo do texto. Para respeitar a confidencialidade da arbitragem, os detalhes de cada processo, mas não serão transmitidos diretamente para as partes interessadas (editores, autores, revisores, membros de comités).

5 Contudo, quando o comité editorial ou o editor o considerem conveniente (por ex., pela especialização do tema do artigo), se poderá pedir ao autor ou aos autores que sugirem os nomes de, no máximo, três possíveis titulares académicos, sempre e quando, estes candidatos não conheçam uma versão anterior do documento ou tenham estado vinculados de alguma maneira ao processo de investigação em causa. Neste caso, pedese ao autor ou aos autores que actuem com total transparência na sua recomendação, evitando aqueles candidatos que possam identificar a sua identidade ou que possam apresentar algum tipo de conflito de interesses.

6 O processo de avaliação exige uma política de exclusividade. Isto quer dizer que o autor ou os autores não poderão remeter de modo simultâneo o seu trabalho ou outra publicação enquanto esteja em processo de arbitragem na revista Administração & Desenvolvimento. Se os autores incorrerem numa dupla apresentação, o seu procedimento será considerado como pouco ético.

7 Os editores ou comité editorial reservase o direito de aprovar ou negar a publicação de qualquer trabalho apresentado, se considera que não corresponde à natureza académica da revista ou se os autores incorrem nalgum comportamento indevido, como os descritos anteriormente.

Tipos de artigos

A revista **Administração & desenvolvimento** esta interessada principalmente na publicação de artigos que se possam classificar nas seguintes três categorias:

1 Artigo de investigação científica e tecnológica. Documento que apresenta, de maneira detalhada, os resultados originais de projetos terminados de investigação. A estrutura geralmente utilizada contém quatro apartes importantes: introdução, metodologia, resultados e conclusões.

2 Artigo de reflexão. Documento que apresenta resultados de investigação terminada desde uma perspectiva analítica, interpretativa ou crítica do autor, sobre um tema específico, recorrendo a fontes originais.

3 Artigo de revisão. Documento resultado de uma investigação terminada onde se analisam, sistematizam e integram os resultados de investigações publicadas ou não publicadas, sobre um campo em ciência ou tecnologia, com o fim de dar conta dos avanços e das tendências de desenvolvimento. Caracteriza-se por apresentar uma cuidadosa revisão bibliográfica de pelo menos 50 referências.

Nota. Estas categorias e as suas respectivas definições foram tomadas do Serviço Permanente de Indexação de Revistas CT+I Colombianas, no seu “Documento suporte” publicado no mês de Agosto de 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/pubindex/docs/informacioncompleta.pdf>)

Políticas editoriais e normas para a apresentação de artigos

Normas Gerais de apresentação

1. No momento de proceder à apresentação de um trabalho o autor ou autores deverão preencher e assinar uma “carta de compromisso” na qual se declara que o artigo não foi publicado e que não será posto à consideração de outra revista enquanto permaneça no processo de arbitragem (por favor, retire esse formato de carta da página da revista ou solicite-a ao editor).

2. Para os artigos principais só serão considerados os trabalhos inéditos de autores com uma formação mínima de pós-graduação. Contudo, a revista contempla um espaço estudantil na qual se aceitarão apresentações de trabalhos de estudantes, que deverão ir acompanhados do parecer de um professor.

3. A revista contemplará, ocasionalmente, a publicação de resenhas críticas inéditas sobre livros ou artigos. Estes textos serão de carácter divulgativo e não deverão superar as 2.000 palavras. A publicação destas resenhas dependerá da decisão da direcção da revista, de acordo com a sua estrutura, a sua redacção e a pertinência da sua temática.

4. Todos os autores deverão remeter um arquivo adicional com os dados completos da sua formação académica, filiação institucional, correio electrónico (institucional e pessoal), direcção de correio ordinário, telefones de contacto e lista de publicações recentes.

5. Os artigos não deverão superar as 10.000 palavras, incluindo resumo, palavras-chave, tabelas, gráficos, ilustrações, referências bibliográficas e demais anexos.

