

PR&A

Política & Administración

✓ **La gestión municipal:**
una mirada desde la descentralización
y las formas de medir su desempeño

✓ **Globalización y posconflicto:**
aproximación a la planeación territorial



Directora Nacional

Claudia Marcela Franco Domínguez (E)

Subdirector Académico

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Subdirectora Administrativa y Financiera

Claudia Marcela Franco Domínguez

Subdirector de Alto Gobierno

César Barrera Ávila (E)

Subdirector de Proyección Institucional

Fernando Puerto Chávez

Decana Facultad de Pregrado

Luz Stella Parrado

Decana Facultad de Posgrado

María Teresa Rodríguez de Pinilla

Decana Facultad de Investigaciones

María Teresa Rodríguez de Pinilla (E)

Editor

Jorge Iván Marín Taborda

Consejo Editorial

Angie Lorena Ardila Cortés
William Orlando Ardila Martínez
Tatiana Romero

Corrección ortotipográfica

Mabel Paola López Jerez



Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos

Teresa González Vásquez

Diseño y Diagramación

Juan Carlos Durán Zambrano

Portada

Congreso de la República, Bogotá.

© Escuela Superior de Administración Pública Bogotá D.C., julio de 2016
revistaestudiantilpya@gmail.com
revista.estudiantil@esap.gov.co

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

Contenido

4

Editorial

8

La gestión municipal: una mirada desde la descentralización y las formas de medir su desempeño

Jairo Giovanni Quiroz González

16

Ordenamiento territorial como instrumento de competencias intergubernamentales: comparación entre Alemania y Colombia

Jeisson Riveros Gavilanes

24

Hacia una construcción de ciudadanía: el reto de la sociedad civil

Andrea Caballero Quiroz y Jessica Tatiana Carreño

32

Poder y contrapoder: dinámicas socioespaciales en disputa

Lina Marcela González

42

Implicaciones del ajuste estructural en la política macroeconómica y social latinoamericana

Jeisson Rincón y Sebastián Ramírez

54

Relación de Estados Unidos y Colombia en el problema de las drogas ilícitas

Cristhian Felipe Ruiz Pulido

64

Globalización y posconflicto: aproximación a la planeación territorial

Lina Marcela González

76

El análisis del conflicto desde el materialismo histórico

Aproximaciones a las dinámicas de la sociedad capitalista

Johanna Moyano Cruz y Lina Marcela González

86

Profesionalización en administración pública

y contribución de la investigación a la mejora del perfil operativo y funcional

Jefferson Carmona M.

96

¿Por qué escribir?

Relato de una experiencia

Jesús María Molina

Editorial

Consejo editorial

revista.politica.esap@gmail.com

revista.estudiantil@esap.gov.co



Iván Marín Taborda
Editor

El presente año ha sido crucial para todos los colombianos y las colombianas en la búsqueda de la paz. Sin embargo, el camino recorrido ha contado con múltiples obstáculos, entre los que se cuentan la polarización política y la presencia latente del conflicto armado. En el marco de esta compleja realidad social y política, los negociadores del Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP han hecho grandes esfuerzos por llegar a un acuerdo de paz que permita poner término a las expresiones de violencia de nuestro prolongado conflicto armado y construir una “paz estable y duradera”. El entusiasmo que ha generado la firma de los acuerdos de La Habana para poner fin a la confrontación armada entre el Estado y la guerrilla más numerosa y con mayor presencia en el territorio nacional, ha llevado al Gobierno y a varias instituciones del Estado a plantear políticas públicas orientadas a lo que han calificado como escenarios para el “posconflicto”.

En la ESAP —ente académico universitario presente en 15 entidades territoriales—, el área administrativa y las diferentes facultades han organizado varios eventos en el marco del proceso de paz con el ánimo de apoyar la perspectiva de futuro que significa el posconflicto, para lo cual han convocado expertos nacionales e internacionales que han enriquecido el debate político y académico sobre estas temáticas. De otro lado, como contribución a los esfuerzos por la paz y al ejercicio pedagógico del acuerdo de paz, los profesores y estudiantes de la escuela han organizado importantes espacios de debate y reflexión aca-

démica, entre los cuales se han destacado los liderados por los Seminarios de los Núcleos (como los de Estado Poder y Problemática Pública) que componen el programa de Administración Pública, reflexiones que, en muchos casos, pretenden ir mucho más allá de acciones exclusivamente coyunturales.

Lo importante de todos estos procesos y espacios es que el acuerdo de paz con las FARC-EP ha desatado encuentros de reflexión política, enriqueciendo el debate democrático del país y poniendo de presente la necesidad de profundizar en el significado de la memoria histórica y de las terribles consecuencias que ha desencadenado el conflicto colombiano. De otro lado, el proceso también ha sido una oportunidad para replantear los cambios futuros que requiere el país en diferentes aspectos, entre otros: los retos de una sociedad más equitativa; avances en el desarrollo rural; una revisión más ecuánime sobre la realidad de nuestro conflicto y la ampliación de la participación política.

Los anteriores aspectos nos refuerzan las convicciones sobre la necesidad de hacer efectivos todos los componentes que contiene nuestra misión institucional y, de otro lado, las exigencias de replantear algunos aspectos de nuestros enfoques en el saber administrativo público y en la educación para la democracia. Estos enfoques deben estar orientados hacia un desarrollo integral que tenga en cuenta tanto la exaltación de la dignidad humana como nuestra relación con el entorno cultural y la naturaleza. En esta dirección apuntan algunas de las recomendaciones planteadas por la filósofa Martha Nussbaum (2010)¹ sobre las

aptitudes que deben asumir los ciudadanos y que citamos a continuación:

-La aptitud para reflexionar sobre las cuestiones políticas que afectan a la nación, analizarlas, examinarlas, argumentarlas y debatirlas sin deferencia alguna ante la autoridad o la tradición.

-La aptitud para reconocer a los otros ciudadanos como personas con los mismos derechos que uno, aunque sean de distinta raza, religión, género u orientación sexual y de contemplarlos con respeto, como fines en sí mismos y no como medios para obtener beneficios propios mediante su manipulación.

-La aptitud para interesarse por la vida de los otros, de entender las consecuencias que cada política implica para las oportunidades y las experiencias de los demás ciudadanos y de las personas que viven en otras naciones.

-La aptitud para imaginar una variedad de cuestiones complejas que afectan la trama de una vida humana en su desarrollo y de reflexionar sobre la infancia, la adolescencia, las relaciones familiares, la enfermedad, la muerte y muchos otros temas, fundándose en el conocimiento de todo un abanico de historias concebidas como más que un simple conjunto de datos.

- La aptitud para emitir un juicio crítico sobre los dirigentes políticos, pero con una idea realista y fundada de las posibilidades concretas que éstos tienen a su alcance.

-La aptitud para pensar en el bien común de la nación como un todo, no como un grupo

reducido a los propios vínculos locales.

-La aptitud para concebir a la propia nación como parte de un orden mundial complejo en el que distintos tipos de cuestiones requieren de una deliberación transicional inteligente para su solución. (p. 48)

En síntesis, creemos firmemente que estas aptitudes hacen parte de la formación de los administradores públicos y, en general, de todos los programas de capacitación y extensión que imparte la ESAP.

Siguiendo los anteriores lineamientos, la revista Política & Administración se ha ocupado, en estos dos números (27 y 28), de presentar los múltiples temas de investigación que abordan los estudiantes de la escuela. Esta diversidad de temas y facetas no solo refleja el amplio espectro investigativo de la administración pública como ciencia social, sino además el compromiso y el interés de las nuevas generaciones de administradores por presentar alternativas de análisis y solución a los problemas políticos y administrativos del país.

Uno de los temas obligados para la administración pública: la gestión municipal, es analizado desde el proceso de descentralización por Jairo Giovanni Quiroz, quien además de realizar un significativo balance sobre dicho proceso, evidencia el papel fundamental que estas entidades territoriales cumplen en la materialización de servicios de bienestar local y en la forma de hacer más

1. Martha Nussbaum, *Sin fines de lucro: por qué la democracia necesita de las humanidades*. Katz editores, Madrid, 2010.

efectiva la gestión de los asuntos públicos en los municipios colombianos. Ligado a la temática anterior, Jeisson Riveros Gavilanes nos ofrece una importante análisis comparativo de la planificación del ordenamiento territorial entre Colombia y Alemania, en el cual se tienen en cuenta las particularidades del ordenamiento de una república federal y una república centralista o unitaria, un debate recurrente entre nosotros, que aún tiene vigencia.

Desde la perspectiva del pensamiento crítico, Lina Marcela González escribe dos sugestivos ensayos, que poseen un mismo hilo conductor de análisis, sobre la concepción de la sociedad capitalista moderna que pueden ser leídos conjuntamente o por separado. La autora se basa en dos de los más influyentes intelectuales y especialistas del momento: el geógrafo David Harvey y el sociólogo Manuel Castell. El primer ensayo trata sobre los aspectos relevantes del ordenamiento del territorio en el sistema capitalista y, de manera específica, sobre el espacio como escenario de las luchas por el poder. El segundo se ocupa de los componentes relacionados con la planeación pública territorial a partir de dos conceptos que han recobrado una trascendental actualidad entre los administradores públicos y los científicos sociales: la globalización y el posconflicto.

Una de las problemáticas que sigue vigente en el centro del fortalecimiento del Estado y de la administración pública en el actual escenario colombiano es la construcción de ciudadanía. En este punto Andrea Caballero Quiroz y Jessica Tatiana Carreño nos introducen en su conceptualización, y destacan la composición diversa de la sociedad civil en la construcción de la ciudadanía, sin dejar de lado los aspectos concernientes al cumplimiento de los derechos y, sobre todo, de los deberes del ciudadano.

Los siguientes tres ensayos nos ofrecen importantes y sistemáticos compendios sobre temas de especial relevancia en los campos de la politología y las ciencias sociales. El primero, sobre las implicaciones del ajuste estructural de las políticas macroeconómicas, escrito por los estudiantes Jeisson Rincón y Sebastián Ramírez, quienes además de mencionar las incidencias causadas por la deuda externa abordan el resultado de los problemas sociales que ha arrojado la aplicación de las políticas de apertura en los diferentes sectores de la economía. En el segundo tema, Cristhian Felipe Ruiz Pulido analiza los problemas sociales y políticos generados por el fenómeno de las drogas ilícitas en nuestro país y sus implicaciones en el marco de las relaciones

internacionales, incluyendo su importancia en las actuales negociaciones de paz con las FARC-EP. Y por último, las estudiantes Johanna Moyano Cruz y Lina Marcela González realizan un amplio balance teórico, conceptual y metodológico de los aportes de los principales exponentes del materialismo histórico que plantea la vigencia de sus categorías para el análisis de las sociedades capitalistas.

Finalmente, el artículo sobre la profesionalización de la administración pública y su relación con la investigación, elaborado por Jefferson Carmona, nos introduce en un análisis del currículo del programa de Administración Pública Territorial (APT) y del perfil del egresado, sugiriendo la necesidad de fortalecer en los administradores públicos las actividades investigativas, la escritura y los programas de posgrado, con el fin de que los administradores públicos no restrinjan sus actividades profesionales a lo estrictamente funcional y operativo. La importancia de las propuestas realizadas, en el análisis de Carmona, justamente es ratificada por el ensayo del profesor Jesús Molina, quien a través de su experiencia intelectual y académica, ratifica la importancia del ejercicio de la escritura en su formación como administrador público.



La gestión municipal: una mirada desde la descentralización y las formas de medir su desempeño



La Candelaria, Bogotá, D.C.

Palabras clave

Planificación, Coordinación y Reforma, Presupuesto • Sistemas de Presupuesto.

Keywords

Planning, Coordination, and Reform, Budget • Budget Systems.

Jairo Giovanni Quiroz González

Administrador Público, especialista en Proyectos de Desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública, coordinador de proyectos en la Banca de Inteligencia de Inversión Municipal, investigador adscrito al grupo Erfolg.

jairo.quiroz702@esap.gov.co; gquiroz@biim.com.co

Resumen

Transcurridos treinta años del proceso de descentralización en Colombia se hace necesario dar una mirada sobre algunos aspectos que, aunque presentes en la realidad del país, no han sido abordados en su totalidad. De esta manera, a continuación se presentan desde un enfoque académico de tipo local, las exigencias que se plantean desde el Gobierno nacional para una mejor y cada vez más efectiva gestión de los asuntos públicos por parte de los Gobiernos subnacionales, de tal forma que los resultados que arrojen los indicadores con los que se mide su capacidad permitan trazar una ruta de acción encaminada a mejorar sus aparatos administrativos, y que su acción sea cada vez más notoria en los territorios.

Abstract

After thirty years of the Colombian's decentralization process, it is ne-

cessary to take a look over some aspects that although are present in the reality of the country, have not been investigated in your totality. By the way to keep going an analysis from academic approach of the local reality, across demands that arise from the national government for an increasingly better and more effective management of public affairs by the sub-national governments. In such a way that the results to shed the indicators to measure their ability enable establish a path of action to get better management in your administrative appliances, and to improve their actions in the territories.

Introducción

El análisis de aspectos de trascendencia en el sector político, el económico y el social, permite enriquecer la discusión que existe al respecto, a través del examen de temas que, desde el ámbito nacional, son concebidos como

naturales al abordar las realidades territoriales. Factores como la evaluación del desempeño de la gestión municipal, el cúmulo de competencias entregadas a los municipios respecto al proceso de descentralización, y las nuevas responsabilidades de estos en la generación de más y mejores condiciones para el desarrollo, conforman un escenario donde la vinculación de los diferentes niveles de gobierno es fundamental.

Bajo estos parámetros, este artículo busca proyectar una mirada sobre algunos de los principales factores en la descentralización en el caso colombiano, y determinar cómo esta se evalúa a través de indicadores utilizados por el Gobierno nacional para medir el grado de gestión y la capacidad de las entidades territoriales (municipios) en cuanto a: ejecución de sus planes; utilización de recursos respecto a las metas alcanzadas; cumplimiento de parámetros y requisitos legales, y grado de gestión manifestado en la capacidad de generar ingresos que propendan por el equilibrio fiscal. Se concluye con un esbozo sobre la capacidad institucional con la que deben contar dichos entes para asumir de forma efectiva sus competencias.

El esquema de descentralización en Colombia

Los propósitos con los cuales se concibe la descentralización territorial como modelo de operación en Colombia, tienen como premisa hacer más eficiente y efectiva la prestación de servicios públicos en el ámbito local, mejorando los niveles de vida de la población e incorporando criterios como transparencia, eficiencia y subsidiariedad. Con estos criterios se busca la convergencia de instancias para el

fortalecimiento de la gestión pública, entendida a partir del aumento de la autonomía territorial.

Enfocarse en esta realidad encausa el estudio hacia los más de 30 años del proceso de descentralización, en los que se observan dinámicas de relacionamiento de finanzas públicas nacionales (no suficientes para satisfacer las demandas sociales); entes territoriales que dependen en su mayoría de los recursos del sistema de transferencias y regalías, y una crisis del Estado por la pérdida de legitimidad de las instituciones, esto como producto de la corrupción en el manejo de los recursos públicos y en las acciones priorizadas en la gestión estatal.

Quizá sea pretencioso juzgar *a priori* la descentralización desde estos aspectos, sin embargo, es preciso resaltar, como lo menciona la Procuraduría General de la Nación (2011), que los esquemas de planificación para el desarrollo utilizados en el país toman como punto de partida una frívola homogeneización del territorio, desconociendo los aspectos diferenciales con los que cuenta cada municipio. La descentralización, más allá de entregar a los entes territoriales competencias, recursos financieros y autonomía para la gestión de su quehacer, debe buscar el empoderamiento de los actores locales de desarrollo para que, a través de la generación de capacidades, estos puedan desempeñar la gestión pública territorial de una mejor forma.

Gran parte de las dificultades de los municipios del país se deben a cambios en el entorno global, que “impulsan a crear sociedades cada vez más abiertas y descentralizadas, lo cual redefine el lugar que ocupan y el sentido que tienen los territorios en la aldea global”

(Lira, 2005, p. 83). Esto evidencia fallas estructurales en los procesos de adaptación a los requerimientos mundiales de productividad e industrialización necesarios para mejorar las condiciones económicas y sociales de los municipios, lo cual afecta factores que pretenden volver cada vez más fluida e influyente la generación de competitividad territorial¹.

Las nuevas realidades² y los enfoques que se presentan en el ámbito local están permeados por dos aspectos: la calidad y la cantidad en los procesos de descentralización. En efecto, todo el quehacer administrativo, económico y social de los municipios depende de la capacidad institucional³ con la que cuentan para asumir sus obligaciones, y de su grado de adaptación a las fluctuaciones de un mundo globalizado. En la práctica, el enfoque que debería existir respecto a la descentralización implica aspectos políticos, fiscales y administrativos estatales, que se configuran como un todo en el esquema propuesto.

Sin embargo, estos pretenciosos objetivos de la descentralización se han quedado, nada más, en procesos de seguimiento y evaluación al giro de recursos

1. Este aspecto es imperante en la adecuación de los procesos de un país a las dinámicas de globalización en que se desenvuelve el mundo moderno.

2. Se habla de realidades, pues los aspectos configuradores de las dinámicas económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales de los municipios de Colombia son heterogéneas. Si bien desde el ámbito nacional se han definido tipologías de municipios, los cuales son categorizados dependiendo del volumen de ingresos corrientes de libre destinación y del número de población (art. 6, Ley 617 de 2000), estos cuentan con unas particularidades que los convierten en únicos, y, por ende, su forma de operar en el entorno nacional dependerá de sus problemas y necesidades, así como de los temas coyunturales en un momento determinado.

3. Entiéndase por capacidad institucional el nivel de gestión administrativa, técnica, financiera y operacional con la que cuentan los municipios para atender sus necesidades y responsabilidades.

trasferidos por el Gobierno central a los Gobiernos territoriales. Así, se pretende determinar “qué tan eficiente ha sido la aplicación de los recursos por parte de las autoridades territoriales” (Barberena Nisimblat, 2010, p. 67), sin tener en cuenta los demás factores relevantes en este proceso, referidos a la estructura básica del modelo, olvidando por ejemplo que quizá se cuenta con el conocimiento, mas no con las herramientas para su aplicación efectiva.

El desempeño municipal y el proceso descentralizador

Al abordar las temáticas de la descentralización en Colombia, es necesario profundizar en las dinámicas que operan dentro de los entes territoriales, donde se delega a los municipios el rol principal de ente ejecutor de política pública. Estos actores, dentro del esquema de funcionamiento existente, cuentan con compromisos y responsabilidades que se traducen en competencias territoriales. La forma de materialización de estas depende de la prestación de servicios y bienes dispuestos para la satisfacción de las demandas sociales, así como de la generación de condiciones que permitan un mayor bienestar para la sociedad.

Este importante rol asumido por los municipios es seguido de cerca por el Gobierno nacional, en principio por la función de coordinación que tiene a cargo, y también como forma de evaluar la buena o mala gestión, con el objeto de orientar las acciones correctivas necesarias que permitan armonizar los procesos de fortalecimiento local (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Para ello, se ha dispuesto una serie de mediciones que buscan determinar y evaluar la capacidad y competen-

cia de los alcaldes y gobernadores, como factores de contribución al fortalecimiento de la gobernabilidad y gobernanza, para que cada vez sean más transparentes y visibles los resultados obtenidos en el orden local.

Entre esas formas de medición, que analizan el grado de compromiso, responsabilidad y gestión municipal, hay una en particular que se tratará en este apartado: el índice de desempeño integral, que compila múltiples variables de análisis como: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y capacidad administrativa de los municipios⁴. Este índice se convierte en el principal referente de medición de gobernabilidad en el país, y los resultados obtenidos con él permiten “la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en los resultados y la problemática local” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 14).

Esta necesidad de volver cada vez más efectiva y transparente la gestión pública (Colombia Líder, 2012) ha hecho que actores como el Gobierno nacional, organismos de control, algunas agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil se fijen constantemente en la acción administrativa municipal, al considerar que la organización y coordinación formal de esta es determinante en

4. El componente de eficacia detalla el grado de cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo; el componente de eficiencia se relaciona con la prestación de servicios públicos; el cumplimiento de requisitos se refiere a los temas de ejecución presupuestal, y la gestión administrativa es concebida a partir de la información suministrada.

5. Aguilar (2006) señala otras fallas dentro de la gestión administrativa, como el “[...] manejo financiero, la elaboración de políticas y programas, la asignación y uso de los recursos públicos, el control interno del gasto, la forma de organización del trabajo, la gestión de los recursos humanos, los procesos de prestación de los servicios, el trato con los ciudadanos, etc.” (p. 205).

su eficiencia y eficacia. Asimismo, con ello se busca neutralizar ciertas fallas, como la concepción de la autoridad unilateral como “receta para el buen gobierno”, o una inclinación de los empleados a guiarse por la normatividad, pero de tal manera que no se sientan obligados más que a la simple apropiación de la misión de la organización⁵ (Barzelay, 1998).

Los problemas mencionados se generan a raíz de una excesiva carga de competencias a los entes territoriales, los cuales, a causa de su heterogeneidad y sus niveles de desarrollo tan disímiles, están inmersos en situaciones complejas. En efecto, su capacidad institucional no es suficiente para atender necesidades estructurales del ámbito económico, del social, del cultural, del ambiental, etc., y esto implica un retraso en su gestión y en el cumplimiento oportuno de las condiciones esenciales que se demandan. Así, las difíciles problemáticas del orden local se complejizan cuando van en detrimento de las potencialidades de los territorios (Federación Colombiana de Municipios, 2007).

En este contexto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) tiene como responsabilidad efectuar la medición integral del comportamiento de los municipios y departamentos, con el fin de determinar su grado de gestión y compromiso, y de recoger insumos para la elaboración de estrategias que permitan fortalecer o generar capacidades institucionales en el orden local. En efecto, a partir de los resultados obtenidos en esta medición, puede establecerse toda una serie de acciones para mejorar los procesos de aprendizaje en la práctica, a través de capacitaciones y acompañamiento en los diferentes temas de la administración pública.

Calificación de desempeño

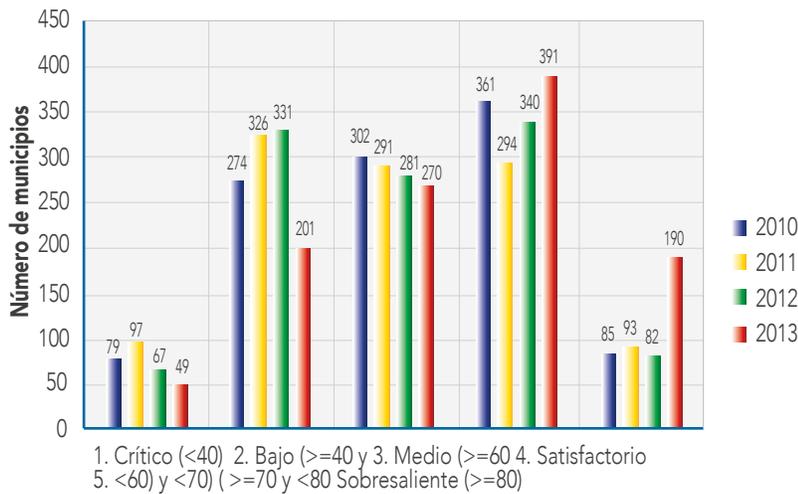


Figura 1. Resultados históricos de desempeño integral.
Fuente: elaboración propia con datos históricos de desempeño integral.

Porcentaje de municipios por rango de medición (Desempeño integral 2013)

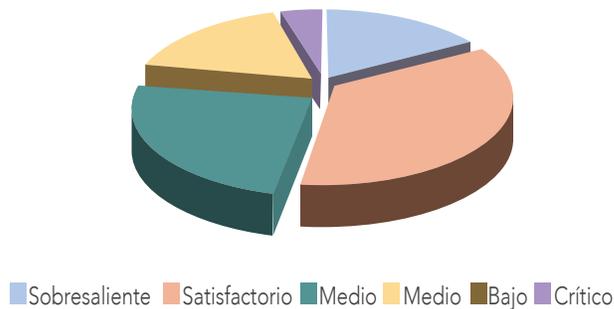


Figura 2. Porcentaje de municipios por rango de medición.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de desempeño integral de 2013.

Con base en lo anterior, en las figuras 1 y 2 se presenta un histórico de resultados de la medición del índice de desempeño integral, con el propósito de clarificar el estado en que se encuentran algunos municipios del país.

Si bien el comportamiento de cada año refleja cada vez menos municipios en los niveles más bajos del índice, para la última fecha de medición⁶ los municipios en los rangos medio, bajo y crítico corres-

ponden al 48%, por ello, es preciso emprender medidas que permitan mejorar de forma sustancial los factores tomados en consideración para la elaboración del índice. Asimismo, es preciso detenerse en el factor de los recursos monetarios, el cual se analiza a partir de la medición del desempeño fiscal, y que no obstante sería conveniente analizar desde el punto de vista de la solvencia de recursos de los municipios para cubrir sus gastos de funcionamiento, así como de

su dependencia de recursos provenientes de transferencias y regalías.

Este aspecto, que constituye una parte de la descentralización fiscal, permite relacionar los ingresos corrientes reportados en la medición del desempeño fiscal y compararlos con el total de ingresos percibidos por los municipios en un periodo determinado. Lo mismo sucede con regalías y el Sistema General de Participaciones (SGP). En la figura 3 se presentan los resultados de este indicador en 2013, en los cuales se evidencia el alto grado de dependencia de los municipios frente a los recursos del Gobierno nacional. Estos recursos cuentan con destinación específica y son dineros de forzosa inversión, por lo que sería necesario detallar el grado de efectividad de las medidas tendientes a fortalecer los fiscos municipales y mejorar el esfuerzo fiscal de los entes territoriales.

El tema fiscal de la descentralización, en principio, daría para el análisis de un sinnúmero de variables importantes, sin embargo, lo que aquí compete mencionar es la incorporación de este indicador como uno de los factores implícitos en las reformas de primera generación en los Estados latinoamericanos, que “estaban orientadas a controlar la inflación y a reducir el déficit fiscal” (Talavera y Armijo, 2007, p. 6). Con esto se establecía, a modo de enfoque principal, la generación de una disciplina fiscal⁷ que orientara la acción del Estado a una reducción de gastos en función de los ingresos dispo-

6. Este indicador tiene una periodicidad anual de publicación; sin embargo, los últimos datos presentados por la fuente oficial son de 2014, lo que quiere decir que la medición cuenta con un año de retraso. Sin embargo, para este estudio se utilizaron los datos históricos de 2010 a 2013.

Porcentaje de municipios por rango de medición
Grado de dependencia a recursos de los municipios

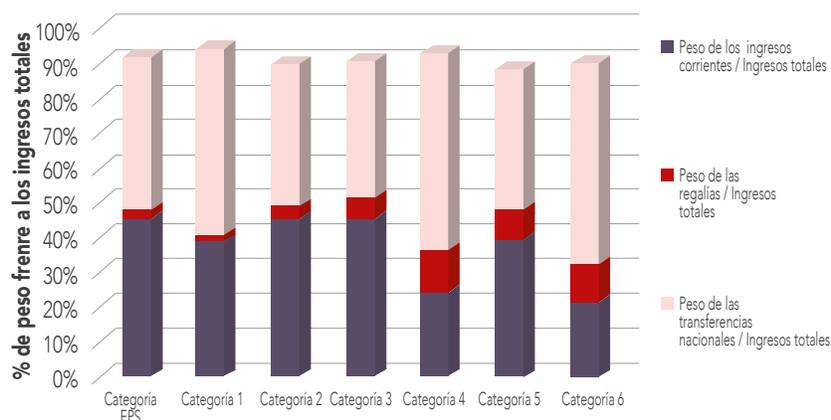


Figura 3. Dependencia de transferencias y regalías de los municipios.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de desempeño fiscal de 2013⁸.

nibles, y a replicar la estrategia en los Gobiernos locales. De aquí proviene la importancia de esta medición, y los aspectos de análisis que de allí se derivan.