6. Os artigos deverão ser enviados unicamente por correio electrónico, em arquivo de MsWord, e as tabelas, gráficos, ilustrações ou anexos deverão ir num formato completamente editável (não em imagem). Se as tabelas, gráficos ou ilustrações forem elaboradas num programa especial, deverá indicarse o programa e remeter em anexo o arquivo original em que foram criados.

7. O resumo não deve superar as 250 palavras e não incluirá tabelas, gráficos ou ilustrações e, no possível, também citações textuais ou referências. Não deverá coincidir com frases completas tomadas literalmente do corpo do texto (por ex., da introdução ou das conclusões). A estrutura fundamental da sua redacção deverá ser a de declarar inicialmente o propósito do artigo, depois, brevemente, descrever o desenvolvimento que lhe foi dado e finalizar com as descobertas encontradas ou com as repercussões do estudo em questão. Este resumo deverá ir acompanhado de um máximo de seis palavras-chave de acordo com a temática do artigo.

8. O resumo e as palavras-chave serão entregues unicamente no idioma original em que foi escrito o artigo. A revista encarregar-se-á de que tradutores peritos proporcionem os demais resumos nos outros idiomas oficiais da revista, con-forme for o caso.

9. Para não afectar o processo de revisão, o autor ou os autores referir-se-ão em terceira pessoa a outros trabalhos de sua autoria previamente publicados. Também se evitará uma citação excessiva a trabalhos próprios, pois isto pode constituir-se num indício da identidade dos autores.

10. Todos os conteúdos publicados em Administração & Desenvolvimento podem ser reproduzidos parcialmente para fins acadêmicos, realizando sem falta um reconhecimento do ano, volume e número em que apareceram publicados originalmente.

NORMAS DE CITAÇÃO

A revista Administração & Desenvolvimento segue o estilo de citação de Chicago, autor-data, na sua 16ª edição. Antes de remeter o artigo ao processo de arbitragem deve ajustar-se completamente o texto e a listagem de referências a este estilo. Seguidamente apresentamos alguns casos comuns próprios do uso do estilo Chicago, autor-data:

Para citar um livro

Um autor

No corpo do texto: (Doniger 1999, 65)

Na listagem de referências: Doniger, Wendy. 1999. *Splitting the difference*. Chicago: University of Chicago Press.

Dois autores

T: (Cowlshaw and Dunbar 2000, 104-7)

R: Cowlshaw, Guy, and Robin Dunbar. 2000. *Primate conservation biology*. Chicago: University of Chicago Press.

Quatro ou mais autores

T: (Laumann et al. 1994, 262)

R: Lauman, Edward O., John H. Gagnon, Robert T. Michael, and Stuart Michaels. 1994. *The social organization of sexuality: Sexual practices in the United States*. Chicago: University of Chicago Press.

Para citar um capítulo ou outra parte de um livro

T: (Wiese 2006, 101-2)

R: Wiese, Andrew. 2006. "The house I live in": Race, class, and African American Suburban dreams in the postwar United States. In *The new suburban history*, ed. Kevin M. Kruse and Thomas J. Sugrue, 99-119. Chicago: University of Chicago Press.

Para citar um artigo de uma revista

Artigo de uma revista impressa

T: (Smith 1998, 639)

R: Smith, John Maynard. 1998. The origin of altruism. *Nature* 393: 639-40

Artigo de uma revista electrónica

T: (Hlakty et al. 2002)

R: Hlakty, Mark A., Derek Boothroyd, Eric Vittinghoff, Penny Sharp, and Mary A. Whooley. 2002. Quality-of-life and depressive symptoms in postmenopausal women after receiving hormone therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) trial. *Journal of the American Medical Association* 287, no.5 (February 6), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/full/joc10108.html#aainfo> (accessed January 7, 2004).

sociation 287, no.5 (February 6), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/full/joc10108.html#aainfo> (accessed January 7, 2004).