Al contrastar las metodologías y los alcances de la medición de la gestión municipal-, se evidencia que el Gobierno nacional busca generar un panorama de los principales retos de los Gobiernos locales. Por esto, el análisis de dichos retos permite enfocar de forma más adecuada la toma de decisio-

nes en momentos trascendentales o de coyuntura nacional, al plantear la posibilidad de alternativas de solución que satisfagan o al menos mitiguen las problemáticas municipales. Esto se debe efectuar a través de la puesta en marcha de la acción del Estado, de modo que se promueva la generación de capacidades en los territorios para atender los distintos déficits en los focos de actuación-, y se mejoren así las condiciones sociales, superando el ámbito económico e involucrándose más con el social.

Generar capacidades en el ámbito local: una opción para el manejo de los asuntos públicos

Más allá de una simple evaluación y de cifras que presenten de forma peyorativa el desempeño de los municipios del país, periodo tras periodo, el Gobierno nacional debe convertir estos indicadores en instrumentos para la toma de decisiones políticas, económicas, sociales y administrativas, pues la gestión integral del país se debe construir en conjunto con las entidades subnacionales. Estas entidades son, finalmente, las que se encargan de aterrizar y materializar las directrices macro impartidas desde las cabezas de sector, haciendo cobrar sentido a las buenas intenciones y correspondiéndolas con acciones tangibles que transformen el decurso de la sociedad.

Los cambios que se suscitan como producto de las fluctuaciones⁹ en los entornos globales, hacen que las organizaciones estén en constante adaptación y rediseño de sus formas de operación, de modo que estas puedan responder mejor a los requerimientos económicos y sociales (desde el *deber ser*). Ahora bien, cabe preguntarse qué tan efectiva es la respuesta a esos problemas. Quizás en el proceso de movilización de las instituciones se encuentre el meollo del asunto, pues las respuestas y el funcionamiento de estas dependen en esencia de los entornos administrativos y políticos de los Gobiernos, por lo que, si de fortalecer la descentralización se trata, es preciso enfocar parte de los esfuerzos en la generación de capacidades en los equipos de gobierno locales. Para esto, es preciso que los municipios

7. Como se observa, la sumatoria de los porcentajes no da el 100%, pues solo se toman como referencia los rubros de ingresos corrientes (ingresos tributarios y no tributarios), los ingresos percibidos por regalías y las transferencias nacionales. Estos ingresos son los más significativos para el ejercicio; asimismo, se agruparon los municipios según su categorización, intentando homogeneizar los resultados de forma que puedan hacerse comparaciones entre realidades territoriales semejantes y no tan dispares.

8. Es preciso aclarar que la medición del desempeño fiscal en Colombia se reglamentó a partir de las disposiciones contenidas en el artículo 79 de la Ley 617 de 2000, donde se determina la medición de la gestión municipal a través de una metodología que debía elaborar el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Las reformas de primera generación en América Latina, a las que se hace referencia, datan de los años 80 y, sin embargo, aquí se pretende establecer una analogía o identificar consecuencias con relación a esas reformas, las cuales generan en el país toda una serie de medidas, propósitos y objetivos, cuyas repercusiones se mantienen a lo largo del tiempo.

9. Entiéndase por fluctuaciones todo lo que puede afectar el normal desarrollo de las organizaciones; por ejemplo, en la parte interna, los cambios en la política de la organización, lo cual implica una readaptación de la estructura organizacional, y en la parte externa, un redireccionamiento de la política hacia el recorte del gasto, lo cual implica la afectación, de forma directa o indirecta, del desarrollo de los objetivos organizacionales de las entidades, y, asimismo, los cambios económicos que hacen que se transformen las condiciones laborales, que se genere inestabilidad o que no se cuente con los recursos necesarios y suficientes para desarrollar las funciones y competencias de forma óptima y con calidad; todo esto, además de un sinnúmero de otros factores que pueden generar inestabilidad y afectar el cumplimiento de la misión, los objetivos y las metas institucionales.

empiecen por asumir los desafíos del constante día a día.

Pero la asunción y ejecución de estos desafíos, para traducirlos en competencias, no es solo responsabilidad suya. Por el contrario, es necesaria una alineación estratégica entre los distintos niveles de gobierno, ya que “a pesar de los diferentes esfuerzos por capacitar a los funcionarios locales, las necesidades de apoyo continúan siendo una preocupación constante” (Duque Cante, 2012, p. 21). Esto se debe a que la capacidad de organizar y sistematizar los procesos desarrollados en el ámbito interno es una tarea que requiere gran atención y constante evolución hacia esquemas de gestión más eficientes.

La habilidad de definir y establecer cada vez con más precisión los objetivos y metas de desarrollo en los municipios requiere una transformación en su cultura organizacional que integre nuevos requerimientos funcionales propios de las constantes transformaciones del Estado, de forma que sus aparatos administrativos cuenten con nuevas herramientas e instrumentos de gestión para enriquecer las dinámicas de

desarrollo de los territorios. En consecuencia, se requiere “buscar apoyo en las teorías modernas de gestión y en la implementación más formal de una corriente específica de administración dentro de la organización (Gestión de calidad, *BalancedScorecard*, *Lean Production*, *Just in Time*, BPR, EVO, Project Management, etc.)” (Arriagada, 2002, p. 15).

Quizá esta sea la razón de ser de los indicadores que el Gobierno nacional utiliza para medir la gestión de los municipios, aunque la relación de la capacidad institucional de estos no guarde proporción con el tema de la categorización. En efecto, se podría anticipar que, entre más recursos tenga un municipio, estos le permitirían contar con un mejor equipo de gobierno para el desarrollo de las actividades, mejorando así su gestión en términos de eficiencia en la prestación de servicios y eficacia en la implementación de acciones en el entorno socioeconómico. Sin embargo, como se puede analizar en la tabla 1, algunos municipios presentan una gestión sobresaliente que no guarda proporción con el tema de sus recursos propios y su número de población¹⁰.

Después de todo, y aunque los retos en el país han sido enormes, en especial para los municipios, que con escasos recursos deben afrontar un sinnúmero de competencias, la evaluación de la gestión no es para nada caótica. Cada día se observa cómo los esfuerzos en la implementación de nuevos enfoques y en la búsqueda por tecnificar cada vez más los aparatos administrativos reflejan un panorama más alentador. De todos modos, aún es preciso que se pongan en práctica los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, pues los retos que se avecinan con el posconflicto anuncian la necesidad de fortalecer el Estado desde el ámbito local, implementando acciones tendientes a mejorar la capacidad de planificar, ejecutar y volver eficiente la operación de políticas, planes, programas y proyectos, con lo cual se refleje un aumento de la capacidad institucional de los municipios.

10. Los ingresos corrientes de libre destinación (ingresos propios) y el número total de población son los dos factores hegemónicos en el tema de la clasificación por categorías de los municipios, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 617 de 2000.

Resultados desempeño integral 2013								
Nivel de cumplimiento	Categorías							
	E	1	2	3	4	5	6	Total
Sobresaliente	4	11	8	6	5	11	145	190
Satisfactorio	1	8	8	5	15	14	340	391
Medio	2	3	1	2	7	6	249	270
Bajo	0	1	3	1	5	7	184	201
Crítico	0	0	0	0	0	0	49	49
Total	7	23	20	14	32	38	967	1101

Tabla 1. Resultado desempeño integral 2013.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de desempeño integral de 2013.

Conclusión

El proceso de descentralización en Colombia no debe limitarse a una evaluación sobre el uso y la destinación apropiada de los recursos financieros ni tampoco cerrarse a un constante seguimiento a las actividades que asumen los municipios a través de competencias. Este proceso, para el cual el seguimiento es necesario, debe enfocarse en resultados que sirvan de insumo para el diseño de estrategias de trabajo en torno a aspectos críticos de los municipios, como el fortalecimiento de las finanzas locales, la actualización de aspectos normativos y legales, la consolidación de la organización administrativa, etc. Estos aspectos, en el marco de la constante evolución de las dinámicas globales van per-

diendo vigencia y es necesario ir actualizándolos de forma que su estructura responda a las fluctuaciones del mercado y a las nuevas exigencias ciudadanas.

Para lograr esto, debe existir una interrelación de factores, niveles de gobierno, entidades y demás, que fortalezcan el Estado desde su núcleo, promoviendo la eficacia en las acciones emprendidas y mejorando la calidad de vida de la población, lo cual es, en última medida, el principal propósito. Las mediciones de la gestión municipal evidencian grandes avances, pero es preciso mirarlo todo desde un contexto general y no particular, ya que las demandas sociales son cada vez mayores, y debe dotarse a los municipios con las herramientas,

los instrumentos y los recursos suficientes para hacer de su gestión algo que en realidad impacte en la transformación de las condiciones socioeconómicas del país.

Financiación

Ninguna

Agradecimientos

A mis padres por inculcarme el hábito del estudio y por el apoyo incondicional que me han brindado. A Julieth Mondragón por la motivación excelsa para escribir este artículo y plasmar un par de ideas sobre las cuales siempre habrá un punto de vista por debatir o resaltar.

Conflicto de interés

Ninguno

Referencias

- Arriagada, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Barberena Nisimblat, V. (2010). Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos. En F. K. Stiftung, *25 años de la descentralización en Colombia* (pp. 55 - 87). Bogotá D.C.: Konrad Adenauer Stiftung.
- Barzelay, M. (1998). Más allá del paradigma burocrático. En M. Barzelay, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública* (pp. 39-51). México D.F.: The University of California Press.
- Colombia Líder. (2012). 25 formas de medir a los gobernantes locales en Colombia. (p. 45). Bogotá D.C.: Colombia Líder.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Evaluación del desempeño integral de los municipios*. Bogotá D.C.: DNP.
- Duque Cante, N. (Junio de 2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. *Cuadernos de Administración*, 28(47), 11-24.
- Federación Colombiana de Municipios. (2007). *Asociaciones de municipios en Colombia*. Bogotá D.C.: Federación Colombiana de Municipios.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá D.C.: IEMP.
- Silva Lira, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 85, 81-100.
- Talavera, P., & Armijo, M. (2007). Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina. *Apuntes del CENES*, XXVII(44), 3-25.

Ordenamiento territorial como instrumento de competencias intergubernamentales: comparación entre Alemania y Colombia

Jeisson Riveros Gavilanes

Estudiante de Especialización en Proyectos de Desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Administrador Público de la ESAP. Consultor en temas de desarrollo organizacional y veedor ciudadano de la veeduría Estudios y Evaluación de la Gestión Pública Colombiana (EEGPC), Bogotá.

Jeissonriveros@hotmail.com.



Panorámica de Bogotá, D.C.

Palabras clave

Ordenamiento territorial, Estado centralista, Estado federalista, fuerza centrípeta y centrífuga, relaciones intergubernamentales.

Keywords

N90 General, International, or Comparative; H83 Public Administration; H91

Resumen

La planificación del ordenamiento territorial es clave a la hora de establecer las dinámicas de crecimiento urbano y la asociación para una mejor prestación de los servicios a la población. A partir de esquemas de ordenamiento territorial, se pueden establecer lógicas de planeación del territorio

que permitan el máximo beneficio posible, de acuerdo a los lineamientos jurídicos existentes en el momento. En este contexto, el presente documento abarca los principales esquemas de ordenamiento territorial en la República de Colombia y la República Federal de Alemania, para establecer algunas similitudes y diferencias.

Introducción

Alemania, país organizado como República Federalista, permite a sus territorios subnacionales un grado de autonomía propio de esta organización política administrativa, superior en ciertos aspectos al grado de autonomía y organización que se da dentro de un Estado centralista o unitario. En efecto, en el primer caso, el grado de autonomía y responsabilidad de cada Estado es mucho mayor, por cuanto le es posible establecer para sí mismo una normatividad que puede diferir de la de otros.

Esto no es posible en el segundo ordenamiento, pues en este caso la autonomía de los niveles subnacionales está supeditada a los lineamientos y a la normatividad que expide el nivel nacional.

En este sentido, el presente trabajo tiene como finalidad comparar de manera general la implementación del centralismo y del federalismo como modelos de desarrollo. Se trata de dos sistemas que, aunque mantienen en términos jurídicos los mismos beneficios para la población residente, aplican un esquema de ordenamiento territorial distinto, desarrollando así condiciones espaciales y relaciones intergubernamentales diferentes, que dan lugar a la presente comparación.

Dicho lo anterior, se expone el siguiente planteamiento hipotético: el ordenamiento territorial alemán y el colombiano son similares en cuanto a las disposiciones en los niveles territoriales, pues en ambos se desarrollan desde la normatividad vigente cuatro grandes niveles: nacional, regional, intermedio y local. Sin embargo, la disposición territorial alemana, al establecerse como una República Federal, permite una mejor distribución de las competencias intergubernamentales, lo que deriva en un mejor ordenamiento territorial respecto a Colombia, país organizado como República centralizada.

Para abordar el tema de las relaciones intergubernamentales, entendidas como la comunicación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre diferentes niveles de gobierno existentes en un país, es necesario hacer una aclaración sobre la forma de entender conceptos clave como territorio, ordenamiento territorial, desarrollo territorial, Estado unitario y Estado federal.

- **El territorio:** Según la línea conceptual de Di Méo, recopilada por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile (2011), que comprende al territorio como espacio político y referencia de control y de vivencias de lo cotidiano, este término se entenderá como la superficie terrestre o marítima dividida por cuestiones sociales, políticas, económicas o culturales, y delimitadas por fronteras naturales o artificiales, a partir de las cuales se configuran unidades territoriales diferenciadas.
 - **Ordenamiento territorial:** En la delimitación conceptual de Borja, retomada por Carvajal Sánchez (2011), la cual preceptúa al ordenamiento territorial en el marco del enfoque *estructural-funcionalista* propio de países europeos de corte sajón, donde el ordenamiento territorial se realiza con base en un carácter legal, este concepto se entenderá en los términos planteados por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) como “un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país” (Congreso de la República de Colombia, 2011, art. 2).
 - **Desarrollo territorial:** Al comprender este concepto como “un proceso social de alta complejidad, pero perfectamente inteligible y, en consecuencia, perfectamente posible de ser ‘intervenido’ para provocarlo o para acelerarlo” (Boisier, 1997. p. 4), será entendido “como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica” (Congreso de la República de Colombia, 2011, art.2).
 - **Fuerza centrípeta y centrifuga:** En atención a los conceptos físicos, y en cierta medida a aquellos retomados por Chevallier, la fuerza centrípeta hace alusión a un conjunto de elementos que configuran un centro común unívoco, alrededor del cual tienden a ubicarse elementos externos al centro, lo cual diverge de la fuerza centrífuga, como forma de organización que desde el centro rige los cambios exteriores.
 - **Estado unitario:** Dadas las características generales establecidas por diversos autores, este concepto hará referencia al Estado que tiene un poder centralizado de carácter administrativo y político sobre entidades subnacionales, las cuales dependen jurídica, económica y políticamente de un nivel central.
 - **Estado federal:** Se entenderá como la reunión de Estados que entregan parte de su soberanía al establecimiento de una unión, fundada en las tradiciones e intereses locales en un marco de satisfacción de las necesidades comunes, sin necesidad de una aplicación ortodoxa de normas e instituciones definidas desde los niveles superiores.
- Una vez clarificados estos conceptos, se podrá hacer una aproximación a los esquemas de asociación territorial. Para ello, este documento se divide en las siguientes secciones: un acercamiento a la organización territorial colombiana, que recoge de manera general los principales esquemas aplicados en la República de Colombia; un acercamiento a la organización territorial en Alemania, que recoge los esquemas más importantes de

esta República; una comparación entre modelos de ordenamiento territorial, posibilitada por el examen de las dos secciones anteriores, que establece algunas similitudes y diferencias en los países mencionados, y unas conclusiones, que recopilan la discusión presentada en el documento.

Acercamiento a la organización territorial colombiana

Los Estados alemán y colombiano se configuran con base en la noción de territorio. A partir de esta pueden establecerse las formas de organización interna de estos países en cuanto Estados formalmente reconocidos, y los niveles subnacionales que los componen. De este modo, según el predominio de la fuerza centrípeta sobre la centrífuga, o al contrario, se pueden establecer dos modelos de desarrollo fundamentados, respectivamente, en el centralismo y el federalismo (Moya Palencia, 1975). En estos modelos, si bien se establecen divisiones político-administrativas similares, el predominio de una u otra fuerza afecta notablemente

la concepción de territorio y sus formas de organización.

El Estado colombiano se ha organizado en respuesta a las tendencias políticas de cada época: a grandes rasgos, pasa del centralismo al federalismo y retorna finalmente al primero, obedeciendo, por tanto, al predominio de la fuerza centrípeta sobre la centrífuga. Esto puede explicarse por el pensamiento conservador que mantenían las élites del poder y gran parte de la sociedad civil. De tal modo, ya para el año 1991 Colombia había desarrollado todo un andamiaje político institucional que le permitía, aunque someramente, tener un control administrativo y territorial desde el centro de la capital hacia las zonas periféricas del país.

Desde el nivel nacional se establecieron los criterios del ordenamiento territorial como escenario de las relaciones de Estado entre centro y periferia. Esto funcionó, en principio, a modo de intento de dirección general de la economía, algo propuesto desde la reforma de 1936 y retomado en el artículo 334 de la Constitución de 1991.

Este artículo introduce matices que enfatizan el medio ambiente y la concepción del papel de Estado, en sus relaciones con la sociedad civil, en términos de: *participación*, no solo ciudadana sino comunitaria, como un principio fundamental del Estado; *humanismo*, como el reconocimiento de la dignidad de la persona, y fundamento y fin último del ejercicio del poder público; y *política compensatoria*, comprendida como la intervención del Estado, según el principio de equidad de riqueza y grado de desarrollo territorial (Correa Henao, 1992).

En ese sentido, Colombia siempre ha defendido la necesidad de un Estado central unitario, como consta desde el artículo 1.º de la Constitución de 1886 y se vuelve a proclamar en el mismo artículo 1.º de la nueva Constitución Política vigente desde 1991. Así, para tratar de administrar el vasto territorio de la República, fue necesaria una división interna del país en unidades administrativas de menor tamaño, que permitieran focalizar y mantener sobre ellas el control del Gobierno central.

Así, en principio se establecieron tres niveles básicos: nacional, departamental y municipal; y se dejó en un cuarto nivel la asociación de las regiones. Este último nivel se aborda en Colombia a la manera de un proceso evolutivo, donde las aspiraciones del orden regional, entendidas como una relación intergubernamental entre mínimo dos departamentos, pasan inicialmente por el modelo de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CRPES), establecidos mediante la Ley 76 de 1985; después, por las denominadas Regiones Administrativas y de Planificación Regional (RAP), y finalmente, por la posibilidad de ser entidades territoriales (Moreno



Panorámica de Berlín, Alemania.

y Gaitan, 1992), según lo establecido en los artículos 306 y 307 de la Constitución de 1991. Una vez erigidas en entidades territoriales, cada región cuenta con un estatuto orgánico que establece sus órganos, atribuciones, recursos y participación en las regalías, y otras disposiciones contempladas en la Ley 1454 de 2011. Sin embargo, esto no se ha configurado del todo, al quedar ese proceso limitado a las unidades departamentales, sin ir todavía más allá.

Los departamentos, creados como divisiones intermedias dentro del país, fueron establecidos como entidades territoriales y, como tal, atienden al principio de región de Mercier (2009), al estar delimitados por una frontera que separa y une a cada uno con los demás, por eso, responden a una regulación establecida en mérito de las divisiones político-administrativas efectuadas para controlar el territorio. En ese sentido, los departamentos, en el modelo centralista, gozan de especial importancia, ya que cumplen la función de una bisagra, al articular el Gobierno central nacional con los Gobiernos municipales.

Pese a los intentos por eliminarlos, como sucedió en la época del “presidente López Michelsen (1974-1978) y su pequeña constituyente, la cual pretendía reformas al régimen departamental y municipal” (Riveros Gavilanes, 2015, p. 5) en lo referido a ordenamiento territorial y a la administración de justicia (Moreno y Gaitan, 1992), esto no se dio, ya que había una clara imposibilidad de asistir y coordinar acciones desde el nivel nacional al municipal, de manera que se brindara una respuesta efectiva a las necesidades de los municipios. Estas y otras razones obligaron, a través de sucesivas pretensiones reformistas, a la

permanencia de los departamentos como entidades territoriales y organismos medios de la administración, por los cuales se desconcentran las funciones del centro hacia cada una de las respectivas circunscripciones territoriales, otorgándoseles una relativa autonomía y configurando así una descentralización territorial.

Al departamento se le reconoce una triple condición de gerente de desarrollo seccional: lugar de intermediación entre el nivel nacional y el nivel local o municipal; instancia de apoyo y complementariedad de los municipios, al verse estos fortalecidos por la promoción de nuevas relaciones interterritoriales o intergubernamentales y de legitimidad, dados los nexos entre presidente-gobernador-alcalde (Correa Henao, 1992); y posibilidad de elección popular de dirigentes políticos¹, a fin de consolidar una adecuada relación entre el Estado y la ciudadanía, y permitir en cada caso la elección de una persona que conozca y responda a las necesidades propias de cada entidad territorial. Hay que aclarar que tanto la Constitución como la ley establecen la posibilidad de la creación de regiones administrativas y de planificación entre mínimo dos departamentos contiguos, los cuales deben estar circunscritos, al menos en una frontera² común, a la otra entidad departamental. Por lo demás, su gobernante también debe ser elegido a través de la modalidad ya especificada.

Por su parte, del nivel local hacen parte los Gobiernos *municipales*, también en una triple condición que, en general, reúne elementos característicos como: gerencia de desarrollo municipal, instancia de ejecución presupuestal de rubros generales y específicos, y unidad básica de la organización político-administrativa, que

debe propender por el fomento de la participación ciudadana y comunitaria, según lo contemplado en los artículos 311 y 312 de la Constitución. A modo de casos particulares están los *distritos*, formas de entidad territorial que, en principio, son municipios, pero que gracias a su importancia turística, histórica o cultural tienen una equivalencia con el departamento para efectos del situado fiscal, como dispone el artículo 356 de la Constitución. En la actualidad, es posible la organización de dos o más municipios en lo que se llama “Provincias administrativas y de planificación” (Congreso de la República de Colombia, 2011). Como caso particular, además de estas entidades territoriales locales, a partir de la Constitución de 1991, en su artículo 329, se reconoce a las *entidades territoriales indígenas* como parte del ordenamiento territorial colombiano³; estas están sujetas a una parte de la Constitución y a las normas que ellas mismas dictaminen, lo cual representa un gran avance no solo en el reconocimiento de derechos étnicos y culturales, sino en materia de ordenamiento territorial, al establecerse la soberanía de dichos pueblos sobre el territorio.

Organización territorial en Alemania

El ordenamiento territorial de la República Federal de Alemania (RFA) se divide en cuatro niveles generales: el nacional, organizado de manera federal; el intermedio,

1. Antes de la reforma planteada con el acto legislativo 01 de 1986, en Colombia los alcaldes municipales eran escogidos por el gobernador de la circunscripción territorial a la que perteneciera el municipio; después de esta fecha, y con la Constitución Política de 1991, se estableció en el canon constitucional permanente la elección popular de los alcaldes y gobernadores.

2. Término de frontera, según la consideración de Mercier (2009).



Panorámica de Berlín, Alemania.



Panorámica de Bogotá, Colombia.

conformado por los denominados *Länder*, que se dividen a su vez en regiones, las cuales representan el nivel local, compuesto por municipios y distritos.

A nivel nacional, la RFA obedece a un predominio de las fuerzas centrífugas sobre las centrípetas, que responde a una tradición histórica de larga data, consagrada finalmente en la Constitución alemana de 1949, considerada Ley Fundamental. Todo esto se organiza de acuerdo al modelo federalista. Según el artículo 20 de la Constitución, el nivel nacional no tenía la capacidad de establecer planes de ordenamiento con los denominados *Länders* de manera individual, lo que se conoce como *Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen* (ORA) (política

de orientación del ordenamiento territorial), que operaba en 1993. Por eso se hizo necesaria una modificación de la política de orientación a un *raumordnungspolitischen Handlungsrahmen* (HARA) (marco de la política de planificación espacial), lo cual permitió, después de 1995, la consolidación de un solo estatuto a nivel federal para el ordenamiento territorial en la RFA, a partir de lineamientos de la política de planeación espacial, configurados por comités de planificación territorial. Esta reforma se considera un hito a causa de la introducción de conceptos como desarrollo regional, ciudades en red y ciudades metropolitanas europeas, las cuales procuraban en ese entonces un crecimiento urbano planificado que no atentara contra el medio ambiente ni los recursos naturales (Akademie für Raumforschung und Landesplanung [ARL], 2003).

Según las normas generales de planificación establecidas para la ordenación del territorio (que sin embargo no tienen necesidad de realizarse de manera simultánea),

es necesario delimitar las actuaciones del gobierno federal y los *Länders*, de acuerdo a uno de los dos marcos generales mencionados, modificados en 1993 en virtud de la Carta Europea de Ordenación del territorio. Esta rescata la definición del ordenamiento territorial como "(...) Disciplina científica, técnica administrativa y de acción política concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del Espacio [...]" (Porcel, 2010. p. 1).

En el nivel regional se encuentran los denominados *Länders*, en los que se da la concreción del Federalismo a partir de la orientación, supervisión y consolidación de los planes de ordenamiento territorial de los niveles intermedios, y los cuales, al mismo tiempo, coordinan de modo horizontal una relación intergubernamental con *Länders* vecinos para la conformación de planes regionales. Con todo, lo anterior no implica necesariamente una uniformidad en estos procesos de ordenamiento. A los *Länders*, configurados como una

3. A pesar de haber tenido cerca de 200 años de historia republicana con una diversidad étnica presente desde tiempos de la Colonia, solo desde 1991 se reconoce constitucionalmente la existencia de etnias como comunidades indígenas y afrocolombianas, entre otras, así como los derechos propios de estas comunidades de organizarse a sí mismas y sobre el territorio que habitan.

reunión de Estados y unidos bajo una misma Constitución, pero con soberanía para su autodeterminación, les corresponde, además de las funciones antes enunciadas, las de protección y representación de las ideas propias y de los niveles intermedios y locales, no solo ante la federación, sino también ante la Unión Europea (UE), de manera que no se ven cohesionados ante decisiones externas, lo que sí puede suceder en un Estado centralizado.

A nivel intermedio entre los *Länders* y los municipios, se establecen las denominadas regiones, que son puntos de reunión entre las políticas nacionales y los planes estatales y municipales, sujetos a la vez al tamaño del Estado. Es el caso de Berlín, Bremen, Hamburgo y Saarland, cuyo tamaño puede hacer que esta configuración territorial se pase por alto (Correa Henao, 1992). Sin embargo, estas regiones constituyen un punto de articulación entre los planes de ordenamiento territorial, al establecer consejos regionales con objeto de analizar y coordinar las políticas de los niveles superiores con los niveles subnacionales.

Por último, el nivel local, compuesto por municipios y distritos a los que se reconocen atribuciones según el artículo 28 de la Ley Fundamental, a grandes rasgos describe la ordenación de los usos del suelo por medio de la dirección y preparación de los planes correspondientes, de acuerdo a instrumentos como los *Vorhaben und Erschließungspläne* (planes de proyecto y desarrollo) o la *Bauleitplanung* (planificación de desarrollo). Esta, a su vez, describe los usos del suelo a manera de planes de urbanismo en una escala más real que los contemplados y desarrollados en los consejos regionales (Ruhnke, 2006).

Comparación entre modelos de ordenamiento territorial

Como se puede determinar de modo general, la organización territorial colombiana no difiere mucho de la alemana en cuanto a los niveles de entidades territoriales jurídicamente establecidas. Sin embargo, gran parte de las divergencias entre ambas se generan desde el nivel nacional, al existir diferencias en los modelos que definen las características de organización dentro del territorio. Dado que la organización federalista plantea la existencia de un Estado supeditado a la decisión de sus partes, las cuales responden unánimemente a las causas que afectan a su organización, no se garantiza uniformidad ni especificidad en las políticas públicas, lo que sí se puede disponer en un Estado centralizado.

Si bien la conciliación entre decisiones de los niveles nacional, regionales e intermedios debe responder a políticas orientadas a una armonía, esto es mucho más difícil en los Estados federados que en los centralizados. En efecto, los primeros entregan parte de su soberanía, por lo cual existe una conciliación sobre leyes de carácter muy general aplicables a toda la federación, pero se mantiene la posibilidad de aplicación de normas específicas dentro de cada *Länder*, de modo que puede haber diferencias radicales entre unos y otros. Por otra parte, en los Estados unitarios o centralizados, desde la perspectiva de los niveles subnacionales, las orientaciones dispuestas por el Gobierno nacional y el departamental pueden entenderse como una determinación ineludible del cuerpo normativo sobre las disposiciones jurídicas de dichos entes subnacionales, y como

obligaciones de cumplimiento en cuanto a la disposición del territorio, de acuerdo a necesidades de los niveles superiores de la administración.

En ambos países u ordenamientos, los niveles intermedios son instancias de articulación y orientación del nivel local, compuesto por municipios y distritos. No obstante, la centralización establece la posibilidad de que el nivel intermedio asuma las funciones del nivel local, lo cual se corrobora en el modelo colombiano con lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 y la Ley 617 de 2000: en cualquier caso, el ordenamiento territorial debe realizarse en concordancia con la Ley 388 de 1993, la Ley 152 de 1994 y más recientemente la Ley 1454 de 2011, entre otras disposiciones establecidas desde el nivel intermedio y aun desde el mismo nivel local, por parte de reglamentación expedida por los órganos administrativos.

Las dinámicas delimitadas desde el nivel estructural modifican “los cambios en la ocupación física del territorio, como resultado de la acción humana” (Universidad de Los Andes, 2011). Estos, en el caso de Alemania, constituyen una acción conjunta para la modificación de la naturaleza, orientada a lograr una sociedad más productiva. Ahora, si bien ambos países establecen un desarrollo territorial con miras a una sociedad más justa y sostenible a largo plazo, esto se logra en mayor medida en Alemania, debido a una falta de control efectivo del territorio en Colombia, entre otras razones.

Conclusiones

De acuerdo con lo expresado anteriormente, en Alemania existen cuatro niveles de organización territorial, mientras que en Colombia solo se han ejercido tres niveles, pese a la posibilidad de asociación

entre departamentos para constituir un cuarto nivel territorial. De este modo, las figuras de región o asociación han sido poco utilizadas en el ordenamiento territorial colombiano, siendo escaso el nivel de agrupación entre departamentos y municipios. Sin embargo, esto no ha sido un impedimento para que el Gobierno nacional divida en cinco regiones generales al país, al agrupar diferentes departamentos, según lo establecido en los planes nacionales de desarrollo, en las regiones Caribe, Centro Oriente, Llanos, Centro Sur y Pacífico. Por ello, se espera que, bajo las nuevas formas de organización territorial establecidas como parte de la LOOT, se destaquen las iniciativas tendientes a fortalecer las relaciones interdepartamentales, para la conformación de regiones administrativas y de planificación, prósperas y de carácter permanente.

Asímismo, en lo referido a regulación, las fronteras se pueden dilucidar claramente no solo dentro del establecimiento de un Estado nacional, sino como derivadas de una macrológica definida, de acuerdo a las categorías topológicas de Mercier (2009), dentro de un nivel subnacional que se va desprendiendo cada vez más, y que puede o no verse definido por una sobredeterminación en el modelo centralista o una determinación en el modelo federalista.



Mapa de Berlín, Alemania.

Estas dinámicas de protección y representación responden a una alta determinación endógena, según las categorías de Mercier (2009), ya que, en el caso de Alemania, el cuerpo jurídico que integra a los *Länders* se apoya en su propio poder, para así determinar de manera autónoma la composición y organización del territorio dentro de estos. En consecuencia, las dinámicas de Alemania y Colombia, enmarcadas en una lógica económica de carácter liberal, obtienen restricciones de acuerdo al modelo organizativo que se plantea, de modo que no solo se afecta de manera estructural el predomi-

nio de las fuerzas centrípetas en la institución administrativa, sino también la sociedad que compone la base de la estructura estatal.

Financiación

Ninguna

Agradecimientos

Especial agradecimiento a John Michael Riveros Gavilanes por los comentarios realizados a las versiones previas.

Conflicto de interés

Ninguno

Referencias

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). (N.D. de N.D. de 2003). De: *Raumordnungspolitischer Orientierungs- und Handlungsrahmen*. Obtenido de arl-net.de: <http://www.arl-net.de/lexica/de/raumordnungspolitischer-orientierungs-und-handlungsrahmen?lang=en>
- Boisier, S. (31 de 01 de 1997). El vuelo de una cometa: una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Serie Ensayos - ILPES* (N° 37), 1-34.
- Carvajal Sánchez, N. I. (Ene-Jun de 2011). Enfoques ascendente y descendente del ordenamiento territorial en Colombia. *Cuadernos de Geografía*, 20(1), 21-28. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281821983003>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, Diario oficial N° 48115. Bogotá D.C.: Editor Institucional.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá D.C.: Editor institucional.
- Correa Henao, N. R. (1992). El reordenamiento territorial en la nueva Constitución política de Colombia. En C. V. *Ciudadanía, Colombia una democracia en construcción*. Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.
- Mercier, G. (2009). Hacia una teoría del lugar. (J. W. Montoya, Ed.) *Lecturas en Teoría de la Geografía*, 21-40. Obtenido de http://www.humanas.unal.edu.co/nuevo/files/4113/4736/0490/geografia_Lectura_Examen_Admisin_2012G.Mercier.pdf
- Moreno, C., & Gaitan, P. (1992). Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo.
- Moya Palencia, M. (1975). Federalismo y descentralización Administrativa. *Administración Pública*, 19-27.
- Porcel, A. (28 de Diciembre de 2010). Ordenamiento Territorial de Alemania. Recuperado el 21 de Noviembre de 2012, de slideshare: <http://www.slideshare.net/AlvaroMPorcel/ordenamiento-territorial-de-alemania#>
- Riveros Gavilanes, J. (Septiembre de 2015). Relaciones intergubernamentales en Colombia, la importancia de los departamentos en la descentralización político-Administrativa del Estado. *Astrolabio*(43), 5.
- Ruhnke, S. (2006). Universidad de Oviedo: *La Ordenación Del Territorio En Alemania, Italia y Reino Unido*. Obtenido de unioviado.es: http://www.unioviado.es/cecodet/formacion/OrdenacionTerritorio/docum/doc0607/tema_6/La%20ordenacion_del_territorio.doc
- Universidad de Chile. (28 de Septiembre de 2011). Dr. Guy Di Méo y la noción de espacio social, territorio e imaginarios. Obtenido de Facultad de Arquitectura y Urbanismo: Facultad de Arquitectura y Urbanismo
- Universidad de Los Andes. (2011). Noticias: Ley de Ordenamiento Territorial: retos y oportunidades para el desarrollo regional. Obtenido de <http://cider.uniandes.edu.co/>: http://cider.uniandes.edu.co/Noticias/2011_04/0826201ley_de_ordenamiento_territorial.asp

Hacia una construcción de ciudadanía: el reto de la sociedad civil



Andrea Caballero Quiroz

Estudiante de sexto semestre de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), sede Bogotá.

andrea.caballero850@esap.gov.co

Jessica Tatiana Carreño

Estudiante de sexto semestre de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), sede Bogotá.

jessica.carreno910@esap.gov.co

Jeissonriveros@hotmail.com.

otorgan una significación relevante para la construcción de ciudadanía. Esta última es entendida como las relaciones que se dan dentro de la sociedad civil, y que generan e inciden en procesos en todas las dimensiones (política, social, jurídica, económica, cultural) en un contexto determinado. En este contexto, la ciudadanía debe velar por la dignidad de los habitantes, y tomar como base su intervención activa sobre las decisiones públicas, para promover el adecuado cumplimiento de los derechos civiles, sin olvidar la responsabilidad sobre los deberes.

Abstract

In the last decades, the civil society role has been fortifying and re-forming thanks to the changes and the different dynamics that it has presented in the world. To the conformation of civil society there have assumed to it certain characteristics that give it a relevant

Palabras clave

Sociedad civil, ciudadanía, participación ciudadana, decisiones públicas.

Keywords

Civil society, citizenship, citizenship participation, public choices.

Resumen

En las últimas décadas, el papel de la sociedad civil se ha ido fortaleciendo y reconfigurando gracias a los cambios y a las diferentes dinámicas que se han presentado en el mundo. A la sociedad civil se le han atribuido características que le

significance for the construction of citizenship, understood the latter as the relations that are given inside the civil society, which generate and affect in the processes that are given in all the dimensions (political, social, juridical, economic, cultural) in a certain context, in order to guard over the dignity of the inhabitants taking the active intervention as a base on the public decisions that allow the suitable fulfillment of the rights of the inhabitants, having in it counts also.

Introducción

En las últimas décadas, el papel de la sociedad civil se ha ido fortaleciendo y reconfigurando gracias a los cambios y a las diferentes dinámicas que se han presentado en el mundo. Como producto de esto, se han evidenciado transformaciones de carácter social, económico, cultural y político que han permitido la conquista de pequeñas batallas en pro del bienestar de la población: por ejemplo, las reivindicaciones salariales y mejoras en las condiciones de trabajo de obreros, el reconocimiento de la mujer como sujeto de derechos, la lucha contra el autoritarismo, la defensa de la autodeterminación de los pueblos, el respeto por la diversidad, entre otros; sin embargo, esto no quiere decir que las luchas estén del todo finalizadas, ya que, con el paso del tiempo y al estar inmersos en un contexto complejo, las situaciones que se generan varían, traen nuevos retos e implican una renovación de las acciones emprendidas en el pasado.

Por esto, la sociedad civil adquiere aún mayor importancia, en la medida en que no solo está presente en el momento de los problemas y, por tanto, de la lucha, sino que también es partícipe de todo el proceso que puede generarse en una situación determinada. De esta manera, la sociedad

civil también revela, resignifica y revive las situaciones que se han mantenido en el olvido, pero que han sido controversiales y han marcado puntos cruciales en la historia. La sociedad civil no olvida; mantiene viva en la memoria colectiva todas aquellas situaciones que implicaron una ruptura en el orden social y que transformaron la noción de la realidad.

Entendiendo que la sociedad civil nace de la diversidad y está conformada por grupos, clases y sectores sociales, tiene como reto la construcción de una ciudadanía activa capaz de convertirse en la conciencia que exige el cumplimiento de derechos, pero que además se caracteriza por el cumplimiento de sus deberes. Al respecto, se plantea que la sociedad civil es el fundamento de las relaciones que se generan dentro del tejido social, y, en ese sentido, le compete la definición de normas, valores y acciones que permitan alcanzar la construcción de ciudadanía.

En primer lugar, por medio de conceptos de distintos autores, se presentará un significado de ciudadanía; en segundo lugar, teniendo en cuenta aproximaciones conceptuales, se caracterizará a la sociedad civil, para luego establecer su relación y su importancia en la construcción de ciudadanía. A manera de conclusión, se establecerá la importancia del fortalecimiento de la sociedad civil para alcanzar la construcción y conformación de la ciudadanía.

Una aproximación conceptual hacia el término ciudadanía

Para comprender mejor el concepto de ciudadanía se partirá de la noción que plantea H. Arendt,

según la cual la política debe ser ejercida por una ciudadanía responsable y plural dispuesta a llegar a acuerdos sobre los asuntos que le son comunes, sin ser tutelada por ningún agente exterior a ella misma (Arendt, 2001, p. 380). Asimismo, Arendt considera que la política constituye una promesa en la que el protagonismo de la ciudadanía y su participación efectiva son factores decisivos para el desarrollo de la esfera pública (Arendt, 2008). Partiendo entonces de que la ciudadanía es el principal agente encargado de dirigir la política y en especial de encargarse de los asuntos considerados públicos, debe cumplir un papel fundamental en la toma de decisiones, ya que el adecuado seguimiento e intervención en estas podrá beneficiar o, por el contrario, afectar al grupo poblacional.

De esa manera se puede afirmar que la construcción de un espacio público debe ser protegida y garantizada por la propia acción cotidiana de los ciudadanos (Arendt, 2005). En efecto, a juicio de esta autora, las condiciones que contribuyen al desarrollo de la ciudadanía no aparecen en cualquier contexto político, pues no toda experiencia de lo político favorece a la ciudadanía.

Para Arendt, la ciudadanía es concebida como:

Proceso moral y político y, por ende, dependiente de las cambiantes condiciones históricas y de las diversas acciones humanas. Tales condiciones históricas definen, en parte, el proceso de constitución moral y política de la ciudadanía no solo en lo que respecta a su condición jurídico-legal, sino en cuanto a su práctica cotidiana y a las responsabilidades

morales que lleva consigo. (Arendt, 2008, p. 938)

La evolución del concepto de ciudadanía como proceso histórico viene desde la antigua Grecia, en donde "el ciudadano era parte de la polis en la medida en la que participaba en cargos y honores, dando por supuesto su independencia económica" (Gutiérrez, 2006, p. 37). A pesar de que la concepción de ciudadanía en Roma es similar a la concepción griega, los romanos la conciben, más específicamente, como

[...] la *res pública* como cosa común o de todos: estructura política y jurídica que pertenece al pueblo, a la comunidad [...] encuadrándola en un marco jurídico, proporcionó la explicación jurídica de la política y del Estado. Con Roma, la política y el Estado encuentran su sitio en el derecho público, en tanto el hombre halla el suyo en el derecho privado. (Bidart, 1997, p. 39)

Con el surgimiento y desarrollo de la Edad Media, "son ciudadanos ante todo negociantes y artesanos, con lo cual la esfera del trabajo pasa a formar parte del concepto de ciudadanía" (Gutiérrez, p. 37). Sin embargo, con la llegada de la burguesía como agente modernizador, la ciudadanía toma otra connotación, al surgir como "la nueva fuerza que confrontaba a los estamentos clásicos de la nobleza y de la iglesia" (Gutiérrez, 2006, p. 37), y en la que el burgués, "basándose en una clara conciencia de su capacidad profesional y de sus derechos y deberes, despliega la dinámica de responsabilidad e iniciativa que le lleva a la creación de la ciencia, la industria y la filosofía crítica" (Gutiérrez, 2006, p. 38). Con la Revolución Francesa, se introducen los derechos del hombre al concepto de ciudadanía, sobre



Dibujo de una ciudad medieval.

todo en el sentido de que todos los miembros de una nación son libres e iguales (Gutiérrez, 2006, p. 38). De la mano de la Revolución Francesa, y como respuesta de esta contra el absolutismo, surge el concepto de nacionalismo, que va a introducir en la concepción de ciudadanía "sentimientos de lealtad, la fetichización de colectivos y las asimilaciones forzadas" (Gutiérrez, 2006, p. 38).

Otro autor que trabaja dicho concepto es el sociólogo británico T. H. Marshall (1998), quien define ciudadanía a partir de tres componentes: el político, el civil y el social, además de añadir otros elementos relevantes en su desarrollo conceptual; de esa manera, plantea lo siguiente:

A riesgo de parecer un sociólogo típico, comenzaré proponiendo una división de la ciudadanía en tres partes, pero el análisis no lo impone, en este caso,

la lógica, sino la historia. Llamaré a cada una de estas tres partes o elementos, civil, política y social. El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia [...], las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de

un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales. (Marshall y Bottomore, 1998, pp. 22-23; Marshall, 1963, pp. 73-74)

A partir de la definición anterior, es claro que la ciudadanía se concibe como tal en la medida que se hace acreedora de una serie de derechos fundamentales, los cuales permiten que se mantenga la dignidad de cada uno de los individuos que conforman la sociedad civil.

Asimismo, Pedró (2003) considera la ciudadanía como la articulación de las siguientes dimensiones básicas:

- Ciudadanía como estatus legal: en este caso se refiere esencialmente a los derechos de ciudadanía y, de forma secundaria, a los deberes. Esta es considerada, con razón, la dimensión pasiva de la ciudadanía.
- Ciudadanía como identidad política: esta es la dimensión de pertenencia a una comunidad política, típicamente pero no necesariamente, a un Estado-nación o a un Estado basado en una comunidad política.
- Ciudadanía como participación: se trata de la dimensión activa por excelencia de la ciudadanía, en tanto que concierne a la implicación activa y la participación directa en la vida de la comunidad (Pedró, 2003, pp. 239-240).

De acuerdo con lo señalado, y evidenciando la complejidad del término, en seguida se dará una definición del concepto de ciudadanía, añadiendo aspectos comunes en la mayoría de las definiciones planteadas. Se entiende por ciudadanía a las relaciones que

se dan dentro de la sociedad civil, las cuales generan e inciden en los procesos de todas las dimensiones (política, social, jurídica, económica, cultural) en un contexto determinado. En este contexto, la ciudadanía debe velar por la dignidad de los habitantes, tomando como base su intervención activa sobre las decisiones públicas encaminadas al adecuado cumplimiento de los derechos de los habitantes y, asimismo, teniendo en cuenta su responsabilidad sobre los deberes.

Sociedad civil y su importancia en la construcción de ciudadanía

A partir de la definición de ciudadanía presentada y de los elementos que componen su significancia, en este apartado se hablará de la importancia de la sociedad civil en la construcción de ciudadanía; por esto es necesario comprender también qué significa y los elementos que han configurado el concepto.

Desde la concepción moderna, la sociedad civil presenta una ruptura o una separación del Estado, y es Hegel quien hace en un primer momento esta distinción (Lechner, 1994, p. 138). La sociedad civil, según Lechner, da cuenta de la vasta trama de asociaciones, instituciones y normas que constituyen un tejido social y una comunidad política, siendo anterior a la organización estatal.

Por su parte, para Walzer la sociedad civil "hace referencia tanto al espacio cubierto por las asociaciones humanas no coercitivas como a la red de relaciones creadas para la defensa de la familia, la fe, los intereses y la ideología que cubren este espacio" (Walzer, 2001, p. 39). Esto indica

que la sociedad civil está integrada por todos los grupos sociales y asociaciones que son entendidos como de voluntaria constitución y no coercitivos. Además, Walzer considera que la sociedad civil es el lugar donde las partes toman su forma sobre la totalidad, puesto que "la finalidad básica de la Sociedad Civil es ofrecer una mayor participación ciudadana y la posibilidad de elección de variados escenarios donde poder desarrollar modelos de vida buena que sean heterogéneos" (Walzer, 2001, p. 385).

Para este autor, la sociedad civil requiere de "hombres y mujeres comprometidos y activos, en el ámbito de la nación, el Estado, la economía, y también las iglesias, vecindarios, familias y muchos otros escenarios" (Walzer, 2001, p. 37). Es decir que para Walzer el papel del ciudadano se extiende a muchos escenarios diferentes en los que el individuo debe participar de forma activa y comprometida.

Por otro lado, para Habermas la sociedad civil se estructura en torno al espacio de la opinión pública, entendida como

[...] una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir, de opiniones, y en ella los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos. Al igual que el mundo de la vida en su totalidad, también el espacio de la opinión pública se reproduce a través de la acción comunicativa, para la que basta con dominar el lenguaje natural; y se ajusta a la inteligibilidad general de la práctica comunicativa cotidiana. (Habermas, 1999, p. 440)

El espacio público es el encargado de estructurar la sociedad civil como un ámbito propio, y así esta queda constituida por

[...] esa trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en el componente del mundo de la vida, que —junto con la cultura y con la personalidad— es la sociedad. (Habermas, 1999, p. 447)

De esta manera, Habermas pone en evidencia que la sociedad civil se compone de las asociaciones y organizaciones voluntarias, que son diferentes del Estado y no siempre tienen como fin último la obtención de beneficios económicos.

Cortina, al analizar el concepto habermasiano de sociedad civil, considera que este autor, excluyendo de la sociedad civil tanto el poder político como el económico, se opone a aquellos que identifican sociedad civil y mercado. Cortina ha sugerido que el concepto busca ser un equivalente actual para la categoría del proletariado, la cual, en la tradición marxista, se concibe como una clase que lucha por los intereses de la humanidad y no por intereses particularistas (Cortina, 1998, p. 376).

Adicional a lo anterior, Habermas se preocupa por el funcionamiento de la sociedad civil, al señalar que “El poder social se mide por la capacidad de imposición que tienen los intereses organizados” (Habermas, 2001, p. 403). Habermas, en su búsqueda de una concepción de la sociedad civil valorada con base en su función y en su constitución, rechaza las teorías que privilegian al Estado y las que limitan a la sociedad civil, como las

de la democracia competitiva y el pluralismo, puesto que para él

El mundo de la vida constituye, considerado en conjunto, una red de acciones comunicativas. Bajo el aspecto de coordinación de la acción, su componente sociedad viene formado por la totalidad de relaciones interpersonales ordenadas en términos de legitimidad. Comprende también colectivos, asociaciones y organizaciones que están especializadas en determinadas funciones. [Bajo esta concepción] la sociedad civil se compone de asociaciones (estructuras comunicativas, cultura, personalidad, opinión pública), organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las problemáticas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan, y elevándose, por así decir, el volumen o su voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política. (Habermas, 1999, p. 448)

Teniendo en cuenta las aproximaciones conceptuales mencionadas, la sociedad civil se caracteriza por estar separada del aparato estatal, por lo que su conformación busca, entre otras cosas, y como bien plantea Habermas, recoger las problemáticas de la sociedad que se encuentran en el ámbito de la vida privada-, para luego transmitir las a la opinión pública y, en ese sentido al aspecto político. Así las cosas, la opinión pública es también un escenario que aporta a la configuración de la sociedad civil por lo antes mencionado, además de otorgarle notoriedad frente a otros actores.

Otras características que configuran a la sociedad civil se evidencian en los distintos escenarios,

ya que es a partir de estos donde ella obtiene reconocimiento y se constituye como eje plural, diverso y fundamental de la vida y las relaciones sociales. También se habla del aspecto comunicacional, como herramienta relevante y transversal de los procesos de relacionamiento y diálogo entre los distintos actores en cada uno de los escenarios. La participación ciudadana se establece como componente y es uno de los pilares elementales para la conformación de la sociedad civil, porque de la mano con el aspecto comunicacional se dan las relaciones que luego permiten, junto con los elementos ya mencionados, alcanzar la conformación de una ciudadanía.

La relación entre la sociedad civil y la ciudadanía se observa en la medida en que la primera busca construir la segunda, sin perder, claro está, su expresión de sociedad civil. De ahí la importancia de esta en la construcción y conformación de la ciudadanía.

Hacia la construcción de una ciudadanía fuerte desde la sociedad civil

Una ciudadanía fuerte implica una total incidencia en los procesos políticos, sociales, jurídicos, legales, económicos, y en general todos los que hacen parte y que de alguna forma afectan el contexto y las relaciones que se dan en la sociedad civil. Implica que se dé una insurrección de la sociedad civil creadora de sus propios procesos modernizantes y creadora de las soluciones que mejor satisfagan sus demandas.

La construcción de ciudadanía —como se consideró en el apartado anterior— se genera por el



accionar de la sociedad civil. Las características de esta permiten que se planee, actúe y llegue a la conformación y construcción de una ciudadanía fuerte que permita su incidencia en las decisiones públicas. Por esto, el fortalecimiento y el reconocimiento de la sociedad civil debe darse en cada uno de los escenarios, ya que ella es quien emprende y genera espacios de mayor notoriedad para las problemáticas, además de ser creadora de soluciones de los asuntos que afectan la vida social.

Una de las posturas frente a la construcción de una ciudadanía fuerte concibe como clave la relación entre sociedad civil y Estado. Este último es quien idea y lleva a cabo políticas, planes de desarrollo, proyectos, entre otras dinámicas que benefician o afectan a la sociedad. En este contexto, la construcción de ciudadanía proviene de la incidencia de la sociedad civil en las decisiones y en la generación de todas estas políticas, así como en los pronunciamientos que realice el aparato estatal. En últimas, la eventual afectación a

un núcleo poblacional debida a una decisión política tomada por autoridades estatales, puede ser prevenida o corregida si hay una sociedad civil activa, que reconoce y aplica sus derechos, pero que además se caracteriza por el cumplimiento de sus deberes. Por tanto, la construcción de ciudadanía implica un ejercicio de control social frente a procesos que no se llevan a cabo como deberían y que son dudosos o no son beneficiosos para una generalidad.

Nada de esto se puede lograr sin el fortalecimiento de la sociedad civil, lo que implica un reconocimiento de las características que le son propias y del poder que tiene para generar cambios. Implica además una sociedad comprometida con sus propias demandas, creadora, propositiva y participativa, que brinde acompañamiento para que toda la población genere una identidad nacional y construya una ciudadanía fuerte, velando por el adecuado funcionamiento del Estado y, en un sentido más general, de la sociedad en su conjunto.

Para finalizar, pero no menos importante, el fortalecimiento de la sociedad civil debe ir acompañado de su reconocimiento como actor central en la toma de decisiones. En ese sentido, la construcción de una ciudadanía es fundamental, pues es la encargada, como sujeto colectivo, de evitar la invisibilidad de sus acciones.

De tal modo, en especial en los países latinoamericanos, el principal objetivo de la sociedad civil debe ser la construcción de una ciudadanía fuerte y activa, diferente de la pasividad que actualmente la caracteriza, con el fin último de que cumpla con los objetivos que la misma sociedad civil se ha propuesto, de los cuales se esperan acciones que beneficien a todo el colectivo.

Financiación

Ninguna

Conflicto de interés

Ninguno

Referencias

- Arendt, H. (2001). *Los orígenes del totalitarismo* (3a ed.). Madrid: Taurus.
- Arendt, H. (2005). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Arendt, H. (2008). *La promesa de la política*. Barcelona: Paidós.
- Bidart, G. (1997). *Manual de historia política*. Buenos Aires: Ediar.
- Cortina, A. (1998). Sociedad civil. En *Diez palabras clave en filosofía política*. Estella Navarra: Editorial verbo divino (p. 376).
- Gutiérrez, C. (2006). En torno al tema de la formación de ciudadanos. En *Misión Política Colombia: claves para pensar la ciudadanía* (p. 37). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro: estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós ibérica
- Habermas, J. (2001). *Facticidad y validez*. Madrid. Trotta
- Lechner, N. (1994). *La (problemática) invocación de la sociedad civil*. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2212722>
- Marshall, T.H. (1963): *Sociology at the Crossroads*. Heineman, Londres y Edimburgo.
- Marshall, T.H. y Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Alianza, Madrid.
- Pedró, F. (2003). *¿Dónde están las llaves? Investigación politológica y cambio pedagógico en la educación cívica*. En J. Benedicto, y M. Morán (Coords.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes* (pp. 239-240). Madrid: Instituto de la Juventud.
- Walzer, M. (2001). Equality and Civil Society. En S. Chambers, y W. Kymlicka, *Alternative Conceptions of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press.

Poder y contrapoder: dinámicas socioespaciales en disputa

Lina Marcela González

Estudiante de IX Semestre de Administración Pública en la ESAP.
Ha trabajado en investigación en la ESAP con los ejes temáticos de escuela, memoria y paz.

Linamarcelagonzalez.gonzalez7@gmail.com



Vía Sumapáz, Cundinamarca. Tomada por Johanna Moyano Cruz, 2014.

Palabras clave

Espacio, dinámicas espaciales, modo de producción, poderes y contrapoderes, Estado y ordenamiento territorial.

Keywords

Planning, Coordination, and Reform, Budget • Budget Systems.

Resumen

El presente ensayo pretende dilucidar la noción y consolidación del espacio en el marco de la sociedad capitalista. Este tiene diferentes aristas de análisis, las cuales responden a paradigmas de conocimiento y a las dinámicas espaciales respecto a la construcción de territorios. En este entendido, se trabajará, principal-

mente, con base en dos autores enmarcados en una concepción crítica de la sociedad moderna: D. Harvey y M. Castells, que ofrecen planteamientos teóricos interesantes y conceptos que aportan al entendimiento de las dinámicas sociales, las relaciones espaciales y el papel de Estado en la construcción de *realidades sociales objetivas*.

Introducción

El espacio, históricamente, ha estado definido por un esencialismo de concepciones físicas que lo comprenden como un mero contenedor de relaciones sociales. Sin embargo, en una concepción más holística, el espacio es el escenario de las luchas de poder, una construcción social y cultural determinada por las relaciones sociales de producción. De este modo, “la dimensión espacial se ha convertido en uno de los filones de análisis más importantes en el estudio de las dinámicas de acumulación capitalista” (Beltrán, 2013, 13). Así, el modo de producción capitalista configura las dinámicas espaciales y los territorios. El presente ensayo busca examinar cómo, en el marco de la sociedad capitalista, se genera la noción y la configuración del espacio.