Para citar um artigo de jornal

T: (Niederkorn 2002)

R: Niederkorn, William S. 2002. A scholar recants on his "Shakespeare" discovery. *New York Times*, June 20, Arts section, Midwest edition.

Para citar uma resenha

T: (Gorman 2002, 16)

R: Gorman, Janes. 2002. Endangered species, Review of *The last American man*, by Elizabeth Gilbert. *New York Times Book Review*, June 2.

Para citar uma tese

T: (Amundin 1991, 22-29, 35)

R: Amundin, M. 1991. Click repetition rate patterns in communicative sounds from the harbour porpoise, *Phocoena phocoena*. PhD diss., Stockholm University.

Para citar uma conferência

T: (Doyle 2002)

R: Doyle, Brian. 2002. Howling like dogs: Metaphorical language in Psalm 59. Paper presented at the annual international meeting for the Society of Biblical Literature, June 19-22, in Berlin, Germany.

Para um guião mais completo dos diversos casos, recomendamos visitar a seguinte página web donde foram tomados estes exemplos: http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citation-guide.html

Disclaimer. A seleção dos artigos na revista Administração & Desenvolvimento é o resultado de um processo académico e democrático. Por tal motivo, o conteúdo descrito em cada artigo é da responsabilidade dos autores e não compromete de nenhuma forma a opinião dos Editores, do Comité editorial da revista nem da Escola Superior de Administração Pública (ESAP).

volumen 42

número 57
ene./jun. 2013

número 58
jul./dic. 2013

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- 11 La democratización y la participación ciudadana, fundamentos para el fortalecimiento del alto gobierno en la construcción y desarrollo del políticas públicas
Iván Camilo Díaz Avellaneda
- 31 Análisis del ejercicio federal presupuestal del 2000 comparado vs.el que se lleva ejercido hasta el primer semestre del 2011
Jorge Martín Cordero
- 45 Descentralización fiscal y capacida de gobiernos locales: los casos de México y Argentina 1990-2010
Heidi Smith
- 59 Una evaluación crítica de los salarios por resultados aplicados a la administración pública
Jairo Ricón
- 73 La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991
Lubar Andrés Chaparro

ECONOMÍA

- 93 Unasur: una oportunidad para el diálogo político y la oferta exportadora colombiana
Luis Nelson Beltrán

RESEÑAS

- 105 El gran diseño. Hawking, Stephen y Mlodinow, Leonard. Barcelona, Ed. Crítica, 2010
William Jiménez
- 107 Del Estado Político al Estado Ambiental de Derecho
Miguel Borja

TEMAS DE ADMINISTRACIÓN

- 7 Función pública y derecho al trabajo: una perspectiva de inclusión social
Hernando Delgado Quintero
- 19 El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización
Jairo Enrique Rodríguez Hernández
- 39 La eficiencia y la equidad en los sectores público y privado: economía distributiva y justicia social
Roberto Herrera Daza
- 59 Educación y salud en Soacha (Cundinamarca) durante el período 2000-2010 y su relación con el Sistema General de Participación
Juan Camilo Arévalo Parra
- 79 Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local
Silvio Cardona González
- 89 Hacia una cultura jurídica ambiental en Ecuador
Girard David Verraza Arroyo

Escuela Superior de
Administración Pública

Administración & Desarrollo

En su composición se utilizaron caracteres Swiss 721 y Garamond. Formato 21.5 x 28 cm, páginas interiores en bond de 70 g y carátula en propalcote de 240 g. Se imprimieron 1.000 ejemplares en diciembre de 2014 en los talleres gráficos de la Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, D. C.



IMPRESA
NACIONAL
DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Carrera 66 No. 24-09
Bogotá, D. C., Colombia

43



Escuela Superior de
Administración Pública

Calle 44 n° 53-37, CAN
PBX: 220 27 90 / FAX: 315 25 60
A.A. 29745 | Bogotá, D. C.

2014

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES - ESAP

VO1.43 n ú m. 59