Se trabajará, principalmente, con base en dos autores enmarcados en una concepción crítica de la sociedad moderna: D. Harvey y M. Castells, que ofrecen planteamientos teóricos interesantes y conceptos que aportan al entendimiento de las dinámicas sociales, las relaciones espaciales y el papel de Estado en la construcción de *realidades sociales objetivas*. También se abordarán postulados teóricos de autores pertinentes para tener una visión más amplia e integral de los temas tratados: en concreto, del espacio, los procesos sociales, la ciudad, las relaciones sociales de producción y las relaciones de poder en el seno de la sociedad moderna.

El documento se divide en cuatro apartados que buscan responder la cuestión antes expuesta, sin embargo, cada apartado contesta una pregunta específica que permite establecer un puente conector entre los temas tratados. En primer lugar, se hace una reflexión

sobre las teorías que estudian las dinámicas espaciales y los procesos sociales; luego, se examina la correlación de estas relaciones espaciales y las relaciones sociales de producción y, específicamente, del modo de producción como tal; a continuación se hace una aproximación a la correlación de fuerzas, es decir, a la interacción entre diferentes variables presentes en los procesos de entendimiento y materialización de un orden espacial determinado; por último, se brindan unas conclusiones generales de lo tratado en todo el texto.

Bases conceptuales de la dinámica espacial: análisis de los procesos sociales

En este primer apartado se hace una aproximación a las bases conceptuales de las relaciones espaciales y de los procesos sociales. De acuerdo con lo anterior, hay que aclarar que el concepto de espacio es polisémico, puesto que “no hay un único saber [...] ni todos los saberes [...] corresponden a saberes eruditos, oficiales y hegemónicos, igualmente nos encontramos con saberes [...] subalternos y sometidos” (Lozano, 2005, p. 31); por ello, el objetivo de esta sección es ver cómo los procesos teóricos (cognitivos) sobre el espacio responden a paradigmas socialmente aceptados, es decir, modernos. También debe agregarse que, dada la división social del conocimiento (Harvey, 1973, p. 153) y la capacidad relacional del poder (Castells, 2010, p. 36), la producción y reproducción de significados están enfocadas en la perpetuación de las conductas humanas, que a su vez responden a los procesos de estructuración social y espacial de los escenarios de vida (por ejemplo la ciudad). Así, se pone de presente que las

concepciones del espacio están definidas por las diversas visiones del mundo¹.

La concepción tradicional del espacio ha estado “dominada por un esencialismo centrado en su dimensión física, que [en] su relación con el tiempo y los fenómenos sociales se ha reducido a verlo como un mero contenedor inerte y aislado” (Beltrán, 2013, p. 145). Es decir, la interpretación sobre el espacio se deriva del análisis de la física moderna y la geometría euclidiana. En este sentido, dicho enfoque hegemónico no contempla que

[para] comprender la ciudad es necesario analizar su significado creativo y sus dimensiones físicas, así las formas espaciales pueden ser manipuladas para producir y reproducir diversos significados simbólicos, por ende, el medio creado por los hombres adquiere un significado para sus habitantes. (Harvey, 1973, p. 25)

De tal modo, dicha concepción deja por fuera los procesos dialécticos al momento de estudiar los modelos de organización espacial, pues entiende que la forma espacial y los procesos sociales son diferentes modos de pensar acerca de lo mismo.

A partir de lo anterior, se puede inferir que las nociones del paradigma hegemónico están cimentadas en el espacio físico y geográfico. Así las cosas, al momento de concebir procesos de planificación territorial bajo

1. Para profundizar en este tema, se recomienda el análisis de *La formación de los intelectuales* de Gramsci, donde se ve clara la relación entre los intelectuales y los aspectos ideológicos de la sociedad. En otras palabras, “los intelectuales cumplen la función de cemento del bloque histórico hegemónico” (Gramsci, 1967, p. 12).

este esquema de pensamiento, lo único que se logra es consolidar “reformas superficiales que buscan desplazar los problemas de lugar y no atacarlos” (Harvey, 1973, p. 157). Este es el caso específico del pensamiento liberal-burgués, que ubica los procesos de planificación del territorio en función de las dinámicas económicas capitalistas. Obviamente, el fin último de este tipo de procesos estará ligado a saber cómo pueden ser mejor utilizados los recursos para la producción y reproducción de plusvalía y ganancia y, de igual forma, cómo se perpetúan las relaciones sociales de producción y poder existentes.

Siendo clara la articulación de los procesos espaciales y las dinámicas de producción propias del capitalismo, es importante resaltar el papel que juegan los procesos de planificación urbana². En efecto, desde una visión crítica, esta no es más que una *apología del statu quo* (Harvey, 1973, p. 149) determinada por intereses de clase, que fundamenta sus acciones en principios clásicos liberales, como la defensa de la propiedad privada, recursos escasos, sistema de necesidades, y control y manipulación a través de lo que Castells (2010, p. 35) denomina mecanismos de formación de poder, esto es, la violencia y el discurso. Estos planteamientos liberales no hacen más que desviar las tácticas y, por ende, la estrategia que debería seguir todo proceso de planificación urbana, puesto que, según Harvey, la tarea esencial es “poner en

2. Los procesos derivados de la acción estatal contribuyen al proceso de cohesión social correspondiente, desde el ámbito institucional hacia las clases subordinadas. Es decir, se convierten en una herramienta de la clase dominante para prolongar su poder y perpetuar en sus manos la propiedad de los medios de producción. En palabras de Poutlanzas, “las políticas del Estado son, en consecuencia, el producto de la confrontación entre clases” (2007, p. 254).

marcha nuestros poderes de pensamiento para formular conceptos y categorías, teorías y argumentos, que podemos aplicar a la tarea de aportar un cambio social humanizador” (1973, p. 151).

En esta línea de pensamiento (visión crítica), los espacios sociales (como la ciudad) son un complejo sistema dinámico en donde las formas espaciales y los procesos sociales se encuentran en continua interacción. Es decir, desde *la teoría revolucionaria* que se formula dialécticamente y abarca en sí la contradicción y el conflicto, el espacio se concibe como multidimensional, heterogéneo, discontinuo, personalizado y significativo para quienes lo viven y lo sienten. En síntesis, la visión revolucionaria o contrahegemónica se encamina a la búsqueda de cambios en el paradigma dominado por el positivismo, que son transformaciones en los modos de conocimiento, para así aspirar al cambio del orden social y de las relaciones sociales objetivas que lo determinan. También se observa, bajo este esquema cognitivo, que el proceso de planificación urbana tiene un carácter técnico-político, el cual, frente al análisis de la realidad, busca crear alternativas hacia la emancipación social, lo que, en palabras del profesor M. Betancourt, es “el mejoramiento del nivel de vida de la población” (2001, p. 39). En ese sentido, los procesos de planificación se conciben como un medio y no como un fin, al estar impregnados de las relaciones dialécticas del ámbito social y de lo político en las relaciones biopolíticas cotidianas.

Para concluir este primer momento, se debe tener en cuenta que las pugnas sociales y espaciales nacen de un proceso de tensiones económicas, atravesado por una correlación de fuerzas entre los

actores de la sociedad —correlación que se analiza en el siguiente apartado—. Esta se consolida en la lucha de clases económica, ideológica y política, enfocada en la búsqueda de la hegemonía en el conjunto de la sociedad; así se crean o se ponen en ejecución diferentes mecanismos que permiten acciones consensuadas, a fin de, por un lado, lograr la estabilidad institucional (Castells, 2010, p. 36), y por otro, establecer dinámicas de coproducción de significados que afiancen las relaciones de poder.

Correlación de fuerzas: modo de producción y dinámicas espaciales capitalistas

Este segundo apartado tiene como finalidad estudiar la influencia del modo de producción capitalista en las relaciones sociales y espaciales de producción. Para ello, es importante examinar el proyecto de globalización que rige al mundo moderno. Castells (2010) indica que la globalización, como fenómeno político y económico, “ha redefinido los límites territoriales del ejercicio del poder” (p. 42) o, en otras palabras, ha transformado la estructura social predominante, hasta el punto de dar paso a una nueva forma de Estado: el Estado en red. Esto no significa que el Estado-nación haya desaparecido, sino que cambió su papel, su estructura y sus funciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente no solo estudiar las relaciones sociales y espaciales de producción en una sociedad determinada, sino también las dinámicas de las redes de poder socioespacial (que pueden trascender lo local, lo regional y lo nacional), pues la sociedad en red (Castells, 2010, p. 50) puede tener

aristas multidimensionales de interacción entre actores en el marco de la *comunicación significativa*³.

Frente al modo de producción capitalista se puede inferir que lleva consigo: la cosificación de las relaciones sociales de producción⁴, la depredación de la naturaleza, la explotación del hombre por el hombre, la acumulación de capital⁵, y la alienación de los sujetos por medio del trabajo asalariado. En este sentido, el modo de producción capitalista garantiza que la burguesía siga concentrando cada vez más los medios de producción, la propiedad y la población del país: "Reúne a la población, centraliza los medios de producción y concentra en manos de unos pocos la propiedad. Por lógica, este proceso tenía que conducir a un régimen de centralización política" (Marx y Engels, 1956, p. 17)

Las tradiciones liberales han defendido la consigna de la distribución de los ingresos (en términos del óptimo de Pareto) (Harvey, 1973, p. 56) en el marco de los procesos espaciales y, de esa manera, han enfocado sus análisis en la localización de los bienes y servicios en el sistema urbano y en la externalidad que aquellos producen. La política social se ha orientado a poner en marcha mecanismos de redistribución del ingreso, sin embargo, estos esfuerzos "han servido para mejorar las oportunidades de las familias prósperas que habitan los suburbios y para disminuir las posibilidades de las familias de bajos ingresos de la ciudad" (Harvey, 1973, p. 59). Como resultado de esto, ha habido un tipo de redistribución regresiva del ingreso.

Para analizar un mecanismo formulado desde el ámbito de los procesos espaciales a fin de buscar la redistribución de los ingresos

reales, es primordial reconocer que los espacios sociales (como la ciudad) son sistemas complejos llenos de recursos, desde naturales hasta tecnológicos, y que cada uno de estos tiene una representación económica, política, psicológica y simbólica (Harvey, 1973, p. 67). Así, desde la planificación urbana se puede propender por demoler, crear o renovar recursos, y con ello se afectan las dinámicas de apropiación de los ingresos respecto a los criterios de proximidad y accesibilidad.

En este sentido, existen múltiples actores que pugnan por el control sobre el espacio-territorio (Vergara, 2010, p. 168). Por un lado, están los interesados en la acumulación de capital derivada de la plusvalía creciente del suelo en el territorio, manifestada en términos de valorización y de obtención a menores costos de factores productivos primordiales, como la tierra y el trabajo. Por otro, están las comunidades habitantes, que pueden luchar por la consolidación de un modelo de producción municipal que no los excluya ni los desplace, o al menos que les garantice la accesibilidad a las nuevas ofertas de empleo generadas por los ajustes socioespaciales del capitalismo.

Así las cosas, es preciso aclarar que los actores forman coaliciones donde se pone en marcha la capacidad de negociación (Harvey, 1973, p. 65) y cooperación (Castells, 2010, p. 50). En ellas, juegan un rol fundamental el espacio y el tiempo, puesto que "expresan las relaciones de poder en la sociedad red" (Castells, 2010, p. 65). Aquí es donde se incluye el ámbito de la correlación de fuerzas, vista como la relación entre los actores que vehiculizan las contradicciones sociales y su lucha por la hegemonía (sus intereses propios). En este punto,



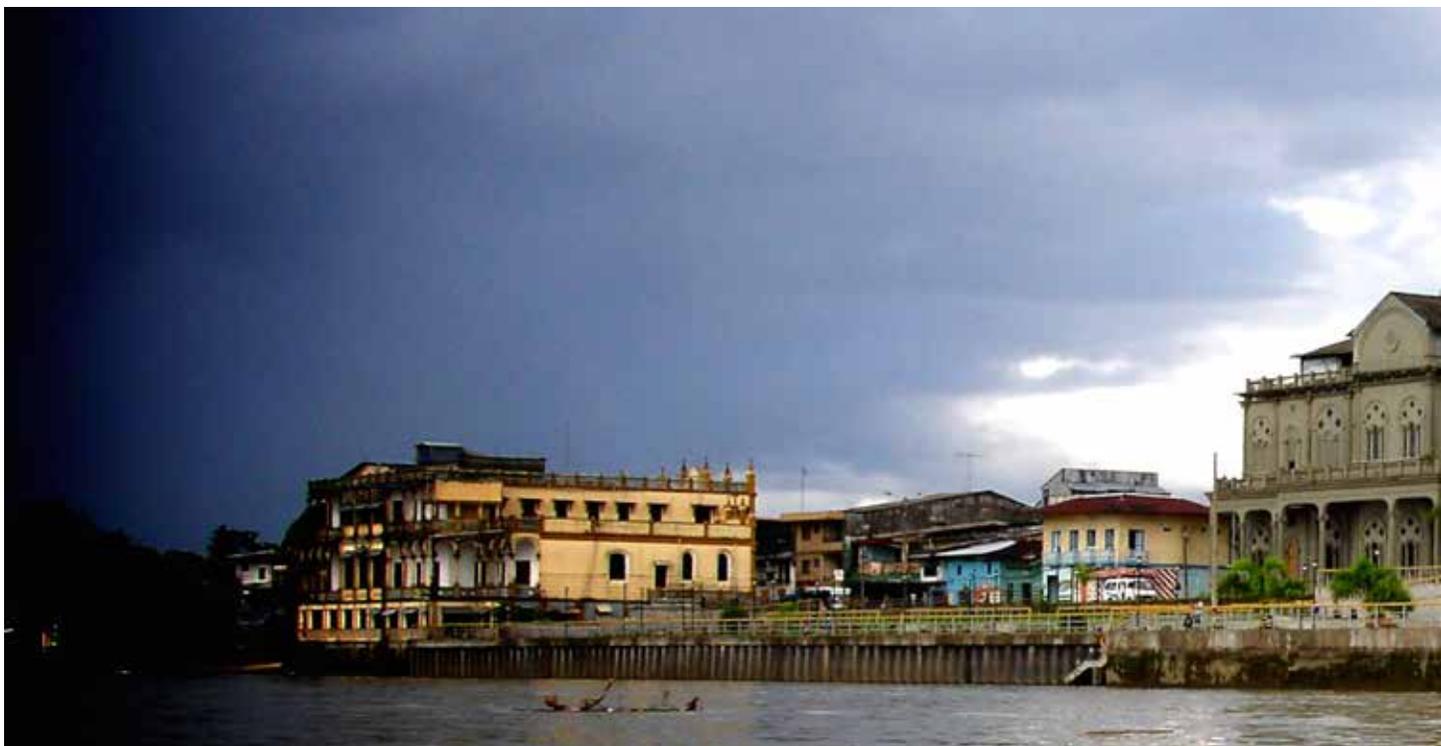
es necesario mencionar los aportes de Gramsci (1975) en cuanto al análisis de situaciones, es decir, la descripción de los tres momentos por los que atraviesa la relación de las fuerzas políticas: la asociación, la negociación y la acción colectiva (lucha por la hegemonía). En el marco de lo aquí expuesto, se deduce que la correlación de fuerzas está encaminada a negociar, usar y controlar los mecanismos ocultos de redistribución (Harvey, 1973, p. 71).

Por otro lado, es importante tratar los modos de producción y apropiación del valor en el seno de las relaciones sociales y espaciales de la sociedad capitalista. Por esta vía, Castells indica que la sociedad red es una estructura social multidimensional donde redes de

3. Este concepto hace referencia a la definición de estructura social, pues nace de la puesta en marcha de acuerdos organizativos respecto a la producción, al consumo, a la reproducción, a la experiencia y al poder codificados por la cultura (Castells, 2010, p. 52).

4. Es importante remitirse a las reflexiones hechas de Harvey (1973, p. 214), ya que caracterizan la noción general de modo de producción. Su exposición parte del modelo estructura-superestructura, para significar los procesos sociales dentro del capitalismo y explicar el urbanismo, la realidad social y el modo de producción dominante.

5. Algunos aportes posmodernos, como el de Harvey (2005), amplían el espectro de estudio de la acumulación de capital, al introducir la acumulación por desposesión.



Panorámica de la ciudad de Quibdó a orillas del Río Atrato, foto tomada de internet de la Alcaldía de Quibdó, Chocó.

diferentes clases tienen distintas lógicas para crear valor (2010, p. 55); por ende, el valor se constituye como una expresión del poder o, en otras palabras, es expresión de comunicación. Es importante también distinguir entre valor de uso y valor de cambio, o mejor establecer su relación dialéctica, pues, como bien lo señala Harvey, retomando a Marx, “el valor de uso y el valor de cambio no poseen ningún significado por sí mismos” (1973, p. 160). El valor de uso se orienta a las concepciones culturales de diferentes objetos. Así, cuando dos valores de uso son intercambiados, pasan a tener un valor de cambio específico (aplicación del trabajo socialmente necesario) en las mercancías, que no son más que la representación de las relaciones sociales de producción, en especial de la relación capital-trabajo.

Los esquemas de planificación urbana han estado impregnados

de la concepción unilateral de valor de uso sobre el espacio-territorio, lo cual elimina cualquier discusión microeconómica (con todas las críticas que pueda tener) del asunto y de la economía política, dado que al poner en consideración el factor productivo y de localización de los territorios, se elimina cualquier debate que suscite el carácter de clase de los que construyen el espacio. La planificación del espacio como tal “no cuestiona la lógica de mercado liberal y neoliberal hegemónica ni los tipos neoliberales de legalidad y de acción estatal” (Harvey, 2013, p. 18). Son de notable influencia, al momento de la planificación, los intereses afectados por un modo de intervención estatal. Por ejemplo, ha habido que mediar con las diversas formas (monopolística, diferencial y absoluta) adoptadas por una institución fundamental del capitalismo: la renta, factor clave a la hora de abordar el fenómeno del uso del suelo, pues bajo el

derecho de propiedad privada de los medios de producción (entre estos el suelo), se logra reforzar el modelo de producción existente, o en otros términos, dar paso a la acumulación y reproducción del capital.

En conclusión, los mecanismos de redistribución de ingresos están fuertemente influenciados por las dinámicas de interlocución de los diferentes actores. Además, estos mecanismos se encuentran en discusión, pues muchos de ellos, en la práctica, tienen resultados contrarios a los esperados. También cabe decir que, dado el contexto de globalización descrito, las transformaciones en el ámbito espacial y social se convierten en objeto de intervención estatal, y movilizan esfuerzos institucionales que modifican su propia composición. Esto no se da como un hecho aislado, sino como la expresión de la instrumentalidad del Estado, por la cual este usa las instituciones



para reproducir las condiciones del capital y salvaguardar los intereses de la clase dominante o fracción de clase que ostenta su dirección. Ante la tarea de la planificación urbana, es claro que, más que luchar por la expansión del espacio-territorio y por la democracia territorial, se debe aspirar a la transformación estructural de la sociedad capitalista a través de soluciones creativas que, por un lado, integren la imaginación sociológica y geográfica y, por otro, sean capaces de ver los poderes y contrapoderes (Castells, 2010, p. 78) inherentes a los procesos sociales en las formas espaciales.

Plusproducto, ciudad y Estado

En este tercer apartado se pretende dilucidar la relación entre el capital, la ciudad y la intervención del Estado en las dinámicas espaciales y los procesos sociales. En primer lugar, es preciso aclarar

que las tres variables expuestas son correlacionales, y en conjunto podrían responder a la siguiente pregunta: ¿qué tipo de ciudad se piensa y para qué tipo de planificación urbana?

Para comenzar, es necesario hacer unas aclaraciones conceptuales. Por un lado, hay que definir la ciudad como “concentración geográfica de un producto social excedente que el modo de integración económica debe ser capaz de producir y concentrar” (Harvey, 1973, p. 226). En este espacio-territorio se encuentran las actividades básicas, económicamente hablando, es decir, consumo, reproducción de la fuerza de trabajo, intercambio y gestión (Castells, 1974, p. 30). En este marco, el proceso de integración económica del modo de producción se mueve bajo tres principios: reciprocidad, redistribución e intercambio. Asimismo, para Harvey (2007), el Estado cumple

una función en relación con el desarrollo económico capitalista al garantizar relaciones básicas del capital. Esto lo convierte en un instrumento de dominación de clase, pues está organizado para sostener la relación básica y contradictoria entre capital y trabajo. En últimas, el Estado, en el campo de la práctica social, se enfoca en garantizar los micropoderes de la esfera social (Castells, 2010, p. 39). Para especificar algunos conceptos, plustrabajo se entiende como “la fuerza de trabajo que gasta el obrero para mantener a alguien o a algo”; plusvalor, como la manifestación del plustrabajo en condiciones del intercambio de mercado; y plusproducto, como el excedente social (Harvey, 1973).

Dado que el capitalismo es un modo específico de organización social de la producción, con requisitos históricos y formas de desarrollo definidos, el Estado tiene un papel esencial en garantizarlos, y lo

hace a través de su estructura institucional y de sus modalidades de intervención. Estas se transforman en función de los cambios que experimenta el modo de producción capitalista, o en pro de gestar esos cambios. La transformación de la estructura estatal se evidencia en los cambios en la legislación, las instituciones y las estrategias de representación.

El aparato estatal condensa las contradicciones subyacentes al orden social, y los intereses que en definitiva resultan representados dependen del contenido de su acción, que a su vez expresa la estructura de la dominación social en cabeza de la clase dominante.

Mediante los recursos provistos por la acción estatal, los procesos de acumulación de capital están destinados a la generación de plus producto social, con el fin de crear nuevos medios de producción, aumentar la demanda efectiva del plusproducto y buscar cantidades proporcionadas de acumulación originaria (Harvey, 1973, p. 238). En esta perspectiva, los procesos de urbanización se orientan a movilizar, concentrar, crear y manipular el producto del plustrabajo en forma de plusvalor. En concreto, la ciudad es el escenario de la libre circulación de los factores de producción, y el eslabón principal del modo de producción capitalista.

En este punto es importante hacer énfasis en que la ciudad, la urbanización y la generación de plusproducto social bajo la óptica liberal son diseñadas por un marco de regulación de la acción del Estado. Con este fin se da paso a la búsqueda del concepto normativo de justicia social, la cual, por cierto, tiene sus bases teóricas en los postulados del contrato social y en los principios utilitaristas. Es fundamental mencionar que la

justicia social está orgánicamente ligada a los procesos de distribución del ingreso que, como ya se mencionó, no están desligados de las dinámicas sociales y espaciales de producción, distribución y consumo. De esta manera, la discusión sobre la justicia social se convierte en una sobre la óptima asignación de recursos. Cabe aclarar que si bien el modo de producción capitalista y la justicia social parecen ser dispares, terminan encontrándose en una relación de complemento, dada la superficialidad de las propuestas liberales.

En contraste con lo anterior, la concepción socialista borra el carácter de clase del excedente o plusproducto social, con su propuesta de que todos los miembros aporten a la producción de un plusproducto para así tratar de resolver problemas socialmente definidos. Esta visión se constituye como un contrapoder, es decir, hace resistencia al poder, en nombre de intereses, valores y productos excluidos o subrepresentados (Castells, 2010, p. 78) en las dinámicas socioespaciales.

Para responder a la pregunta planteada al inicio de esta sección, es necesario advertir que se deben redefinir los modelos de planificación urbana, pues de lo contrario esta seguirá cayendo en un proceso de reproducción del statu quo, ya sea por medio de la fuerza o de la construcción de significados derivados de los procesos de ajuste que conllevan las decisiones en ámbitos espaciales de la ciudad. También es necesario un modelo de ciudad que responda a intereses, necesidades y expectativas de los actores históricamente marginados, en donde la producción y apropiación del plusproducto social se realicen de manera solidaria, creativa y humanizante; es decir, un modelo que dignifique las relacio-

nes humanas. Sin embargo, estas pretensiones no serán posibles si no existen transformaciones en el modo de producción mismo.

Consideraciones finales: las dimensiones sociales del espacio

A partir del esbozo realizado se puede establecer una serie de conclusiones. Las nociones y concepciones del espacio y de los procesos sociales dependen de la óptica que se tenga sobre el mundo. Es necesario tener presente la relación dialéctica entre las dinámicas espaciales y los procesos sociales, pues al romperse la noción euclidiana del espacio, se evidencia, por un lado, que los procesos de especialización están en función de las relaciones sociales de producción y, más en concreto, del modo de producción hegemónico como tal; y por otro lado, que los procesos de localización también implican ajustes en las dinámicas de desarrollo de las fuerzas productivas en algunos espacios-territorios.

Si se toma como punto de partida esta visión dialéctica, el puente conector con la acción estatal es más claro, pues el cumplimiento de las funciones estatales se dirige a ocultar las contradicciones internas de un Estado que ejerce poder para un interés de clase y sostiene que sus acciones buscan el bien de todos y todas (consenso en el seno de la sociedad). De igual forma, su régimen afirma la relación ideología-Estado: se evidencia que hay ideas presentadas como intereses independientes de clase, en las cuales la ideología dominante crea un interés común ilusorio cuya idealización oculta la separación entre el interés particular y el general. En otros

términos, “la vocación de una clase a la dominación significa que es posible, partiendo de sus intereses de clase, partiendo de su conciencia de clase, organizar el conjunto de la sociedad” (Lukács, 1970, p. 82).

De acuerdo a esto, el escenario de la ciudad, como sistema complejo y dinámico, está influenciado por las dinámicas sociales que allí se producen. De esa manera, la correlación de fuerzas entre actores es un factor de suma importancia para estudiar los modelos de negociación, concertación y disputa de las dinámicas socioespaciales.

En síntesis, los procesos de noción y configuración del espacio son correlacionales a elementos teóricos, económicos,

políticos, culturales y sociales. Además, la variable temporal no se puede desconocer al momento de analizarlo. Al respecto, Castells (2010) ofrece un constructo académico muy interesante, que articula el poder, el Estado y la sociedad con la era de la información y el proyecto económico, político y cultural de la globalización. Con ello se suman esfuerzos para concebir de manera dialéctica, es decir dinámica, los procesos espaciales y sociales, pues con la nueva estructuración social (redes) es más complejo el análisis de las relaciones de poder, de la influencia de las tendencias globales en los diseños locales y del modo de producción capitalista. Como bien señala el autor, no es que estos hayan desaparecido, sino que cambia-

ron sus funciones, objetivos e interrelaciones.

Para finalizar, a partir de lo abordado en todo el documento, la tarea primordial es la reinención o reconfiguración de los procesos de planificación urbana, pues esta no debe quedarse en términos normativos, ni estar en función de las dinámicas del capital. Esto implica una transformación cultural en las formas de pensar, vivir y sentir la ciudad (Lefebvre), es decir, un cambio a través de la construcción de significados, lo cual contribuirá a que se alcance la justicia social redefinida.

Financiación

Ninguna

Conflicto de interés

Ninguno

Referencias

- Beltrán, S. (2013). Espacio y capitalismo: la crisis capitalista, el territorio y las resistencias civiles. *Ciencia Política*, 16, 139-167.
- Betancourt García, M. (2001). *Planeación y participación. Construyendo la Democracia Local*. Bogotá: Instituto María Cano.
- Castells, M. (1974). La formación de las áreas metropolitanas en las sociedades industriales capitalistas. En M. Castells, *La cuestión urbana* (pp. 28-47). Madrid: Siglo XXI Editores.
- Castells, M. (2010). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- Gramsci, A. (1967). *La formación de los intelectuales*. México D.F.: Editorial Grijalbo.
- Gramsci, A. (1975). El Análisis de situaciones. En A. Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado moderno* (pp. 65-68). México: Juan Pablo Editores.
- Harvey, D. (1973). *Urbanismo y desigualdad social*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, S.A.
- Harvey, D. (2005). *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: Clacso.
- Harvey, D. (2007). La teoría marxiana del Estado. En D. Harvey, *Espacios de Capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Ediciones Akal S.A.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Salamanca: Ediciones Akal S.A.
- Lozano, A. (2005). *Algunos problemas sobre lo público. Los saberes, las esferas, las relaciones, las estéticas de lo inadmisibile*. Bogotá: ESAP, UN.
- Lukács, G. (1970). *Historia y conciencia de clase*. La Habana: Instituto del Libro, Editorial de Ciencias Sociales.
- Marx, C., y Engels, F. (1956). *Manifiesto al Partido Comunista*. Moscú: Editorial Progreso.
- Poutlanzas, N. (2007). *El poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- Vergara, N. (2010). Saberes y entornos: Notas para una epistemología del territorio. *ALPHA*, 163-174.

Implicaciones del ajuste estructural

en la política macroeconómica y social latinoamericana

Jeisson Rincón

Estudiante de cuarto semestre de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Jeisson.rincon281@esap.gov.co

Sebastián Ramírez

Estudiante de cuarto semestre de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Sebastian.ramirez449@esap.gov.co



Pobreza en Colombia.

Palabras clave

Ajuste estructural, interés internacional, deuda.

Keywords

Structural adjustment, international interest, debt.

Resumen

Este estudio documenta los antecedentes y consecuencias de la crisis de la deuda en América Latina. Como segundo aspecto, pero no menos importante, resalta el costo de estas reformas en la economía colombiana. El análisis se centra en determinar cómo salvar a los países latinoamericanos de la crisis: es necesario emplear una serie de reformas estructurales impuestas por organismos internacionales que no serán gratuitas, sino que implicarán costos muy grandes para estos países emergentes. En efecto, una consecuencia de estas reformas es que hoy nuestra economía colombiana es más abierta y más dependiente del sector externo, pero esto no ha implicado el crecimiento macroeconómico esperado. Se concluye que los resultados obtenidos por estas reformas están muy por debajo de las expectativas que ellas generaron.

Abstract

This paper examines the antecedents and consequences of the

debt crisis in Latin America and its major impact on the Colombian economic and social policy. The analysis focuses on how to save Latin America from the crisis, it is necessary to use a series of structural reforms imposed by international bodies will not be free, but implicate very large costs for these emerging countries. Indeed, one consequence of these reforms is that today our Colombian economy is more open and more dependent on the external sector, but this has not involved the expected macroeconomic growth. We conclude that the results obtained by these reforms fall far short of the expectations generated in them.

Introducción

Durante la crisis de la deuda, América Latina presenció un proceso de configuración de sus políticas económicas y sociales que apuntaban a crear ciertas condiciones para poner en marcha otras alternativas de desarrollo. A primera vista, el análisis del proceso de ajuste estructural solo podrá contribuir al

desarrollo socioeconómico si logra articularse con una estrategia de distribución equitativa del ingreso, reducción de la desigualdad y satisfacción de las necesidades básicas. Hoy la reducción de la pobreza e indigencia en América Latina ha permanecido estancada en un 28%, cifra que ha variado poco con respecto a 2012. En 2014 se encontraban en extrema pobreza o indigencia 71 millones de personas, lo que significa un 12% de la población, respecto al 11.7% de 2013 (Cepal, 2014b). Ha de notarse entonces no solo que las reformas implementadas no implicaron cambios a largo plazo, sino que además generaron gravísimas y duraderas consecuencias para el desarrollo económico y humano de la región.

Así como la mayoría de países de América Latina modificaron su institucionalidad conforme a las reformas estructurales impuestas, Colombia siguió el mismo ejemplo. A principios de 1990 abandonó el modelo de sustitución de importaciones que practicó como política de Estado por más de sesenta años para aceptar un modelo basado en la apertura

económica, el mercado libre de divisas, la desregulación financiera, la libre inversión extranjera, entre otras medidas que se analizan más adelante. Así, el Estado nacional se fue privando de medidas proteccionistas y regulatorias a favor de las lógicas privatizadoras, de libre mercado y limitada intervención.

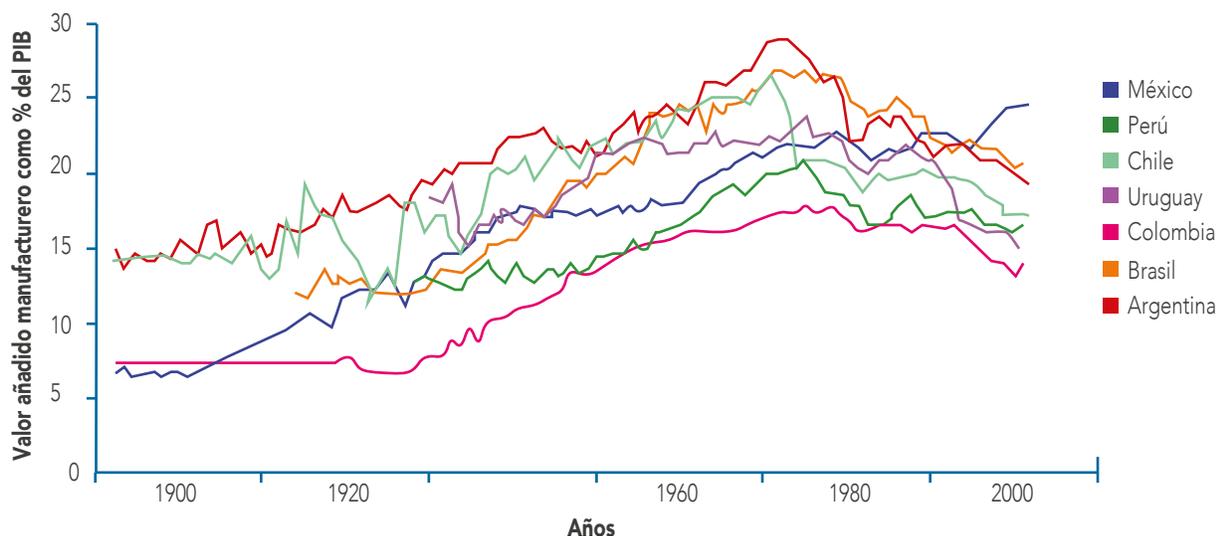
Inicio de la crisis de la deuda en América Latina: antecedentes y consecuencias

A lo largo de la historia, América Latina se ha caracterizado por padecer constantes déficits financieros: deuda externa, balanza de pagos y crisis bancaria. De todas las crisis, la más grave y duradera ha sido la de la década de 1980. A diferencia de la crisis de 1930 (la Gran Depresión), que tuvo consecuencias de orden mundial, en los 80 la crisis afectó especialmente a los países en vía de desarrollo (el caso de América Latina y África). Los debates sobre el origen de la crisis de la deuda giran en torno al modelo de industrialización empleado por los Estados incluso antes del siglo XX. Por otro lado,

la evolución de las cuentas fiscales muestra que el gasto público tendió a aumentar a largo plazo en forma casi continua. En promedio, el Gobierno central duplicó su tamaño relativo entre 1950 y 1982, del 12% al 22% del PIB. Sin embargo, esta expansión fue financiada con aumentos de los impuestos, de forma que los déficits de los Gobiernos centrales oscilaron en promedio entre el 1% y el 2% durante la década de 1950 y mediados de la década de 1970, con excepción del año 1972, cuando se elevó al 3% (Cepal, 2014a, p. 25).

El desequilibrio externo comenzó a agudizarse durante el periodo final de industrialización de los Estados. Según la teoría macroeconómica, un déficit en cuenta corriente debe ser igual a la diferencia entre ahorro e inversión. En la década de 1970, gracias a los superávits comerciales, los países invirtieron más de lo que ahorraron en el sector interno, generando así las primeras causas de la crisis¹. En contraste

1. La tasa de inversión había fluctuado entre el 19% y el 22% del PIB hasta mediados de la década de 1970, y su punto más bajo se registró entre 1958 y 1967 (CEPAL, 2014a, p. 26).



Gráfica 1. Industrialización en Latinoamérica, 1900-2000
Fuente: base de datos de historia económica de América Latina (MOXLAD).

con lo anterior, la industrialización ejercida por el Estado no estaba generando los beneficios esperados, sino que más bien se consideraba inversión insuficiente, pues si es de esperar que la creación de nuevas industrias traiga consigo un aumento del empleo, después un aumento del consumo y por último un aumento de la demanda agregada, "se esperaba que la industrialización cambiara el orden social, pero todo lo que hizo fue producir manufacturas" (Hirschman, 1971, p. 123).

La gráfica 1 nos presenta un claro ejemplo de la industrialización en Latinoamérica antes y después de la crisis de la deuda. Antes de 1970, el déficit fiscal era menor en estos países, ya que la ausencia de grandes cantidades de financiación externa privada reforzaba la idea de recurrir a políticas proteccionistas y a controles de cambio como mecanismos de ajuste, para así aumentar la financiación de las cuentas oficiales. La adopción de estas políticas más el financiamiento estatal dieron lugar a un aumento del 15 al 30 % del valor agregado de las manufacturas del conjunto de países mencionados en la gráfica 1 hasta 1970, un ritmo de crecimiento considerado el más alto de su historia bajo este modelo. Después de 1970, con la llegada de la crisis de la deuda más la interrupción de un financia-

miento externo, muchas industrias, especialmente manufactureras, se vinieron abajo hasta 1980. Luego se recuperaron levemente, pero volvieron a caer, como producto de las reformas de ajuste estructural impuestas.

En 1970, la economía mundial entra en crisis, principalmente con la denominada "crisis del petróleo de 1973²". Debido a esta y al aumento de los precios, se crea un periodo donde los Estados latinoamericanos empiezan a padecer una crisis de liquidez. Por otro lado, los países exportadores de petróleo (principalmente EE. UU. y países de Europa), beneficiados en últimas con el aumento del precio de este, invirtieron ese exceso de dinero en bancos internacionales, con el fin de guardarlo y así evitar posibles efectos inflacionarios. Ante esa crisis de liquidez, muchos países (especialmente Brasil, Argentina y México) pidieron préstamos a estos bancos para poder financiar proyectos de industrialización. En efecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) concedieron los préstamos a través de sus instituciones (BIRF, AIF y bancos privados)³, gracias a la confianza casi ciega que depositaban estos organismos en el buen momento que pasaba la economía de dichos países (en particular, gracias a los precios del petróleo). La tasa de interés de esos préstamos,

aparte de ser flotante, estuvo cercana al 0% y en muchos casos fue negativa, esto con el fin de que los bancos privados no solo ganaran o conservaran su participación en el mercado, sino además se liberaran del exceso de dinero que podría afectar sus economías (tabla 1).

En 1980 esta situación se revierte porque el petróleo vuelve a sus precios normales y la tasa de interés que había surgido por el otorgamiento de préstamos para el ajuste de la balanza de pagos, que llegó a ser negativa, se disparó hasta en un 18 % (Calcagno, 2001, p. 75). Este dramático aumento se debió a una decisión adoptada en 1979 por la junta de la Reserva Federal de los EE. UU. de aumentar las tasas de interés como producto

2. Esta crisis se originó en la decisión de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo y miembros del Golfo Pérsico de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de no exportar petróleo a países que apoyaron a Israel durante la guerra del Yom Kippur (Maffeo, 2003).

3. Durante el periodo 1958-1977, época de éxito para los países latinoamericanos gracias a los préstamos, estos tenían como objetivo ser destinados, en su mayor parte, a sectores como el desarrollo de infraestructura en el campo de la energía, el transporte y las telecomunicaciones, así como al gasto social en salud, educación y saneamiento ambiental, y al área tradicional de la minería. Después de 1977 el préstamo de estas instituciones a América Latina se redujo. Entre 1981 y 1984 el monto total de préstamos otorgados por el Banco Mundial ascendía a una tasa de 19.8% anual, mientras que para América Latina los préstamos aumentaron anualmente al 3.5% (Bacha y Feinberg, 1986b, p. 85).

Préstamos otorgados a América Latina y el Caribe por sectores						
Años fiscales	Infra-estructura	Agricultura	Industria	Social	Proyectos no específicos	Total
1947-1957	87.7	6.7	4.5	-	1.1	23.3
1958-1968	82.9	10.3	4.5	2.2	0.0	26.6
1969-1979	43.6	22.3	18.0	12.4	3.7	24.3
1980-1984	35.7	25.5	20.9	15.7	2.2	22.9

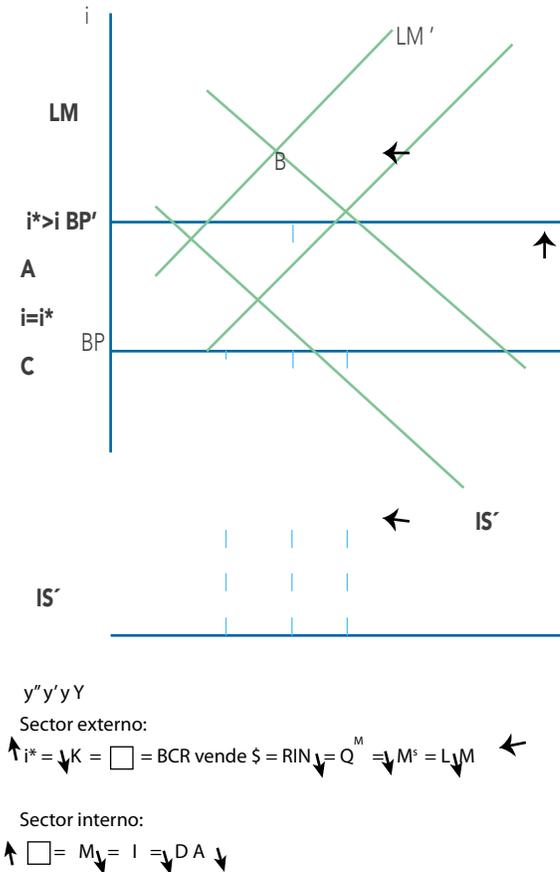
Tabla 1. Préstamos otorgados a América Latina y el Caribe por sectores (BIRF y AIF) (cifras en porcentajes). Fuente: Bacha y Feinberg, 1986a, p. 90.

del incremento inflacionario que experimentaba este país. Con un nivel de préstamos de miles de dólares, ahora sumado a una tasa de interés de gran magnitud, ¿cuáles serían los efectos sobre un proceso mayor de endeudamiento? Cuando el interés se dispara, la deuda también se multiplica. Así, muchos

países perdieron su capacidad económica para pagar la deuda, empezando por México, que declaró en agosto de 1982 una refinanciación de sus pagos⁴. La gráfica 2 explica en detalle las consecuencias del aumento del tipo de interés internacional de Estados Unidos sobre el tipo de interés de los países

más débiles. Las consecuencias de esta decisión acarrearán importantes cambios en la política macroeconómica de la mayoría de países, especialmente en política monetaria, balanza de pagos y niveles de producción en bienes y servicios.

Ante esta situación, en el sector interno cada país se vio envuelto en un proceso de devaluación que aumentaba alarmantemente. En consecuencia, ante un estancamiento de la entrada de capitales, los países no tenían recursos para invertir y estimular la economía, lo cual hizo disminuir el gasto público de cada Gobierno, fundamentado en la infraestructura y la industria. A esto se sumó el aumento de precio de las importaciones (M) a consecuencia de la devaluación, por lo cual las empresas redujeron su inversión (I) en bienes y maquinaria, contrayendo así la producción y generando pérdida de empleos e incluso el cierre de muchas empresas, lo que disminuyó la demanda agregada (DA). La curva de bienes (IS) que incluye el análisis del consumo, inversión y gasto público, en los países latinoamericanos se contrae hasta un nuevo punto de equilibrio C, donde nuevamente se contrae la producción hasta y'' , disminuyendo drásticamente.



Gráfica 2. Tipo de cambio fijo y shock financiero: aumento de i^* con perfecta movilidad de capitales⁵.

Implicaciones de un aumento del tipo de interés de EE.UU. sobre los países latinoamericanos: Un aumento del tipo de interés internacional (i^*) afecta las economías de países emergentes que dependen del dólar para su crecimiento y desarrollo. En el sector externo, este aumento: 1) desplaza la recta horizontal de la balanza de pagos (BP) hasta BP' ; 2) induce a los inversionistas a demandar más bonos extranjeros, lo que provoca una salida de los flujos de capital (K); 3) esto genera un proceso de devaluación (\square) que es corregido por los países latinoamericanos emitiendo los escasos dólares ahorrados en los bancos centrales. Al emitir dólares, no solo disminuirán las reservas internacionales (RIN), sino que además disminuirá la cantidad monetaria de cada país (Q^M), a consecuencia de la venta de dólares. Esto desplazará la curva de mercado de dinero (LM) de los países latinoamericanos hacia la izquierda, hasta un nuevo punto B donde se ajusta la tasa de interés nacional a la internacional, y además se reduce la producción de y a y'' .

Fuente: elaboración propia.

Factores como la crisis de países endeudados, sumado

4. "En aquella ocasión México se salvó gracias a ayudas financieras entre las que figuraban préstamos del FMI y del Gobierno de los Estados Unidos. La contrapartida era la adopción por parte del Gobierno mexicano del primer paquete de medidas de ajuste estructural relacionadas con la crisis e inspiradas por el FMI" (Benería y Sempere, 1995, p. 109).

5. Para más información sobre este y otros modelos macroeconómicos, véase Dornbush, Fisher, y Startz (2009, p. 219).

a un fuerte deterioro de los precios reales de las materias primas y la disminución cada vez más notoria del PIB latinoamericano, duplicaron la deuda externa a niveles alarmantes. El remate a esa crisis se produjo cuando de forma abrupta los organismos internacionales decidieron no financiar más préstamos a estos países cuando más lo necesitaban para recuperar sus economías y estabilizar sus balanzas de pagos. Esta cesación duró casi una década.

“Salvavidas” de los afectados por la deuda

Frente al gran riesgo de quiebra de los bancos internacionales y en especial de los estadounidenses, sobreexpuestos en América Latina (la deuda latinoamericana era equivalente al 180% del capital de los nueve bancos más grandes de los Estados Unidos), los Gobiernos de los EE. UU. y otros países industrializados presionaron al FMI y a los bancos multilaterales de desarrollo para acudir al rescate,

movilizando recursos de financiamiento en mayores magnitudes que en el pasado.

Así, el proceso de ajuste estructural no se fundamentó en un mejoramiento de la situación de los más empobrecidos, sino que, al contrario, los recursos destinados para el proceso de ajuste tenían como principio reformar las políticas macroeconómicas de cada país, con el único fin de hacer más efectivo el pago de la deuda.

Comparaciones entre modelos	
Modelo Cepal (sustitución de importaciones)	Modelo Consenso de Washington (reforma estructural y apertura económica)
Fiscal financiera	
Gobierno financia su déficit principalmente con crédito del banco central (emisión monetaria)	Gobierno financia su déficit contratando deuda en el mercado de capitales
Seguridad social estatal	Seguridad social pasa a intermediación financiera privada
Control de cambios	Mercado libre de divisas
Sistema financiero regulado	Desregulación financiera
Control a la inversión extranjera	Libre inversión extranjera
Cambios institucionales	
Banco central controlado por el poder político	Banco central independiente del Gobierno
Gobierno nacional asume, además de defensa y justicia, gastos sociales, construcción de infraestructura básica y fomento económico	Gobierno nacional se concentra en defensa y justicia y últimamente en programas asistencialistas
Centralismo	Descentralización política y fiscal
Agencias descentralizadas se financian con transferencias gubernamentales	Agencias descentralizadas (establecimientos públicos) se financian vendiendo servicios
Estatización	Privatización
Políticas públicas	
Manejo fiscal en función de la reactivación económica	Manejo fiscal en función del ajuste económico
Subsidios a la oferta	Subsidios a la demanda
Impuestos sobre renta y patrimonio	Impuesto sobre el consumo
Proteccionismo	Apertura comercial
Garantismo laboral	Flexibilización laboral

Tabla 2. Comparaciones entre modelos.

Fuente: tomado de la asignatura Problemas y enfoques del desarrollo, del docente Ramiro Barajas. ESAP 2013.

	Pobres (b)			Indigentes (c)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135.900	62.900	73.000	62.400	22.500	39.900
1990	200.200	121.700	78.500	93.400	45.000	48.400
1994	201.500	125.900	75.600	91.600	44.300	47.400
1997	204.000	125.800	78.200	89.800	42.700	47.000

Tabla 3. América Latina: población pobre e indigente (a), 1980-1997 (en miles).

(a) Estimación correspondiente a 19 países de la región. (b) Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia. (c) Personas en hogares en situación de indigencia. Los datos indican que: 1) la pobreza presentó una tendencia declinante entre 1990 y 1997 (no hay información acerca de si se mide en porcentaje de los hogares); en números absolutos, en 1997 se mantuvo por encima de los 200 millones de personas, es decir, algo más que los valores de 1990, y mucho más que los 137 millones de 1980; y 2) en materia de empleo, América Latina no logró avanzar en la superación de la absorción productiva de la fuerza de trabajo; entre las causas de este resultado se destacan las tasas de crecimiento del producto relativamente bajas en la mayoría de los países de la región.

Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

En nuestro continente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) tenía una fuerte influencia de las ideas estructuralistas y reunía a quienes sostenían la inconveniencia histórica y económica de los mencionados modelos. Así, hasta principios de la década de 1980, las ideas neoliberales no habían pasado de ser una radical propuesta económica y todavía se debatían ampliamente en los círculos académicos, sobre todo latinoamericanos. El debate en nuestra región tenía su origen en las medidas económicas llevadas adelante por el gobierno de Augusto Pinochet en Chile, primer impulsor de este tipo de modelos de estabilización y ajuste.

A partir de la crisis de la deuda en la década de 1980, y ante el fracaso de los programas ortodoxos para solventar la crisis, tomaron mucha más fuerza las propuestas neoliberales como única solución. Fue tal la aceptación de esta medida, que la Cepal empezó a percibir como necesarios los cambios que la nueva corriente de pensamiento presentaba. Comenzó entonces

a tomar forma el consenso de ideas que sirvió de fundamento a la aplicación de los programas de ajuste estructural. Los organismos financieros internacionales finalmente estructuraron y aplicaron todo un paquete de reformas que trajeron diferentes consecuencias económicas e ideológicas en Latinoamérica. La tabla 2 presenta los cambios de modelos realizados antes de la reforma (modelo Cepal) y después de ella (modelo Consenso de Washington).

Principales costos del programa de ajuste estructural

La crisis económica de la década de 1980, sumada a los programas de ajuste estructural, deterioró la situación laboral de la región. Como consecuencia de la alta devaluación, aumentaron las tasas de desempleo, cayeron los salarios y se incrementó la informalidad y la precarización del trabajo. El desempleo urbano creció durante la década de 1990, pasando, en el conjunto de la región, del 5.8% en 1990-1991 al 8.7% en 1999, con incrementos de 3 puntos o más en Argentina, Brasil, Colombia,

Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela (Cepal, 1999). En la tabla 3 se muestra la relación entre el aumento del desempleo y el aumento de la pobreza en las épocas de ajuste estructural (tabla 5). Es de esperar que la tasa de desempleo formal disminuya pero, a su vez, aumente el empleo informal. Según datos del Banco Mundial, durante el decenio de 1980 la pobreza aumentó del 27 al 31%, y la distribución del ingreso empeoró en América Latina y el Caribe (Psacharopoulos, Morley, Fiszbein, y Lee, 1996).

En materia de deuda, desde 1970 hubo incrementos considerables de préstamos, principalmente en Brasil, México y Argentina, países que tuvieron un endeudamiento mayor (tabla 4). Entre mayor sea la deuda, más transferencia de riquezas debe otorgarle el Sur al Norte. En el caso de Colombia, su nivel de endeudamiento fue uno de los menores entre los principales países con deuda. En estos países la deuda llegó, en su época de mayor aumento (1980-1996), a más de 22 000 millones de dólares. Por otro lado, el total

Años	1.970	1980	1990	1996	1999	2001	2002
Total América Latina + Caribe	32.561	257.374	475.374	670.868	794.836	764.880	789.398
Principales países endeudados	1.970	1980	1990	1996	1999	2001	
Brasil	5.734	71.527	119.964	181.322	243.711	226.362	
México	6.969	57.378	104.442	157.498	167.250	158.290	
Argentina	5.810	27.157	62.233	111.378	145.294	136.709	
Venezuela	1.422	29.356	33.171	34.490	37.261	34.660	
Perú	3.211	9.386	20.064	28.981	29.210	27.512	
Colombia	2.236	6.941	17.222	28.900	34.424	36.699	
Chile	2.977	12.081	19.226	23.049	34.269	38.360	
Sub-total	28.360	213.825	376.322	565.617	691.420	658.592	
Sub-total en %	87%	83%	79%	84%	87%	86%	
Países medios							
Ecuador	364	5.97	12.107	14.495	15.305	13.910	
Bolivia	588	2.702	4.275	5.195	5.548	4.682	
Paraguay	112	955	2.105	2.565	3.393	2.817	
Países pequeños							
Haiti	43	350	911	904	1.182	1.250	
El Salvador	182	911	2.149	2.914	3.795	4.683	
Guatemala	159	1.180	3.080	3.772	4.205	4.526	
Nicaragua	203	2.193	10.745	5.961	6.909	6.391	
Uruguay	363	1.660	4.415	5.899	7.501	9.706	

Tabla 4. Evolución de la deuda externa de América Latina y el Caribe (en millones de dólares)
Fuente: Millet, sobre la base de GDF 2003 (Ruiz Díaz y Toussaint; PDHDD, 2004).

País	Año	% debajo de la línea de pobreza de \$ 60	% debajo de la línea de pobreza de \$ 30
Argentina (Buenos Aires)	1980	3.0	0.2
	1989	6.4	1.6
Bolivia (Urbano)	1980	51.1	22.5
	1989	54	23.2
Brasil	1980	34.1	12.2
	1989	40.9	18.7
Colombia	1980	13.0	6.0
	1989	3.4	2.9
Costa Rica	1980	13.4	5.4
	1989	3.4	1.1
Guatemala	1980	66.4	36.6
	1989	70.4	42.1
Honduras	1980	48.7	21.6
	1989	54.4	22.7
México	1980	16.6	2.5
	1989	17.7	4.5
Panamá	1980	27.9	8.4
	1989	31.8	13.2
Paraguay (Asunción)	1980	13.1	3.2
	1989	7.6	0.8
Perú (Lima)	1980	31.1	3.3
	1989	40.5	10.1
Uruguay (Urbano)	1980	6.2	1.1
	1989	5.3	0.7

Tabla 5. Pobreza absoluta, 1980-1989
Fuente: Psacharopoulos et al., 1996.

de transferencias negativas entre los años 1996 y 2002 sobrepasó la barrera de los 200 000 millones de dólares, fenómeno que se vio amplificado a partir de 1999. Desde entonces, cada dos años los países latinoamericanos hicieron una transferencia neta a los acreedores, equivalente a un Plan Marshall.

El nuevo modelo de apertura e internacionalización de la economía a partir de 1990

En 1990 Colombia experimentaba una política proteccionista, lo que generó una saturación de productos nacionales y, por tanto, más oferta que demanda. La falta de competencia generó un alza en los precios y una carencia de calidad en los productos locales, lo que influyó en la adopción de las medidas tomadas por la administración de César Gaviria a favor de la apertura económica.

Con la Constitución Política de Colombia de 1991 se crearon el Ministerio de Comercio Exterior, el

Ministerio de Relaciones Internacionales, el Ministerio de Desarrollo y el Banco de Comercio Exterior.

Gracias a la apertura económica, el comercio internacional de Colombia, en el periodo 1990-1999, incrementó sus exportaciones en un 70 %, pasando de US\$412 millones en 1990 a US\$708 millones en 1999, a diferencia de la fuerte tendencia creciente de las importaciones, que registraron un incremento del 740 %, al pasar de US\$546 millones en 1990 a US\$1302 millones en 1999 (Cornia, 2006).

La economía colombiana muestra signos de deterioro de su balanza comercial entre 1990 y 1999 (Jha). El saldo de los bienes a partir de 1990 ascendió a -US\$133 millones, y en 1999 el déficit alcanzó la suma de US\$497 millones (gráfica 3).

Como efecto de la apertura económica, a partir de 1991 se acentuó el déficit de la balanza comercial, explicable por el mayor coeficiente de penetración de las importaciones, el bajo coeficiente de las exportaciones y una mayor

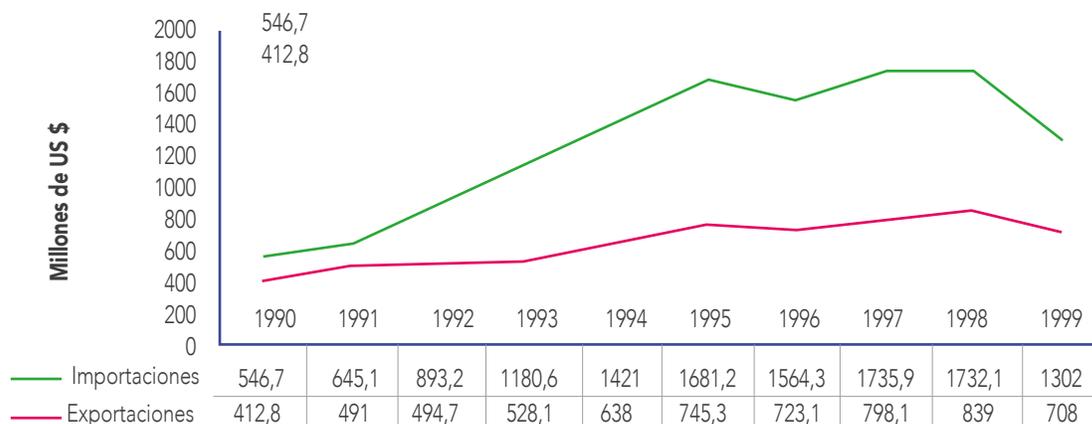
orientación hacia el mercado interno.

Participación del PIB por sectores económicos antes y después de la apertura económica

Los sectores económicos más golpeados en los ocho años de posapertura fueron la industria, que en 1990 representaba el 36.8 % del PIB y en 1998 cayó al 32.8 %, y el sector agrícola, que a principio de la década aportaba a la economía el 8.1 % y en 1998 esto disminuyó al 4.9 %. Este sector agrícola redujo en un 40 % el aporte al PIB. (Tabla 6).

Los sectores económicos más favorecidos en este periodo fueron: El financiero, que incrementó su participación en el PIB en un 40 %, ya que en 1990 el aporte a la economía era del 6.9 % y en 1998 se incrementó al 9.4 %. El sector de la construcción, que aumentó su participación en un 70 %, y el de las comunicaciones, que lo hizo en un 60 % (Jha).

Evolución histórica de las exportaciones e importaciones 1990-1999 en Colombia



Gráfica 3. Evolución histórica de las exportaciones e importaciones en Colombia, 1990-1999. Fuente: DIAN-DANE.

Sectores	1990	1998
Agrícola	8.1 %	4.9 %
Industrial	36.8 %	32.8 %
Comercio	12.6 %	12.9 %
Construcción	2.4 %	4.0 %
Comunicaciones	1.6 %	2.5 %
Bancos	6.8 %	9.4 %

Tabla 6. Sectores favorecidos durante el período de 1900-1980.

Fuente: DAPV-UDE

Caída del PIB

Entre 1990 y 1998, el PIB descendió 9.6 puntos porcentuales: mientras en 1990 era del 6.9 %, en 1998 disminuyó al -2.7 % (gráfica 4).

Desempleo creciente

Uno de los peores resultados de la desaceleración de la economía en el periodo posapertura fue el incremento del desempleo. A diciembre de 1999 la tasa de desempleo nacional fue del 18.1%. Las principales causas que contribuyeron al incremento del desempleo en el país fueron:

- La disminución del PIB. En el periodo 1990-1995 el PIB creció en promedio por encima del 5%; en cambio, en los tres años posteriores dicho crecimiento fue negativo. En la

medida que la economía crece o decrece, el fenómeno del desempleo genera el efecto inverso, y por desgracia en los últimos tres años de 1990 el PIB disminuyó.

- El incremento de la violencia y la crisis cada vez más agobiante del sector agrícola en la etapa de posapertura han traído como consecuencia un desplazamiento masivo y continuo de la población rural a los centros urbanos.
- La incidencia de la inmigración y los desplazados. En el contexto de la región del Pacífico, Cali es el centro urbano de mayor atracción. Entre 1990 y 1996 se calcula que llegaron a ella 45 000 personas desplazadas por la violencia. De estas, el 37 % provenía del mismo departamento del Valle, el 23 % del Cauca, el 22 %

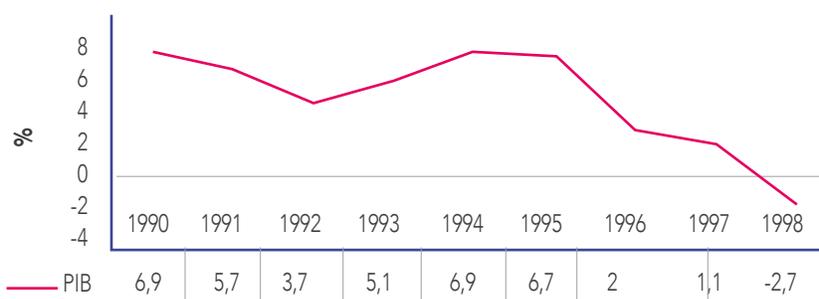
de Nariño y Putumayo, el 5 % de Antioquia, el 4 % del Eje Cafetero, el 4 % del Chocó y el 3 % del Huila.

- Una mayor participación de la población en el mercado laboral, especialmente mujeres, amas de casa, ancianos y niños, y las dificultades financieras de la población joven de 18 a 24 para acceder a la educación superior.
- La crisis fiscal de algunas de las principales entidades del sector público nacional contribuyó a despidos masivos y programas de retiro de empleados y trabajadores públicos.
- Finalmente, la caída del narcotráfico, a partir de los últimos meses de 1995, trajo como consecuencia el cierre de numerosos negocios y empresas.

Conclusiones

El balance del efecto de la apertura económica en Colombia, en la década de 1990, por desgracia es desfavorable. El comportamiento del PIB refleja una caída de 10 puntos. Los sectores económicos más golpeados fueron el agrícola y la industria, y los más favorecidos, el sector financiero, la construcción y las comunicaciones.

El sector manufacturero disminuyó durante el periodo posapertura. Esta caída es resultado, principalmente, de las dificultades de los sectores cafetero, papelerero, químico y de productos metálicos, entre otros. Las altas tasas de interés que predominaron en este periodo, la revaluación del peso, la disminución de la demanda interna, el incremento de la cartera vencida, la baja utilización de la capacidad instalada, el contrabando y la pérdida de competitividad, son algunas de



Gráfica 4. Crecimiento económico de Colombia 1990-1998.

Fuente: DAPV-UDE .

las razones que contribuyeron a este descenso de la industria.

El sector agrícola fue el más golpeado por la apertura económica: su participación en el PIB disminuyó en un 40%. Esta actividad económica fue afectada por el comportamiento hacia la baja de los precios internacionales, una estructura de costos intermedios cada vez mayores, altos costos financieros, revaluación del tipo de cambio, bajos niveles de subsidio, inseguridad rural y factores climáticos.

No obstante el fortalecimiento del sector financiero en la década, el balance del sistema reflejaba una situación de equilibrio en 1991, y a diciembre de

1999 presentaba un excesivo desequilibrio.

Uno de los peores resultados de la desaceleración de la economía en el periodo posapertura fue el incremento sin precedentes del desempleo.

Una estrategia alternativa para contrarrestar estos efectos sería adoptar políticas capaces de inducir crecimiento y eficiencia a la vez que equidad, con un reparto más justo de la carga de la deuda. Esto implicaría una serie de políticas sociales junto a una reforma fiscal y medidas redistributivas.

Por lo demás, tomando en consideración la carga desigual

que recae en las mujeres, una política alternativa debe incorporar el género como dimensión integrante de los modelos macroeconómicos utilizados. Esto equivale a tener en cuenta la división del trabajo existente con el objeto de predecir los efectos diferenciales del ajuste relativos al género y evitar o compensar sus consecuencias negativas. Estos propósitos no se han considerado seriamente en el modelo neoliberal que se ha impuesto.

Financiación

Ninguna

Conflicto de interés

Ninguno

Referencias

- Bacha, E., y Feinberg, R. (1986a) *El banco mundial y el ajuste estructural en América Latina*.
- Bacha, E., y Feinberg, R. (1986b). *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*.
- Benería, L., y Sempere, J. (1995). *Los costes sociales del ajuste estructural en América Latina. ¿Está superada la crisis?*
- Calcagno, A. (2001). *Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101003015454cap04.pdf>
- Cepal. (1999). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1999*. Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/951-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-1999>
- Cepal. (2014a). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/S20131019_es.pdf.
- Cepal. (2014b). *Informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): Panorama social de América Latina, 2014*.
- Cornia, G. A. (2006). *Pro-Poor Macroeconomics Potential and Limitations*. New York: Palgrave Macmillan, UNRISD.
- Dornbush, R., Fisher, S., y Startz, R. (2009). *Dinero, interés e ingreso*. Macroeconomía (10a ed.) (pp).
- Hirschman, A. O. (1971). "The political economy of import-substituting industrialization in Latin America", *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale University Press.
- Jha, R. *Pro-Poor Fiscal Policy in the Globalized Economy*. http://www.academia.edu/2745388/Pro-Poor_Fiscal_Policy_in_the_Globalized_Economy
- Maffeo, J. (2003). *La Guerra de Yom Kippur y la crisis del petróleo de 1973*. *Revista Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI)*, 25.
- MOXLAD. *Base de datos de historia económica de América Latina*. <http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es>
- Psacharopoulos, G., Morley, S., Fiszbein, A., y Lee, H. (1996). *La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina*. Washington: Banco Mundial.
- Ruiz Díaz, H., y Toussaint, E.; PIDHDD (2004). *Deuda externa y auditoría. Aproximación práctica y teórica*. *Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo*. <http://cadtm.org/IMG/pdf/CEDESauditoria.pdf>
- Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. www.puntodelectura.es

Relación de Estados Unidos y Colombia en el problema de las drogas ilícitas

Cristhian Felipe Ruiz Pulido

Estudiante, correo electrónico cristhian.ruiz780@esap.gov.co



cuenta de todos los aspectos que configuran las drogas ilícitas, las cuales están vinculadas al terrorismo, a secuestros, a las extorsiones e inclusive a delitos de lesa humanidad. Las soluciones establecidas no son suficientes y el problema no se ha solucionado; de hecho, adquiere fuerza. Los países más afectados deben formular un debate internacional y así promover la más óptima solución a este problema de las drogas ilícitas.

Abstract

Illicit drugs are a major problem in the world; they affect negatively the way how citizens perceive the country with this problem and also affect international relations. There are several ways to attack this phenomenon either with regulations, restrictions or multilevel policies that take into account all the aspects those illicit drugs; these are linked with terrorism, kidnapping, extortion and even crimes against humanity. The solutions that have been established to date are not sufficient and in fact the problem has not been solved and gains strength; the most affected countries should make the international debate and thus promote the most op-

Palabras clave

Relaciones internacionales, drogas ilícitas, delitos conexos, regulación.

Keywords

International relations, illicit drugs, related offenses, regulation

Resumen

Las drogas ilícitas son uno de los grandes problemas en el mundo; afectan de manera negativa la forma en que los ciudadanos perciben al país que tiene dicho problema y, asimismo, las relaciones internacionales. Existen diversas maneras de atacar este fenómeno, ya sea con regulaciones, restricciones o políticas multinivel que den

timal solution to the problem of illicit drugs.

Introducción

En la actualidad, en el marco de las negociaciones de paz con las FARC en La Habana (Cuba), el Gobierno colombiano tiene la posibilidad de replantear la forma en que se debe atacar el problema de las drogas ilícitas, y, a su vez, transformar la política antidroga para contrarrestar las diferentes dimensiones que lo componen; incluso, plantear la necesidad de un diálogo y un debate internacional que permitan la búsqueda de soluciones conjuntas.

Los objetivos del presente ensayo son: presentar las diferentes posturas y soluciones en el ámbito internacional, que Estados Unidos y Colombia han desarrollado en materia de lucha antidroga para evitar tanto exportaciones como importaciones; establecer los vínculos entre las drogas ilícitas y el terrorismo, el medio ambiente y los derechos humanos; y, grosso modo, presentar los enfoques de los dos países en el caso de las drogas ilícitas y su relación con el sistema internacional.

Las drogas ilícitas son un problema de relaciones internacionales que en este sentido, están orientadas a regular y combatir su uso; pero debe considerarse que cuando tiene lugar esta lucha contra las drogas, se produce un aumento del consumo o una especulación en la sociedad. La política antidroga debe ser entonces multinivel y debe tener en cuenta el amplio espectro de la existencia y los efectos de cada una de las drogas ilícitas, para que no se cometan los errores del pasado.

Las políticas antidrogas formuladas hasta hoy han atacado de una forma u otra el problema, pero este sigue vigente y cada

vez toma más fuerza. Los países más afectados deben impulsar el debate internacional para que, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se lleve a cabo una nueva Convención Internacional que responda a las transformaciones que ha tenido este problema de las drogas ilícitas.

Marco histórico

Históricamente, la normatividad y la creación de la lucha contra las drogas ilícitas o, en general, de todo tipo, nace en la

Comisión sobre el Opio de Shanghai de 1909, la cual fue convocada por Estados Unidos para regular el comercio internacional de esa sustancia; con esta convención, años después se convoca la Conferencia Internacional en La Haya, la cual derivó en la Convención Internacional del Opio de 1912; en esta conferencia las partes firmantes acordaron limitar el uso de los narcóticos a fines solamente médicos y se restringía la manufactura y comercio de esas drogas; más adelante, en la Liga de Naciones se firmó el Acuerdo sobre la Manufactura, Comercio Interno y Uso del Opio en Ginebra, en febrero de 1925; para 1936 se firmó también en Ginebra la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas, y esta convención era la primera que solicitaba la imposición de castigos severos a los traficantes. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la ONU asumió la responsabilidad del control de las drogas ilícitas; para 1946 firmó un protocolo que estableció la Comisión de Estupefacientes. El principio fundamental de la normatividad internacional es que se limiten los usos de las drogas ilícitas solo a médicos y a investigación científica; todos

los demás usos deberán de ser reprimidos y eliminados. (Thoumi, 2009)

Ha de prevalecer la idea de que la lucha antidroga en el sistema internacional es un problema que no se debe abordar solo desde organismos internacionales, sino también desde políticas internas de cada país, al respecto, el ejemplo más conocido se refiere al

Presidente de los Estados Unidos para 1971, el señor Richard Nixon, el cual declaró la guerra contra las drogas, y reiteró el compromiso con la prohibición del consumo de drogas psicoactivas y anunció el paquete de ayuda militar a los países productores y exportadores de drogas ilícitas; esta guerra contra las drogas desencadenó una serie de eventos, que llevarían a Colombia a consolidarse como el mayor exportador de cocaína a Estados Unidos; a partir de 1971 es que Colombia sale a la escena mundial y se da a conocer en el mundo debido a todas las exportaciones de cocaína, pero Colombia no era el único país que tenía exportadores de cocaína, Chile dominaba inicialmente el negocio, pero se acabó ese dominio chileno en 1973, debido al golpe de Estado; también había cubanos, argentinos, italianos, entre otros, que estaban radicados en Estados Unidos y que distribuían la cocaína al interior del país, pero pronto llegaron a ser detenidos y judicializados, así que sin nadie que estuviera directamente en el país de mayor consumo de cocaína, Colombia toma las riendas de la exportación de cocaína y se convierte en el mayor productor de cocaína del mundo. (Gaviria Uribe y Mejía Londoño, 2011)

Enfoque estadounidense

En el caso de Estados Unidos, este problema

[...] empieza en la década de los setenta; por diversas razones socio-culturales, económicas y políticas, no se consideraba un hecho de enorme gravedad antes de los años setenta, pero debido a su enorme y acelerado consumo, se toman medidas más drásticas y determinantes en los años setenta, donde se considera al problema de las drogas como un problema de narcotráfico, porque el núcleo del problema no es el consumo, sino la distribución; porque si se quiere atacar el problema en la demanda y el consumo, las políticas de implementación serían más costosas y estas recortarían ciertos "derechos" y "garantías" que tiene la sociedad civil, lo que desencadenaría una serie de tensiones sociales; entonces el enfoque

norteamericano en el combate internacional del problema de drogas ilícitas tiene como referencia atacar los puntos de cultivo, procesamiento y transporte, porque si se ataca la oferta, el consumo interno en Estados Unidos se disminuiría potencialmente. (Tokatlian, 1990)

Estados Unidos empieza esta ardua lucha contra las drogas en la administración de Richard Nixon (1969-1974), y se adentra en el tema desde

[...] la década de los sesenta, donde el consumo de marihuana en Estados Unidos se había incrementado, lo que promovía la producción en Jamaica y México; como respuesta, la administración Nixon enfrentó la primera guerra contra las drogas ilícitas a través de la erradicación de los cultivos en dichos países. (Pardo, 2005)

En la administración de Gerald Ford (1974-1977) no se adelanta-

ron muchos procesos en materia de drogas ilícitas, pero durante la administración de

[...] Jimmy Carter (1977-1981), se definió el problema de las drogas ilícitas como un problema doméstico de seguridad nacional, porque estas afectan la salud pública. La solución de Carter era minimizar el impacto a través del tratamiento de los consumidores como enfermos, y es por eso que durante la administración Carter no se propició una política internacional antidrogas. Caso contrario con la administración de Ronald Reagan (1981-1989), donde se redefinió el problema de las drogas ilícitas y se las planteó en forma tal que los estadounidenses empezaran a ver el problema de las drogas como un enemigo que amenazaba sus valores y su seguridad, tal y como nos amenaza la idea del comunismo (decía el presidente Reagan); por otro lado, su esposa, la señora Nancy Reagan, impul-



Droga incautada en Colombia, Foto tomada de Panampost.

só la campaña *JUST SAY NO* (Solo di que NO), la cual era una declaración al consumo de drogas como un delito y un problema en el que todos pueden colaborar. (Pardo, 2005)

A finales de la administración de George Herbert Bush (1989-1993), el país experimentaba una profunda crisis económica. El índice de desempleo alcanzó un 7%, y la opinión pública se mostraba cansada con el énfasis que el presidente Bush le había dado a los temas de política exterior en su mandato, aparentemente a expensas de los problemas internos del país.

En 1992 la campaña presidencial estadounidense se caracterizó por un mayor énfasis en asuntos de carácter interno, por lo tanto, los temas de política exterior estuvieron prácticamente ausentes de los programas políticos de los tres candidatos. Al asumir la presidencia, Bill Clinton (1993-2001) tardó en diseñar una política contra las drogas. A raíz de la falta de interés de la sociedad alrededor del tema y la incapacidad de la administración anterior de disminuir la oferta y demanda de narcóticos, el problema de las drogas no era una prioridad para el nuevo Gobierno. Más aún, en el marco de una seria recesión económica en los Estados Unidos, Clinton tenía que concentrar sus recursos en la resolución de este problema. Como consecuencia de lo anterior, "el tema de las drogas estuvo 'marginado' por un tiempo de la agenda de Estados Unidos" (Pardo y Cardona, 1995).

Durante la administración de George W. Bush (2001-2009), se crea el Plan Colombia, en conjunto con la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), y luego se

desarrolla a fondo en la administración de Álvaro Uribe (2002-2010). Este tema de las relaciones colombo-estadounidenses se tratará más adelante en este ensayo.

Por último, la administración de Barack Obama (2009-presente)

[...] asumió el gobierno con el reto de cambiar, al menos en términos de imagen pública, el rostro militarista y unilateralista de su predecesor, George W. Bush (2001-2009). Para ello, su gobierno ha aplicado como doctrina de la política exterior y de seguridad, al "poder inteligente" y las tres D, entendiendo la Diplomacia y el Desarrollo como complemento de la Defensa. Va a atacar el problema de las drogas como un problema de salud pública, y que hay que enmarcar estos temas como un problema fundamental de las relaciones internacionales que toca discutir en escenarios de debates internacionales. (Perdomo Aguilera, 2012)

Enfoque colombiano

Colombia, en la década de los setenta,

[...] sufría de inestabilidad institucional, corrupción, manifestaciones y narcotráfico; desde esa época se estaban encubando los embriones de toda una nueva y compleja fenomenología de las drogas ilícitas y su comercio internacional. Aunque inicialmente el problema se presentó como uno cuyas raíces estaban más allá de las fronteras nacionales, es decir, que estaban en los centros de consumo, especialmente en Estados Unidos, el problema se fue modificando hasta encontrar que con el nuevo "boom" de la cocaína y

su procesamiento, el problema radicaba era en la producción y no en el consumo. Por eso es que Colombia siempre ha buscado un tipo de colaboración o cooperación internacional, porque cree que no puede manejar el problema de las drogas ilícitas solo desde la política interna, sino que es un tema que se requiere manejar también con una política externa. (Tokatlian, 1990)

El enfoque colombiano sobre el problema se retoma en este trabajo, en particular, desde la administración de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986); no obstante, esto no significa que sus antecesores, Alfonso López Michelsen (1974-1978) y Julio César Turbay (1978-1982), no hubieran hecho nada en materia de drogas ilícitas. Sobre ellos se mencionará algo más adelante. Así, durante el Gobierno de Belisario Betancur,

[...] el tema de las drogas ilícitas marcó un factor relevante en las relaciones internacionales colombianas, tanto por el aumento de producción, como por el asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla en 1984, lo que dio como origen que se empezara a aplicar la extradición de nacionales a Estados Unidos, porque se pensaba que este asesinato tenía nexos con drogas ilícitas y la guerrilla; después, durante la administración de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) tanto en las relaciones internacionales, como en la política interna, las drogas ilícitas tomaron mayor relevancia y el presidente declaró la guerra contra las drogas Ilícitas tanto internamente como externamente. Es en este periodo que el tema de las drogas ilícitas se define desde el sistema

internacional y que se generan efectos domésticos para los países que sufren de este problema de drogas; para el caso concreto colombiano, el incremento de violencia estaba asociado al Cartel de Medellín, lo que generaba inestabilidad política y social al interior del país. Es por eso que se enfocó el presidente Barco no solo en la lucha contra la oferta y demanda de cualquier tipo de droga ilícita, sino que presionó a que en la lucha contra estas, no solo se castigue al productor o al consumidor, sino que se castiguen también los delitos conexos como la prostitución, la violencia, el tráfico de armas, entre otros. (Pardo, 2005)

[Por otra parte], durante la campaña presidencial colombiana de 1989-1990, los candidatos presidenciales tenían posiciones que iban desde legalizar las drogas ilícitas¹, hasta el sometimiento a la justicia a aquel que las exportara o las usara²; pero el candidato César Gaviria Trujillo abogaba por que la solución del problema de drogas ilícitas dependiera de la cooperación internacional. Ya en la presidencia (1990-1994) mantuvo la línea de su predecesor y estableció en cuanto a las drogas ilícitas y la política interna el objetivo de eliminar el Cartel de Medellín. (Pardo, 2005)

Años más tarde, en concreto durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), se consolidaron una serie de vínculos entre las drogas ilícitas y el terrorismo, el medio ambiente y los derechos humanos. Estos

1. Propuesta de Álvaro Gómez, del Movimiento de Salvación Nacional.

2. Propuesta de Rodrigo Lloreda, del Partido Conservador.

vínculos entran a jugar un papel fundamental en la manera en que acciona el Estado. Por su parte, las administraciones de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) trataron el tema como un punto fundamental en su proyecto de seguridad democrática.

A continuación, se exponen tres vínculos de las drogas ilícitas con otros fenómenos sociales en Colombia:

Vínculo 1: Las drogas ilícitas y el terrorismo.

Esta vinculación es una constante en materia de política y estrategia doméstica en Colombia. Se vino presentando con más frecuencia en los foros multilaterales después de los ataques del 11 de septiembre porque se presupone que el narcotráfico es el que da impulso al terrorismo. Al tratar de construir una política en el vínculo drogas / terrorismo existen dos dimensiones distintas, pero complementarias. La primera es una de carácter normativo a la comunidad internacional y la segunda es basada en el uso de una evidencia empírica en la existencia de este vínculo. Teniendo esto en cuenta, el Gobierno colombiano plantea la lucha drogas/terrorismo como un deber de la comunidad internacional, afrontando políticas de cero tolerancia y la eliminación de posibilidades para engrandecer el negocio. De la segunda dimensión se argumenta que el dinero que proviene del narcotráfico va a parar a financiamiento de grupos subversivos que atentan contra el orden establecido y la paz, tanto dentro como en el exterior del país (Borda, 2011).

Vínculo 2: Medio ambiente y drogas ilícitas.

Durante la segunda administración del presidente Uribe se construyó una estrategia internacional que fue promovida principalmente por el vicepresidente Francisco Santos, con la cual se estipulaba que las drogas ilícitas afectan al medio ambiente y, por lo tanto, este problema debía de ser tomado como un problema de responsabilidad internacional compartida. Para 2006, la Vicepresidencia lanzó formalmente en Londres una campaña en búsqueda de recursos de cooperación internacional de apoyo a iniciativas de prevención de consumo, brindando argumentos a favor de la protección ambiental y la violencia que produce el tráfico ilícito de drogas. Para 2008, de igual manera, la Vicepresidencia promocionó en Europa la campaña antidroga titulada Responsabilidad Compartida, donde por medio de fotografías se mostraba el impacto de la producción de coca sobre el medio ambiente. El mensaje era claro, "el consumo habitual o incluso recreacional se da a costa de perder hectáreas de bosques colombianos". Estas fotografías viajaron a Austria, Inglaterra, Noruega, Holanda, Bélgica y Portugal. Por eso es que el narcotráfico es asesino del ser humano de todas las formas posibles, porque mata a la persona y mata al medio ambiente (Borda, 2011).

Vínculo 3: Derechos humanos y drogas ilícitas.

El gobierno de Uribe también empezó a plantearse que existe una relación directa entre el tráfico de drogas y la situación



Las mujeres de la Ruta Pacífica, amenazadas de muerte.
Fuente: Red europea de mujeres periodistas. 2014.

de los derechos humanos en Colombia; por eso el presidente Uribe, en la conferencia regional de la Unesco en Cartagena en 2008, planteó que “la necesidad de la lucha contra las drogas ilícitas, es porque afectan directamente los derechos humanos”. Con este tercer vínculo, se concluye que si la lucha contra las drogas es exitosa, entonces no existirán los dos vínculos anteriores ni tampoco este, porque si se acaban las drogas ilícitas, se acaba el terrorismo, y si se acaba el terrorismo no habrá más violaciones a los derechos humanos. Con estas ideas lo que el Gobierno buscaba era que la comunidad internacional lo ayudara y así se fortaleciera y consolidara su aparato represivo y que se aumentara su poder de control sobre la población civil y el territorio (Borda, 2011).

En conjunto, estas tres formas de enmarcar el problema de las

drogas contribuyen a presentar el caso colombiano en foros internacionales como uno en que todos los problemas prioritarios del sistema internacional confluyen, para así anunciar que Colombia necesita ayuda, pues se trata de un tema que se sale de las manos del Gobierno.

Por su parte, la administración de Juan Manuel Santos (2010-2014) [...] planteó desde el principio la necesidad de instituciones y políticas que respondieran a los cambios continuos del sistema internacional; por ello, orientó su política exterior hacia la búsqueda de oportunidades para una mayor integración regional y diversificación de las relaciones y de la agenda. Encontró necesario la creación de vínculos con socios no tradicionales, que representaran oportunidades en el comercio, la inversión e intercambio tecnológico, a la vez que profundizó las relaciones existentes con

socios estratégicos. Y aunque el Gobierno continuó destacando los logros alcanzados en materia de drogas, terrorismo y compromiso en defensa y promoción de los derechos humanos, centró su mirada en la inserción positiva de Colombia en el mundo a través de escenarios multilaterales, como es el caso del asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (Pérez y Rojas, 2012)

Colombia y Estados Unidos: una relación narcotizada

Se pueden identificar diversas fases de evolución en materia de relaciones colombo-estadounidenses, en cuanto al tema de drogas ilícitas, en especial después de la época del Frente Nacional Colombiano.

Como punto de partida, en las relaciones

[...] colombo-estadounidenses, se toma la administración de Alfonso López Michelsen (1974-1978); esta buscó un alineamiento inmediato con la administración de Jimmy Carter (1977-1981), porque Carter enfatizaba que la producción colombiana de marihuana y cocaína y su destino hacia Estados Unidos es la mayor preocupación que le importa a la Casa Blanca.

Los colombianos pasan a verse en Estados Unidos (para esa época) como narcotraficantes que nada bueno le traen al país. Ante esta mala imagen de Colombia se crea la necesidad de tender nuevos puentes con la Casa Blanca, y con estos acercamientos lograron el *quiet diplomacy* en la administración del presidente Julio César Turbay (1978-1982), donde se alcanzaron a visualizar tres resultados muy notorios: la firma de tratado de extradición en 1979, la concreción del Tratado de Asistencia Legal Mutua en 1980 y la erradicación de la marihuana con la utilización de herbicidas. Pero todo no fue solo ideas de Estados Unidos, porque Colombia insistió en que el problema venía del ascendente consumo de Estados Unidos, lo que conllevó que esta cooperación no fuera solo ideológica-estratégica, sino que respondía al hecho de que se necesitaba una mano fuerte en ambos países.

En la siguiente administración colombiana (Belisario Betancur, 1982-1986) se siguieron los lineamientos de ayuda con Estados Unidos, y aunque se incrementaron los decomisos de drogas, su destrucción, desmantelamiento de laboratorios, entre otros, el problema

no desapareció sino que antes creció mucho más. La medida más destacable de este periodo fue que el Gobierno central implementó el tratado de extradición bilateral, y el total de colombianos extraditados a Estados Unidos ascendió a 14 desde que se puso en práctica este sistema de política internacional antidroga, dando como resultado la extradición del reconocido narcotraficante Carlos Lehder en 1987. (Tokatlian, 1990)

[Por otra parte], dos años después (1989), George Herbert Bush crea la Iniciativa Andina, lo que hace que se acerque aún más Colombia a Estados Unidos para enfrentar esta famosa "guerra contra las drogas". Pero cuando Samper se posesionó en 1994 había tanta división del trabajo en materia de tráfico de cocaína que Perú y Bolivia producían la mayor parte de pasta de coca y los carteles colombianos la procesaban y exportaban, lo que generó que Colombia produjera un 50% más de cocaína entre 1996-1998, con lo cual hizo que el país se convirtiera en el principal cultivador de hoja de coca del mundo. (Tickner, 2011)

Cuando Andrés Pastrana fue elegido presidente en 1998, Colombia suministraba el 90% de la cocaína que ingresaba a Estados Unidos, así como gran parte de la heroína que entraba a la Costa Este. En este panorama, con la herencia, para Pastrana, de un país al borde del colapso, se formula el Plan Colombia de la mano con el presidente estadounidense de ese periodo, George W. Bush, plan que tenía como objetivos, en materia de drogas ilícitas, los siguientes:

1. Reducción de la oferta de cocaína colombiana.
2. Fortalecer el sistema judicial colombo-estadounidense.
3. Reducción de la demanda de consumidores estadounidenses.
4. Protección medioambiental.
5. Cooperación internacional.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación Nacional, la asistencia de Estados Unidos para el componente militar del Plan Colombia³ fue, en promedio, de US\$472 millones por año entre 2000 y 2008. Pero, por su parte, el Gobierno colombiano ha invertido cerca de US\$812 millones por año en este componente. En conjunto, estos gastos representan el 1% del PIB anual entre 2000 y 2008.

Los resultados del Plan Colombia en materia de política antidroga fueron mixtos, porque:

- El número de hectáreas cultivadas con coca disminuyó rápidamente entre 2000 y 2003: se pasó de 160 000 a 80 000 hectáreas.
- Se dio la guerra contra la cocaína mediante: campañas de erradicación aérea y manual; detección y destrucción de cristalizaderos y, en menor medida, control de los precursores químicos necesarios para su producción.
- Se redujo la oferta mediante el control territorial, para así evitar que la coca sea cultivada; de igual manera, se bloquearon las rutas utilizadas para transportar la droga hacia el exterior.
- El objetivo de Estados Unidos era minimizar la cantidad de cocaína que llegara a su frontera, y si ocurría esto, subsidiaba a Colombia en la guerra contra las drogas, pues se supone que si llega menos droga, esto

3. Todo lo referente al Plan Colombia es tomado de Mejía Londoño (2010).

significa que el Gobierno colombiano también está haciendo su trabajo.

De esta manera, el

[...] Plan Colombia marchó de maravilla durante la administración de Pastrana y las administraciones de Uribe, y sobre todo que Uribe pone un endurecimiento en la guerra contra las drogas porque durante su gobierno se vio reflejado el incremento exponencial de áreas fumigadas con cultivos de coca, la destrucción de laboratorios y la intensificación de la extradición de nacionales colombianos a Estados Unidos, por delitos como narcotráfico y violación de los derechos humanos. (Mejía, 2010)

Colaboración entre los gobiernos de Juan Manuel Santos y Barack Obama

Como parte de las negociaciones de paz en La Habana (Cuba), el Gobierno colombiano sigue trabajando de la mano con el estadounidense en la lucha contra las drogas:

Obama interpreta el problema como una amenaza más a la seguridad, pero también es algo que atañe a la salud pública, por lo que deben enfocarse los recursos en el tratamiento y reducción de daños, más que solo meter gente a las cárceles. Es por eso que Obama ha anunciado un recorte de ayudas para Colombia en materia específica de lucha antidrogas, pero este sector no es el único que ha tenido recortes. Si se analiza desde la época del presidente George Bush, él le daba a Colombia US\$620 millones de dólares

para el crecimiento económico, fuerza militar y lucha antidrogas, hoy en día el presidente Barack Obama le está brindando solo US\$280 millones de dólares de soporte a Colombia. Tal vez sea una política de recorte, porque después de que Estados Unidos pasara la crisis de 2008 quedó debilitado económica y financieramente, y hoy en día piensa que la lucha antidrogas es un tema que Colombia debe manejar con su propio presupuesto o que le pida ayuda a otros países. (Diario ADN, 2014)

De igual manera, el 16 de mayo de 2014 se realizó un acuerdo histórico sobre drogas ilícitas entre el Gobierno colombiano y las FARC, en el marco de las negociaciones de paz en La Habana, el cual dice lo siguiente:

En un comunicado conjunto emitido en el Palacio de Convenciones de La Habana, sede habitual de los diálogos, ambas partes indicaron que alcanzaron un acuerdo en tres sub-puntos contenidos en el tema de las drogas: programas de sustitución de cultivos de usos ilícitos, los de prevención del consumo y salud pública, así como la solución al fenómeno de la producción y comercialización de

narcóticos. En ese sentido, las dos delegaciones concordaron en que es necesario el diseño de alternativas que diferencien en su tratamiento el fenómeno del consumo y el problema de los cultivos de uso ilícito, de la cuestión de la criminalidad organizada y asociada al narcotráfico. El texto especifica que el Gobierno colombiano pondrá en marcha varias estrategias para enfrentar la lucha contra la corrupción causada por el negocio ilegal de las drogas derivado en el narcotráfico, y liderará un proceso nacional para romper la relación de este fenómeno con la vida pública. Por su parte, las FARC-EP se comprometieron a contribuir de forma efectiva al programa gubernamental. (Bécquer Paseiro, 2014)

Por su parte, Estados Unidos

[...] saludó este acuerdo entre el Gobierno colombiano y las FARC sobre el tráfico de drogas, asegurando que allana el camino a un acuerdo de paz global. Resolver el problema de la producción y el tráfico de drogas es un punto esencial para lograr la paz, dijo el secretario de Estado, John Kerry, en un comunicado en el que felicitó al presidente Juan Manuel Santos y al Go-



Diálogos de paz en la Habana, Cuba.

bierno por este “avance”. “Las FARC han estado involucradas desde hace mucho tiempo —y durante mucho tiempo se han beneficiado— en la producción y el transporte de cocaína”, dijo el jefe de la diplomacia estadounidense. En una aparente referencia al “Plan Colombia”, mediante el cual Washington y Bogotá cooperan desde hace más de 10 años en la lucha contra el narcotráfico, Kerry dijo que “reducir el tráfico de cocaína [...] permitió generar las condiciones necesarias para el proceso de paz actualmente en curso”. (NTN-24, 2014, p. 1)

Conclusiones

En la sociedad occidental, el alcohol y la nicotina son drogas domesticadas, y su uso y consumo están regulados por el Estado y las normas sociales. La cocaína y la heroína no han sido domesticadas en ninguna sociedad, pero la marihuana sí ha sido aceptada en otras, como es el caso de Uruguay. Si la razón de prohibir la cocaína y la heroína es de tipo religioso, esta no es sólida en una sociedad tan globalizada y laica, porque se estaría violando este último principio. Por el contrario, si se acepta que la razón para controlar las drogas no es religiosa, esto genera un gran debate en política internacional sobre cómo tratar el tema: queda la duda de si la solución es legalizar las drogas, permitir un consumo mínimo, o que el Estado pase a regular y tomar cuenta este mercado. Soñar no cuesta nada, y lo más probable es que en 2019, cuando la ONU replantee las políticas contra las drogas, esta siga a favor del prohibicionismo, cuando ya se sabe, por la experiencia histórica, que esta no es la mejor solución para un tema tan complicado como el de las drogas ilícitas.

Este tema se convierte en un problema social relevante en el

sistema internacional porque amenaza gravemente la seguridad nacional y la hemisférica. Por ello, para manejarlo se deben establecer cooperaciones internacionales o apoyos políticos entre los países afectados.

Las relaciones internacionales de Colombia se “narcotizaron” y pasaron a estar completamente dominadas por el tema de la droga. Colombia, en la década de 1970, era considerado un país que solo producía y exportaba cocaína. Cada exportación y viaje al exterior de un colombiano era considerado sospechoso. La exportación de cocaína colombiana al exterior no solo cambió la cara de Colombia dentro del país, sino que también la distorsionó ante el mundo.

Colombia siempre ha cooperado activamente con Estados Unidos en materia de lucha antidrogas, pero los costos han sido asumidos, en su gran parte, por Colombia, aun cuando Estados Unidos percibe muchos más ingresos por el tráfico de drogas en su país.

El Gobierno colombiano debe saber que, por más que exista una relación entre drogas y terrorismo, no debe atender estos dos factores a la vez, sino que debe adoptar políticas diferenciadas para responder a cada caso específico. Asimismo, dado que la militarización de la lucha antidrogas puede empeorar la situación de los derechos humanos en el país, cualquier estrategia debe integrar una propuesta explícita que también resuelva el problema de estos derechos.

Se debe “promover y consolidar la legitimación e institucionalización del Estado en su calidad de ente responsable de lo público y del ‘bien común’” (Garay y Salcedo, 2012) porque es prioritario asegurar el imperio de la ley y velar

por la seguridad y la integridad del territorio nacional, para que así se ejerza un fuerte control de seguridad en el tema de las drogas ilícitas. En efecto, no hay mal que venza a un Estado fuerte, si este está en la capacidad de tomar el control de todos los problemas.

En materia de la reducción del tráfico de cocaína, todo esfuerzo debe estar enfocado en labores de inteligencia que permitan detectar rutas y redes usadas por los narcotraficantes para transportar las drogas hacia el exterior.

En cuanto a la administración demócrata de Estados Unidos con Barack Obama, y de otros sectores internacionales relevantes, parece que estos ingresaron a un nuevo periodo de transición, al pasar de políticas prohibicionistas, a otras más enfocadas en el sujeto y la salud pública. Esto no ayuda mucho a Colombia, al ser un país que sigue fuertemente arraigado a éticas y políticas prohibicionistas, y a persecución de delincuentes; por esta razón, Estados Unidos le ha recortado dinero de subvención en el tema de políticas antidrogas.

Por último, la ONU respaldó el acuerdo sobre drogas ilícitas llevado a cabo en los diálogos de paz que el Gobierno colombiano adelanta con las FARC en La Habana (Cuba) y aseguró que se trata de un gran paso en el camino hacia la paz en Colombia, algo fundamental para el logro de mejores condiciones de vida de los habitantes de las regiones más afectadas por el conflicto armado y los cultivos ilícitos.

Financiación

Ninguna

Conflicto de interés

Ninguno

Referencias

- Bécquer Paseiro, L. (2014). *Diario Granma*, 16 de mayo.
- Borda, S. (2011). La Política Multilateral Colombiana de drogas durante las dos administraciones de Uribe. En A. Gaviria Uribe, y D. Mejía Londoño, *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Diario ADN. (2014). Miércoles 5 de marzo.
- Garay, L. J., y Salcedo, E. (2012). Reflexiones de política pública bajo una perspectiva de medianos y largos plazos. *En Narcotráfico, corrupción y estados* (pp. 329-343). Bogotá: Editorial Random House Mandadori.
- Gaviria Uribe, A., y Mejía Londoño, D. (2011). Prólogo e Introducción. En A. Gaviria Uribe, y D. Mejía Londoño, *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Mejía Londoño, D. (2010). *Políticas anti-droga bajo el Plan Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- NTN-24. (2014). Estados Unidos saluda acuerdo sobre drogas ilícitas entre el Gobierno de Colombia y las FARC. Recuperado de <http://www.ntn24.com/noticias/estados-unidos-saluda-acuerdo-sobre-drogas-ilicitas-entre-el-gobierno-de-colombia-y-las-farc-132787>
- Pardo, C. (2005). El problema mundial de las drogas ilícitas: su efecto positivo en el crecimiento colombiano. *Papel Político*, 18
- Pardo, D., y Cardona, D. (1995). El procedimiento de la certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. *Revista Colombia Internacional de la Universidad de los Andes*, 29,
- Perdomo Aguilera, A. (2012). *La "guerra contra las drogas" en la política exterior y de seguridad de EE.UU. hacia "Nuestra América 2013-2021"*. Bogotá 2012.
- Pérez, M. C., y Rojas, E. (2012). Debates y perspectivas de la política exterior colombiana en la era Santos. *En Cuarto Congreso de Relaciones Internacionales*.
- Thoumi, F. (2009). La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. *Revista Nueva Sociedad*, 222, 44-50.
- Tickner, A. B., y Cepeda, C. (2011). Las Drogas Ilícitas en la Relación Colombia-Estados Unidos. En A. Gaviria Uribe, y D. Mejía Londoño, *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tokatlian, J. G. (1990). Seguridad y drogas. *En Economía y política del narcotráfico* (pp. 210-216). Bogotá-Colombia: Fondo Editorial CEREC, Uniandes.

Globalización y posconflicto:

aproximación a la planeación territorial

Lina Marcela González González

Estudiante de IX semestre de Administración Pública en la ESAP.
Ha trabajado en investigación en la ESAP con los ejes temáticos
de escuela, memoria y paz.

Linamarcelagonzalez.gonzalez7@gmail.com



El Presidente Juan Manuel Santos y el Secretario de Estado de EEUU, John Kerry.

Palabras clave

Planeación, General Intellect, Posconflicto, Globalización, Ordenamiento Territorial, Ciudad, Plan Nacional de Desarrollo y Paz.

Resumen

Los procesos de planeación pública se han convertido en un ámbito de análisis sustancial en lo académico, lo político, lo social y lo técnico. Esto aplica especialmente para la planeación pública territorial, que recoge discusiones fundamentales en la sociedad capitalista moderna. En ese sentido, el objetivo del presente ensayo es exponer cómo la planeación pública ha servido para sustentar

el modelo de producción y las relaciones sociales de producción dominantes. El presente artículo busca aportar al debate de planeación pública territorial en el país de un ámbito teórico, histórico y coyuntural. Para tal fin se parte de la discusión académica sobre las múltiples perspectivas de la planeación pública, luego, se pasa a explicar cómo el modo de producción configura la construcción de ciudad, dada la imposición de las nociones socioespaciales y que aportan a los procesos de acumulación y reproducción del capital.

De acuerdo a ello, se analiza la coyuntura actual del país, pues se considera que en el marco de los diálogos adelantados en La Habana, Cuba, es importante señalar la consigna de la paz territorial, pues esta es la apuesta de construcción de la paz desde las regiones, es decir, el aporte que se hace desde lo local para la consolidación de la reconciliación nacional y la consecución de la paz estable y duradera, lo cual da luces de frente a los procesos de ordenamiento territorial en la ciudad y el campo.

Introducción

Los procesos de planeación pública se han convertido en un ámbito de análisis sustancial en lo académico, lo político, lo social y lo técnico; esto aplica especialmente para la planeación pública territorial, que recoge discusiones fundamentales en la sociedad capitalista moderna. En ese sentido, el objetivo del presente ensayo es exponer cómo la planeación pública ha servido para sustentar el modelo de producción y las relaciones sociales de producción dominantes.

El documento está dividido en cinco apartados orientados a responder a las siguientes preguntas: ¿qué se entiende por planeación pública?, ¿cómo se ha planificado el territorio en el mundo, en América Latina y en Colombia? y ¿con qué tipo de planeación y para qué tipo de posacuerdo? Cada apartado responde a una pregunta específica que permitirá establecer un puente conector entre los temas tratados. En primer lugar, se trata de explicar los principales planteamientos conceptuales de la planeación pública, en segundo lugar, se analiza el papel del modo de producción en la configuración de la ciudad, y allí se enfatiza en la ciudad dual (Castells, 1989); en el tercer momento se hace un análisis de los factores históricos relevantes en la planeación pública, en especial la planificación territorial, a nivel global, regional, nacional y local. El cuarto apartado tiene en cuenta el contexto actual del país, y se atreve a proponer el camino de la planificación territorial para el posacuerdo, para lo cual se toma como base lo estipulado en el PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país” y planteamientos alternativos formulados por actores que viven el conflicto político, social y armado en el que está inmerso el país. Por último, se brinda una serie de

conclusiones que aportan a la articulación de los temas tratados con relación a las preguntas propuestas al iniciar cada sección.

Procesos conceptuales de la planeación pública

En este apartado se tratan las teorías significativas acerca de la planeación pública, por ende, esta parte del documento responde a la pregunta ¿cómo se definen las teorías de la planeación pública, es decir, qué hay detrás de ellas? Se trata de realizar un acercamiento a los postulados más significativos que existen al respecto.

El concepto de *planeación*¹ en sí mismo es polisémico; el significado que se le dé responderá a un enfoque bajo el cual se incluyen diferentes elementos de análisis (Miklos y Tello, 2007). En esta línea se indican cuatro enfoques principales, los cuales se expondrán a continuación. Además, cabe señalar que la planificación asume un carácter interdisciplinar, puesto que “es un campo ecléctico vinculado por la filosofía política, la epistemología, la macrosociología, la economía neoclásica e institucional, la administración pública, el desarrollo de la organización, la sociología política y la literatura anarquista, marxista y utópica” (Friedman, 2001, p. 64).

El primer enfoque es el hegemónico, que define la planeación como un método racional para fijar metas en función de los recursos financieros y humanos disponibles. Con base en esto, la planeación ha sido estrechamente relacionada con el concepto de desarrollo. Es imperativo recordar que la planeación irrumpió abiertamente con el establecimiento de las medidas de ajuste entre los años ochenta

y noventa, con la crisis del Estado de bienestar, cuando la planeación se orientaba al manejo de la información exhaustiva como signo de control del contexto y para las decisiones en materia de política pública. La crítica a este enfoque radica en que es instrumentalista, como lo afirma la Sociedad Interamericana de Planificación: “[...] aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana [...] La idea central es establecer relaciones entre medios y fines con el propósito de obtener estos mediante el uso más eficiente de los recursos” (Betancourt García, 2001, p. 69).

Por otro lado, existe el enfoque sistemático convencional de la planeación, que hace énfasis en el aumento de la capacidad de intervención de la organización social, institucional o entidad territorial sobre el conjunto del sistema en que opera y sus componentes. Aquí se reconocen múltiples actores con capacidad de influencia en la toma de decisiones, así como su carácter técnico-político, por cuanto se trata de entender las relaciones sociales y de poder que se tejen en el marco de los procesos de planeación. Según Villarreal Barón (2001), desde este enfoque se puede definir planeación como un “proceso sistemático, continuo, permanente, flexible, mediante el cual se ordenan las etapas de una estrategia para alcanzar un objetivo determinado, [allí] intervienen el Gobierno y la sociedad para proyectar el desarrollo de una institución o conglomerado humano” (p. 35).

1. El significado de *planeación* depende de las perspectivas y concepción del mundo que se maneje. Por ejemplo, puede ser vista como un instrumento que mejora la calidad de vida de los habitantes de una sociedad o, por el contrario, una herramienta para afirmar el poder y dominio de una clase sobre otra.

El tercer enfoque es el de la planeación estratégica (PE), que se centra en la capacidad de reconocer factores como el hecho de que la planeación es una apuesta técnico-política. Así mismo, precede y procede de las acciones derivadas de la toma de decisiones, puesto que se enmarca en la incertidumbre, es decir, reconoce el marco de realidad dinámica en el que los actores están inmersos, de ahí que parta del reconocimiento de los múltiples intereses y perspectivas que son insumo para los procesos de planeación pública. De esta manera, incluye una visión holística de la planeación según la cual es necesario estar en constante construcción y corrección de tácticas que se orienten a la estrategia o, en otras palabras, específicamente encauzadas a la sociopraxis en el sentido de la planeación estratégica situacional (PES), definida como “una propuesta técnica de intervención social, que responde al dispositivo metodológico participativo” (Villasante, 2010, p. 6). Algo que interesa de esta postura para el presente proyecto es que la PES integra varios elementos: 1) la incorporación de diversos actores; 2) dimensiona el territorio como algo más que un espacio físico, y 3) considera los objetivos y estrategias en un sentido dinámico y adaptivo a un entorno cambiante, o sea, incierto (Gil, 2001).

El cuarto enfoque es la planeación prospectiva, y se basa en la planeación como una herramienta para pensar y crear el futuro. En este sentido, Miklos y Tello (2007) afirman que “el estilo prospectivo funciona [...] determinando el futuro deseado y se le diseña creativa y dinámicamente sin considerar el pasado y el presente como trabas insalvables [...] entonces, es el reverso de la planeación tradicional que es eminentemente retrospectiva” (pp. 61-62).

Con base en lo anterior, el presente ensayo define la planeación participativa (PP) como un proceso de carácter técnico-político que, ante el análisis de la realidad, busca crear alternativas encaminadas a la emancipación social, la cual, en palabras de Betancourt García (2001), “es entendida como el mejoramiento del nivel de vida de la población” (p. 39). Es importante anotar que la PP se concibe como un medio y no como un fin, al estar impregnada de relaciones dinámicas y dialécticas que se encuentran en la lógica social y política de la democracia local. Incluso, se considera que la PP no es solo un componente fundamental de la administración pública y la administración privada, sino que es necesaria para la autogestión de las comunidades porque desde allí se construyen cotidianamente diferentes relaciones biopolíticas en el sentido foucaultiano, que dan dirección a acciones y decisiones de una población empoderada en un (de un) territorio.

También es necesario reconocer que los procesos de planeación territorial, en el presente escrito, dan un vuelco a la concepción tradicional del espacio (territorio), que “ha estado dominada por un esencialismo centrado en su dimensión física, y su relación con el tiempo y los fenómenos sociales se ha reducido a verlo como un mero contenedor inerte y aislado” (Beltrán, 2013, p. 140). Por eso, se concibe el territorio como un escenario de construcción social, cultural e ideológica en el que se encuentran diversos actores, un lugar para la vida en sus múltiples manifestaciones. Es claro que en el marco del territorio se presentan diversas pugnas. En síntesis, citando a Fals Borda (2000), “el territorio se construye socialmente mediante flujos e impulsiones colectivas” (p. 93). Se

corre peligro al hablar del territorio básicamente para referirse a la soberanía de un Estado nacional y relacionarlo con la geopolítica de gran escala o de “ultramar”, pues también ha sido punto de identificación y reclamo de las luchas de los pueblos originarios.

Para responder a la pregunta planteada en este primer momento, es importante aclarar que los procesos de producción, difusión y apropiación de postulados teóricos están relacionados con las dinámicas creadas por las relaciones de conocimiento / poder, en concreto por el General Intellect, es decir, “la forma general de la inteligencia humana que se convierte en fuerza productiva, en la esfera del trabajo social global y de la valorización capitalista” (Gómez, 2014, p. 307). En pocas palabras, los enfoques de cualquier teoría están determinados y limitados por la forma que toman los saberes para definir la productividad social e implantar relaciones sociales de producción propias.

Por ende, la planeación pública está definida por diferentes aristas de análisis, como las económicas, políticas, filosóficas, organizacionales y sociales. También es necesario considerar los factores que influyen en la toma de decisiones en el ámbito de la planeación, los cuales están contenidos en un sistema de relaciones sociales que plantean medios de control político, como las instituciones básicas de autogobierno. Estos procesos del orden político convierten a la planeación en un escenario de pugna y conflictos que tienden al mantenimiento, transformación y cambio de los procesos sociales dominantes.

Dentro de este marco, la planeación se puede definir como el proceso mediante el cual se intenta

ordenar patrones y esquemas territoriales a fin de adecuar el modo de organización a determinados objetivos comunes. La planeación territorial ha estado ligada al desarrollo regional, puesto que se orienta a “lograr que las actividades a desarrollar al interior de un territorio sean compatibles con la experiencia, dinámica, ubicación de la población y distribución de sus actividades” (Betancourt García, 2001, p. 60); esta se encuentra unida a la planeación de carácter sectorial e institucional. Sin embargo, se opta aquí por los procesos de ordenamiento territorial, dado que estos brindan un escenario integral de planeación de la vida en un territorio determinado. En estos procesos se pueden ver categorías de estudio como lo urbano y lo rural, las cuales, como se estudiará en el siguiente apartado, están en función de los procesos del modo de producción capitalista.

Modo de producción y construcción de ciudad

Castells (2010) indica que la globalización, como fenómeno político y económico, “ha redefinido los límites territoriales del ejercicio del poder” (p. 42); en otras palabras, ha transformado la estructura social predominante y, por ello, las nuevas dinámicas de la acumulación de capital requieren la producción de “un paisaje geográfico favorable a su propia reproducción y subsiguiente evolución” (Harvey, 2014, p. 149). Entonces, los proyectos de construcción de ciudad no son ajenos a los intereses del capital, puesto que asumen un carácter espacio-temporal que actúa como sostén de las relaciones sociales de producción propias del capitalismo². El eje orientador de esta sección es: ¿la construcción de ciudad es una expresión de los procesos de estabilización del modo de producción capitalista? y



Panorámica de Bogotá desde el Cerro de Monserrate.

¿cómo se conforma la ciudad dual a partir de lo global?. Para llegar a una respuesta argumentada, se analizarán fenómenos de la planificación urbana moderna, articulados a las tendencias globalizadoras del capital.

Para comenzar, hay que resaltar que el intento de organizar el espacio en función del capital se efectúa mediante el ejercicio de los poderes estatales (Harvey, 2014), es decir, a través de herramientas como la planeación territorial. Así, tanto el régimen económico como el Estado producen espacios y lugares que sirven a los modos de producción y a las dinámicas de la acumulación de capital³, generando, por un lado, geometrías del poder (Albet y Benach, 2013), es decir, divisiones territoriales de trabajo y, por otro, desarrollos geográficos desiguales (Harvey, 2014). Los procesos de construcción de ciudad están relacionados con las necesidades de integración regional de los territorios; Harvey (2007) plantea que estas necesidades están determinadas por la aceleración (cambios tecnológicos) y la revolución de los transportes y

las comunicaciones, lo cual tiene como finalidad eliminar las barreras espaciales para la acumulación de capital.

La ciudad se puede definir como “el resultado de la división social del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre unidades de producción” (Topalov, 1979, p. 10) porque concentra las condiciones generales de la producción capitalista, al facilitar las dinámicas de generación, circulación y reproducción de capital y fuerza de trabajo. Con la

2. Se recomienda el análisis de *Urbanismo y desigualdad social* de D. Harvey, pues allí el autor estudia las dinámicas de la apropiación territorial de las clases sociales de acuerdo a los roles definidos por el capitalismo, y la movilidad de los factores de producción, acercándose a definiciones como la de *proximidad y accesibilidad*.

3. Si se quiere señalar un ejemplo concreto, sería interesante analizar los procesos de “Acumulación por desposesión” experimentados especialmente en América Latina y los procesos de implantación de las doctrinas neoliberales en la región. Tal es el caso de los procesos de despojo vividos en los Montes de María a finales de la década del noventa y la primera mitad de la década 2000-2010 en el caribe colombiano, y los intereses geoestratégicos de los grupos paramilitares y empresariales en torno a los proyectos agroindustriales en estas regiones.

aparición de la ciudad moderna, el capitalismo radicalizó una ruptura espacial, la relación ciudad / campo, puesto que “[...] las ciudades surgen, en oposición al campo como expresión de la división del trabajo. (Así, ‘las formas de urbanización son, ante todo, formas de la división social y territorial del trabajo’ (Lojkin)” (Kigman y Garza, 1988, p. 25). Entonces, el campo se dedicó a la producción de alimentos para garantizar la producción y alimentación urbana, de materias primas e insumos para la industria y, además, garantizó el mercado para los bienes resultantes de la producción industrial y la generación de divisas. La ciudad se dedicó a ser el centro de producción de bienes industriales, el escenario por excelencia de generación de excedentes y, así mismo, el espacio que dinamiza el desarrollo de las fuerzas productivas y el centro donde se discuten los temas políticos, culturales, sociales y económicos de las sociedades. De acuerdo con lo anterior, no existe una relación contradictoria entre el campo y la ciudad: por un lado, existe una relación dialéctica, o sea, de complementariedad, y por otro, es una relación que permite el intercambio, ya sea de mercancías o de factores de producción.

Los procesos de construcción de ciudad han estado marcados por determinantes históricos que obligan a una diferenciación clara entre varios términos conceptuales, y en sentido estricto, entre ciudad, urbanismo, la cuestión urbana y el hábitat. En primer lugar, las dinámicas de construcción y organización de ciudad están en discusión en ámbitos académicos, donde se han suscitado reflexiones sobre la cuestión urbana articulada a fenómenos de carácter estructural, como el modo de producción hegemónico. Así las cosas, Lefebvre resalta que el urbanismo está relacionado con

“las cuestiones de alojamiento y hábitat y los procesos de organización industrial y planificación global” (1969, p. 165); por ende, para este autor, la cuestión del urbanismo se centra en la forma como los procesos de industrialización configuran el espacio, crean dinámicas propias del hábitat y se apropian las relaciones espaciales. En otras palabras, el urbanismo responde a un carácter ideológico y de clase que traza disposiciones en el territorio según un contexto particular.

De acuerdo con lo anterior, es imposible desligar la noción de la ciudad para poder hablar de la cuestión urbana, pues “la ciudad es una comunidad de asentamiento base sedentario que no produce los alimentos que necesita, es mayor que las comunidades rurales que producen comida, y tiene lugares de encuentro. Y puede existir en sociedades basadas en la reciprocidad” (Castro y Escoriza, 2003, p. 1). Cabe resaltar que la noción de ciudad responde a momentos históricos y dinámicas sociales particulares; así, por ejemplo, se habla de la ciudad medieval, la ciudad moderna y la ciudad posmoderna (Juaristi, 2006).

En este sentido, se puede decir que lo urbano es una manifestación de la forma de organización de las ciudades; se puede decir que lo urbano ha pasado por un proceso de significación dado por luchas y cambios en las relaciones de poder de los territorios, puesto que el capitalismo, como modelo de producción, se ha encargado de generar geografías del poder que ponen en boga dicotomías como ciudad / campo y lo urbano / lo rural. Sin embargo, se asume el carácter dialéctico de estas dos concepciones, pues en la realidad social son complementarias y aportan al proceso de sostén de

la actividad mercantil. En términos funcionales, en lo urbano existe “un ámbito relevante de acción y rebelión política, [dado que] las características propias de cada lugar son importantes, y su remodelación física y social así como su organización territorial son armas para la lucha política” (Harvey, 2012, p. 174).

El proceso de habitar la ciudad está ligado a las dinámicas de apropiación de los espacios, es decir, al derecho de territorialidad por parte de las personas. Hay que tener presente que existe una diferencia entre habitar y hábitat. En efecto, “mientras que el hábitat se configura en un espacio dominado y de dominación predominante, el habitar se resuelve en su propio despliegue rutinario, creativo y múltiple, es decir, de apropiación de la vida espacial cotidiana” (Martínez, 2014, p. 11).

Como se puede observar, las variables aquí definidas no son iguales, sin embargo, sí están orientadas a los procesos de ordenamiento territorial, o sea, al modo de organización, configuración, apropiación y reproducción de espacios-territorios que marcan conductas generales de actuación y de concepción de mundo. Cabe resaltar que para el análisis de estas variables categóricas hay que tener en cuenta los fenómenos estructurales que las producen y que las significan.

Las tendencias globalizadoras del capital han llevado consigo procesos de reestructuración de la ciudad, como lo plantea Castells (1989). La ciudad dual pasa por procesos de transformación en los modelos de organización familiar, social y cultural en el seno de la sociedad capitalista. Dado que la globalización es global, la teoría y el desarrollo social, la reestruc-

turación económica y el proceso urbano regional (Soja, 2008) generan la configuración de postmetrópolis. En las cuales se producen escenarios de reestructuración de la división internacional del trabajo que consolidan nuevos espacios industriales y reafirman una economía espacial reestructurada. No hay que olvidar que el análisis del capitalismo, desde sus inicios, se ha enfocado en la integración mundial, sin embargo, ha venido cambiando su forma y presencia en lo local, como en el caso de los procesos de expansión y localización geográfica de la industria en zonas aledañas a las ciudades. Tampoco hay que desconocer que este fenómeno conlleva “una reorganización de las identidades de clase, nuevas divisiones urbanas respecto del trabajo y un patrón de estratificación social y espacial polarizado y refragmentado” (Soja, 2008, p. 285).

Para responder a la inquietud generada al inicio de este apartado, es fundamental mencionar la relación entre el modo de producción y la configuración y construcción de ciudad, pues los centros urbanos pueden ser tratados como centros de consumo y producción que alteran los patrones de ordenamiento territorial. Además, los procesos de tendencia global pueden suscitar cambios en los procesos espaciales de la sociedad, al punto de generar fenómenos como las dinámicas de conurbación en las ciudades centro. La globalización afianza los procesos de integración inter e intrarregional, produciendo escenarios que permiten la acumulación de capital. Como lo menciona Castells (2010), la globalización y sus formas de mostrar poder generan procesos en la construcción de discurso que tienden a explicar su dinámica. Por esta vía, González (2010) describe la intención de na-

rrativas escalares para explicar el proceso globalizador: por ejemplo, el Estado ahuecado, las ciudades globales o el nuevo regionalismo implican la justificación de las tendencias de homogenización de los escenarios urbanos, desde criterios ideológicos que permiten la solidificación de consensos, pues de fondo manejan una finalidad instrumental. En términos de Harvey (1973), no son más que una apología al *statu quo*.

Procesos históricos de la planeación territorial: mundo, América Latina y Colombia

En el presente apartado se pretende responder a la pregunta ¿qué factores han determinado el proceso de ordenamiento territorial en el país de acuerdo a los acontecimientos de su contexto? Para ello, se hará un recuento histórico de los hechos clave de la planeación pública, en especial, la territorial.

Los procesos de planeación territorial han estado ligados a los procesos históricos. Con la transición hacia el capitalismo como modo de producción global se pasó de creer en aspectos míticos como elementos clave de planificación de la vida en comunidad a la razón como instrumento que explica las acciones humanas en torno a la satisfacción de las necesidades. La racionalidad es “la relación entre los medios y los fines, en la que los fines son, en general, los intereses de un individuo aislado o una empresa” (Friedman, 2001, p. 45), sin embargo, la racionalidad necesita justificarse como escenario de defensa del interés general.

La concepción que se maneja sobre la planeación, especialmente la territorial, está relacionada con la lógica de territorio que se plantea en las sociedades. Por ejemplo, desde una perspectiva ancestral, la planeación es vista como la herramienta de vinculación del hombre con la naturaleza, mientras que para la racionalidad capitalista los procesos de orde-



Barrio Villa Rosita, Tihuaque, Usme. Tomada por Johanna Moyano Cruz, 2014.

namiento territorial están definidos por la lógica de dominación del hombre hacia el espacio natural.

En concreto, en el marco del modo de producción capitalista se crean nuevas dinámicas sociales que originan nuevos procesos territoriales. Por ejemplo, la supremacía de lo urbano sobre lo rural da muestras de las transformaciones en la división social del trabajo y, por esta vía, también se generan cambios en los modelos de desarrollo territorial que van a buscar condiciones para moldear el lugar de generación de excedentes. Anteriormente, la acumulación originaria de capital, es decir, "el proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción" (Marx, 1978, p. 608), concebía la dicotomía entre lo rural y lo urbano a través de dos aspectos: la acumulación de dinero y la fuerza de trabajo libre. En este sentido, la fuerza de trabajo que generaba el mundo rural era aprovechada por la burguesía naciente para formar fábricas, con el fin de reinvertir su dinero para la producción de plusvalía.

Los procesos de planeación pública, tal y como se conocen, surgen a principios del siglo XX, cuando en 1917 la Revolución Bolchevique instaura en Rusia la dictadura del proletariado. Allí, los principios de organización marxista-leninista plantearon que el instrumento que permitiría llevar a cabo el objetivo del Partido Comunista (destruir el Estado y crear la comunidad comunista) sería la planeación centralizada o imperativa (Betancourt García, 2001, p. 58). Esta funcionaba bajo el principio del centralismo democrático, por el cual las discusiones se generaban en las bases o centros de la organización, y las decisiones eran tomadas por un Comité Central que, como su nombre indica, centralizaba el poder en la vanguardia proletaria. En contraste, los países con economías de mercado optaron por la planificación indicativa, en la cual "el Estado realiza las acciones de intervención en la economía y en la sociedad" (Betancourt García, 2001, p. 52). Este tipo de planeación tenía como herramienta de acción la formulación de un plan de desarrollo que garantizaría la lógica y coherencia

de todas las políticas y estrategias que se iban a adoptar; sin embargo, en la década del 30 del siglo XX, el sistema del mundo capitalista entró en la Gran Depresión, lo cual llevó a repensar los procesos de planificación que formulaban los Gobiernos nacionales y, así, con ayuda de los postulados teóricos de Keynes, se replantearon los procesos de acción de la planeación indicativa, otorgándole al Estado mayor campo de acción y generándose una relación armoniosa, vía consensos, con la sociedad civil.

Con la instauración del Congreso Mundial de Arquitectura en 1927, se pone en discusión el papel de la construcción de ciudad en función del proceso económico. Allí se comenzaron a generar lineamientos acerca de las políticas urbanas en el ámbito global. Estos procesos de planificación urbana le generaron al Estado un nuevo papel, el de ser regulador de esas dinámicas, vía valorización. No se puede pasar por alto que las directrices emanadas de este Congreso respondían a la división internacional del trabajo de la primera mitad del siglo XX. En la década del sesenta, en varias partes del mundo, tienen influencia los planteamientos de la concepción socialista y a ello no es ajena China. Por esos años se consolida la Revolución Cultural que abanderaba procesos de empoderamiento de una conciencia ciudadana que no respondiera a los intereses imperialistas del capitalismo. Los procesos de planificación pública en las economías de mercado se originaban con fundamento en los modelos de acumulación de capital y, a su vez, generaron particulares mecanismos de gestión de lo planeado.

Con respecto a América Latina, es relevante señalar algunos sucesos históricos que determinaron



Vía Sumapáz, Cundinamarca. Tomada por Johanna Moyano Cruz, 2014.

las formas de hacer planeación pública. En 1945 se empieza a reflexionar acerca de los procesos de unificación de los mercados internos de los países de la región, pues la mayoría estaban fragmentados, dados los atrasos en comunicaciones y medios de transporte. Este esfuerzo es impulsado por la creación de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), como organismo regional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el cual creía en los procesos de separación de la injerencia de la potencia norteamericana en las decisiones adoptadas en todos los ámbitos de los países latinoamericanos. Dicho organismo se propuso replantear las acciones de desarrollo al distinguir dos roles en los países en la economía mundial: los del centro y los de la periferia. Los primeros contaban con una estructura económica heterogénea y una estructura tecnológica homogénea, y los segundos desarrollaban estructuras económicas especializadas y poseían una estructura tecnológica heterogénea. La CEPAL remontaba estas diferencias a la teoría de David Ricardo, al verificarse que el desarrollo de las ventajas comparativas generaba especialización de territorios en la producción de un bien determinado, lo cual impedía que el mercado se disputara vía precios. En concreto, para la CEPAL, los países de la región debían concentrarse en la implementación de un modelo de importación por sustitución de importaciones (ISI), lo cual permitiría alcanzar las dinámicas de crecimiento del modelo extranjero de desarrollo. En América Latina, varios de estos procesos fueron obstaculizados por la llegada al poder de dictaduras militares que implementaron lógicas en contravía de lo propuesto por la CEPAL. Estos procesos de toma del poder por parte de agentes institucionales fue una reacción a la acogida

de las ideas promulgadas por la recién triunfante Revolución Cubana, pues no convenía que estas ideas se expandieran por todos los países de la región. Tanto en México como en Guatemala la masa de campesinos y sectores populares se levantaba frente a la desigual redistribución de la tierra y, por ende, se comenzó a poner en debate público las cuestiones de la reforma agraria, dada la estructura latifundista rural y los frecuentes procesos de colonización.

En 1965 se dio un vuelco en la región a los procesos que se estaban llevando a cabo, pues la instauración del modelo de las dictaduras militares, en la mayoría de países latinoamericanos, permitió la implementación de medidas de corte neoliberal que reorientaron las funciones del Estado frente a la economía y la sociedad, generando una nueva división internacional del trabajo.

En concreto, en el caso colombiano se ha contado históricamente con un proceso de división territorial en función de las dinámicas económicas y productivas, lo cual ha generado divisiones internas que fragmentan al país. Por ejemplo, las formas de organización en el Oriente respondían al cultivo de café, lo que generaba relaciones precapitalistas de producción, es decir, el jornalero no conataba con su sueldo. Por ello, años más tarde los campesinos y jornaleros se levantaron para exigir condiciones justas en el desempeño de su trabajo (expedición de la Ley 200 de 1936). En el Occidente primaba la explotación de materias primas como el oro, y se dio equivalencia al capital agrario y al comercial. En 1913 se expide el Código del Régimen Municipal con el objetivo de controlar las conicades locales y regionales. En 1914, el mundo estaba en plena primera guerra

mundial, lo cual hizo que escaseara el nivel de importaciones al país y se generara un aumento en la producción interna, así como la consolidación y construcción de un mercado interno que intentó ser unificado. En 1920 se creó un mecanismo de planificación municipal que permitía la recuperación de plusvalías urbanas, dado el factor de migración rural presente en ese momento en el país. Para la primera mitad de la década de los años veinte, también se contó con la presencia de comisiones internacionales, como la Kemerer, que impulsó el cambio de las relaciones capital / trabajo en el país, para que estas se pudieran constituir como relaciones sociales de producción propias del capitalismo.

En el país, el desarrollo de la industria y la expansión del capitalismo habrían sido más dinámicos si se hubiese expedido una normatividad seria en términos de reforma agraria. A pesar de esta carencia, los procesos de integración económica del país fueron impulsados por la existencia del río Magdalena como eje estructurador y principal medio de comunicación del centro con el exterior, y se comenzó a implementar la construcción de ferrocarriles, que permitieron un desarrollo relativo de los territorios. En Colombia se implementó, como en cualquier país capitalista, la planeación indicativa, respaldada por varias instituciones, como el Banco Central Hipotecario, la Caja Agraria e Industrial, y el Instituto de Fomento Industrial. Esta iba acompañada por un gran ahorro interno y dinero en la balanza de pagos, dadas las divisas generadas por el café. En materia agraria, en el país se intentó implementar el modelo norteamericano de producción, que permitía un mercado de compra y competencia entre productores. Hay quienes consideran que la violencia liberal-

conservadora constituyó una forma de solución al conflicto sobre una adecuada estructura productiva del campo, en función del proceso de la industria.

En 1945 aparecen los planes reguladores urbanos, que tenían como finalidad organizar la ciudad. Con la formalización de los Planes de Desarrollo en 1950, se pudo introducir con mayor fuerza la planeación territorial, lo cual fue impulsado por los informes Currier y Leuret. En 1968, con la reforma a la administración pública, se crea el Departamento Nacional de Planeación (DNP), como instancia de planeación en el ámbito nacional. Para la década de 1970 se crean organizaciones y herramientas financieras que dan paso al desarrollo del modelo ISI. Para entonces, una comisión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hizo un informe sobre el pleno empleo, que ayudó a replantear modelos de organización y gestión. En 1986 se abrió paso a la descentralización política, administrativa y fiscal, con la cual surgieron una serie de arreglos normativos, así como nuevas funciones y competencias para las entidades territoriales.

Con la Constitución de 1991 se abrió una ventana amplia para la participación a través de la creación del Sistema Nacional de Planeación Participativa (SNPP), como una forma de articular el proceso constituyente en torno al Consejo Nacional de Planeación (CNP) y a los Consejos Territoriales de Planeación. La Ley Orgánica 152 de 1994 y la Ley 388 de 1997, junto con la Reforma Municipal, dimensionaban las vías para que la planeación se convirtiera en la estrategia para la descentralización, algo plausible para la participación, particularmente en lo local. En concordancia con lo propuesto por la Cepal—transformación productiva,



Usme, Bogotá. Tomada por Johanna Moyano Cruz, 2014.

inserción en el mercado internacional y equidad en la economía—, se inició la tarea de promover la descentralización a través de la planeación.

Los factores que influyeron en la consolidación de los procesos de planeación pública están determinados por dinámicas del orden global y regional, y por cuestiones de carácter económico, político, social y cultural. Por su parte, en las primeras décadas del siglo XX la planeación territorial fue hecha con base en la cuenca del río Magdalena, como eje transversal del país y como medio de comunicación y transporte único.

Perspectiva de la planeación pública territorial hacia el posacuerdo

Colombia se prepara, a partir del proceso de negociación entre las FARC-EP y el Gobierno actual de Juan Manuel Santos, para el posconflicto. Es decir, para una fase de transición que, sin duda, ponga en marcha las transformaciones

requeridas para que la vida política y social no sea dinamizada por la violencia. Es necesario tener presente que el conflicto es inherente a la vida en comunidad y tiene diferentes manifestaciones, por ende, el eventual escenario de posacuerdo podría abrir un ambiente de democracia y dignidad, en donde aquellas manifestaciones se ejerzan por vías no violentas y se asuman como un activo para el cambio social. Este apartado tiene como objetivo responder a la siguiente cuestión: ¿qué propone en lo territorial el PND 2014-2018? y ¿aquello está en relación con lo abanderado por el proceso de paz?

En el marco de los diálogos adelantados en La Habana, Cuba, es importante señalar la consigna de la paz territorial, pues esta es la apuesta de construcción de la paz desde las regiones, es decir, el aporte que se hace desde lo local para la consolidación de la reconciliación nacional y la consecución de la paz estable y duradera. Como lo considera la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, “conseguir la paz implicará una transformación de los territorios, con un fortalecimiento institucional y una fuerte

participación ciudadana" (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2015, p. 13). Por tanto, es necesario hacer reformas en los procesos de planeación participativa desde la construcción conjunta de los territorios, y para ello se requerirá la participación activa de diferentes expresiones de la población que promuevan el diálogo social en las regiones para "establecer pactos territoriales entre actores locales", articulados con los proyectos nacionales (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2015). La planeación del territorio deberá regirse por la inclusión, la incidencia, la reconciliación y la innovación, y estos principios deben ser transversales a los procesos de participación ciudadana. En otros términos, deberá establecerse una planeación participativa para todos los ámbitos, esto es, desde la planeación institucional hasta la planeación sectorial.

Los pilares del PND 2014-2018 (2015), "Todos por un nuevo país", son la paz, la equidad y la educación. Este planteamiento es interesante a la luz de las necesidades de construcción de paz con justicia social, sin embargo, frente a las estrategias transversales de aquel PND, entre las cuales se consideran dos especialmente, seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz y crecimiento verde, podrían ser contrarias a lo propuesto como principios claves para el escenario de posacuerdo.

En este sentido, en el marco del análisis de los procesos de ordenamiento territorial, el PND "Todos por un nuevo país" impulsa el Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (Sinapine), que constituye la estrategia de gestión pública para la planeación integral de los territorios. Además, asume los proyectos de interés nacional y estratégi-

co (PINE) como instrumentos de gran impacto en el crecimiento económico y social del país. No obstante, al ser estos instrumentos declarados de utilidad pública e interés social, comienzan a hallarse contradicciones: por un lado, al ser tratados bajo estos criterios hay vía libre para expropiar administrativa o judicialmente predios locales y, por otro, se crea la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE), que podrá declarar PINE en territorios que están en proceso de restitución de tierras y, de darse ese caso, se compensará a los titulares con un predio de similares condiciones. De tal modo, el Gobierno hace una lectura del territorio como soporte de los procesos de desarrollo económico y como medio de producción, dadas sus características físicas y naturales (Sánchez, 1990, p. 96), y no como escenario de construcción de proyectos individuales y colectivos que contribuyan a la construcción de paz.

Por otro lado, el PND 2014-2018 hace énfasis en los trámites para solicitar Licencias Ambientales ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Así, la solicitud de las prórrogas de concesiones mineras se podrán tramitar dos años antes de que se acabe el contrato, hasta por treinta años más y, para ello, la Autoridad Minera Nacional estudiará la viabilidad de la prórroga, realizando una evaluación de costo-beneficio. En este contexto, se desconoce que Colombia es el segundo país en el mundo con el mayor número de conflictividades medioambientales, solo antecedido por la India, dentro de las cuales la mayor parte están inmersas en las dinámicas mineras y extractivas (EJAtlas, 2012). Estos conflictos se enmarcan en la explotación de recursos naturales como el oro, el platino, las esmeraldas, el coltán

y el carbón, llevada a cabo, en su mayoría, por multinacionales como Drummond, American Port Company, AngloGold Ashanti, Coltán SAS, Gran Colombia Gold, etc. Estos proyectos fueron impulsados desde lo institucional y una de las consignas del PND 2010-2014 es "Prosperidad para todos", pues señala que "el sector minero-energético es la oportunidad para generar crecimiento sostenible y mayor equidad social, regional e intergeneracional" (Congreso de la República, 2010, p. 1). Estas dinámicas se afianzaron mediante la creación de la figura de la locomotora minero-energética, que aunada a la confianza inversionista y los procesos amplios de militarización del campo, ha generado una Colombia con altas tasas de ganancias, dadas las exenciones tributarias por responsabilidad social empresarial, la creación de infraestructura y el mejoramiento de las vías que comunican a todo el país. En términos de lo que se discute en La Habana, el Gobierno nacional ha dejado en claro que no está en debate el modelo económico del país, es decir, que no habrá un cambio estructural. Entonces, puede que se suavicen las conflictividades en muchos aspectos de la vida nacional, pero en el tema medioambiental no habrá cambios sustanciales mientras no se modifiquen las relaciones técnicas y sociales de producción, o sea, el modo de producción en su conjunto, más aún cuando la mayoría de procesos generadores de conflictividades sociales tiene una garantía plena de explotación de recursos naturales hasta el 2034⁴.

En esta misma línea, el PND 2014-2018 considera necesaria

4. Para el caso específico de El Cerrejón y Cerro Matoso.

la creación del mecanismo de intervención integral en territorios rurales, que tiene como eje estructurador el criterio de ordenamiento social y productivo de estas tierras, y promueve su desarrollo a través de la formalización de la propiedad rural. En este marco se realizará un catastro multipropósito, en cabeza del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y se creará el Sistema Nacional de Gestión de Tierras, que fomentará el uso de las tierras como recursos para alcanzar el desarrollo rural. En este punto, cabría preguntarse si lo que se acordó en La Habana sobre la Política de Desarrollo Agrario Integral contempla un enfoque de desarrollo humano, integral y sustentable, el cual sería necesario para la consolidación de la paz con justicia social en el ámbito rural, pues se trataría de una visión holística que asume el “reconocimiento social, político, económico y cultural de los seres que habitan la Colombia rural” (Carrero, 2014, p. 78).

En este sentido, otro aspecto de estudio sería la Estrategia territorial: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial, pues afianza el papel del contrato plan como herramienta para el fomento del desarrollo territorial, es decir, funciona a modo de articulación entre el PND y los planes de desarrollo departamental y planes de desarrollo municipales. De esa manera, esto estaría articulado a los procesos de planeación de políticas públicas orientadas al cierre de brechas intra e interregionales, puesto que armonizarían las disposiciones locales, regionales y nacionales.

Teniendo en cuenta algunos elementos constitutivos del

PND “Todos por un nuevo país”, se podría decir que, si bien la política de paz asumida por el actual gobierno de Juan Manuel Santos plantea el escenario de posacuerdo como espacio de consolidación de una paz estable y duradera, los planteamientos de dicho documento, como herramienta nacional de planeación participativa de la sociedad colombiana, podrían desarticular los propósitos de los acuerdos con la insurgencia, o incluso orientarlos a escenarios de reestructuración de estrategias del capital para llegar a todos los rincones del país, y así instaurar modelos de acumulación de capital⁵ acordes al paradigma del desarrollo sostenible y a la inversión extranjera directa.

Conclusiones

Como es obvio, los procesos de planeación no son neutrales, pues responden a una visión de mundo de la que se deriva una serie de principios y categorías de análisis que permiten procesos de acercamiento a las dinámicas de construcción, configuración y apropiación del territorio. Ejemplos de esto son el tipo de planeación aplicado a los países socialistas, o imperativo, y el aplicado a los países de economía de mercado, o indicativo: es claro que cada una de estas lecturas responde a un papel y rol desempeñado por el Estado, el mercado y la sociedad en su conjunto.

Por su parte, la planeación pública se entiende como un proceso de carácter técnico-político que, ante el análisis de la realidad, busca crear al-

5. Sin embargo, también se podría hablar de modelos flexibles de acumulación de capital.

ternativas encaminadas a la emancipación social. Además, es multicéntrica, porque puede tener carácter económico, político, social y territorial.

Por otro lado, es claro que los procesos de construcción de ciudad responden a las relaciones sociales de producción que se generan en un espacio. Por ejemplo, con las tendencias globalizadoras del capital son muy frecuentes algunos fenómenos nuevos asociados a ellas, como la conurbación o la localización de industrias en zonas aledañas. En este punto, hay que señalar la falsa dicotomía entre la ciudad y el campo como una de las contradicciones del capitalismo, pues como se argumentó, estos dos escenarios interactúan de una forma dialéctica y complementaria: lo rural necesita de lo urbano y lo urbano necesita de lo rural.

Existen procesos generales de implementación de modelos de planificación pública que repercuten en los procesos de los países. Además, en ello también juegan su papel los aspectos y hechos relevantes de lo nacional, lo regional y lo local.

Para terminar, se resalta la necesidad de replantear los procesos de planeación del territorio, pues en el marco del actual proceso de paz no se puede hablar de la misma planeación que ya se ha concebido antes en el país. En efecto, el posible escenario de posacuerdo requiere de cambios estructurales que permitan la consolidación de la paz estable y duradera.

Financiación

Ninguna

Conflicto de interés

Ninguno

Referencias

- República de Colombia (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", Ley 1750 del 2015. Bogotá: Diario Oficial - Imprenta Nacional.
- Albet, A., y Benach, N. (2013). Doreen Massey. Un sentido global del lugar. *Investigaciones geográficas* N° 81, 150-153.
- Beltrán, S. A. (2013). Espacio y capitalismo: la crisis capitalista, el territorio y las resistencias civiles. *Ciencia Política*, 16, 139-167.
- Betancourt García, M. (2001). *Planeación y participación. Construyendo la democracia local*. Bogotá: Instituto María Cano.
- Carrero, D. (2014). Transformar el modelo para lograr la paz; una aproximación a la economía política del conflicto en Colombia. En H. Guerrero, y J. Wilches, *Perspectivas multidimensionales de la paz en Colombia* (pp. 55-86). Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Castells, M. (1989). *La ciudad dual*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (2010). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castro, P., y Escoriza, T. (2003). ¿Qué es una ciudad? Aportaciones para su definición desde la Prehistoria. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Recuperado de [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(010\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(010).htm)
- Congreso de la República. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos". Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=r6xQE9fkGPI%3D&tabid=82>
- EJAtlas. (2012). *Conflictos Ambientales por país*. Recuperado de <http://ejatlas.org/country>
- Fals Borda, O. (2000). Hacia un socialismo ecológico. En O. Fals Borda, *Acción y Espacio. Autonomías en la nueva República* (pp. 93-99). Bogotá: Tercer Mundo Editores; IEPRI-UN.
- Friedman, J. (2001). *Planificación en el ámbito público del conocimiento a la acción*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública; Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Gil, M. Á. (2001). Planificación Estratégica. "Método DAFO". En T. Villasante, M. Montañés, y P. Martín (Comps.), *Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía* (pp. 123-167). España: El Viejo Topo.
- Gómez, A. (2014). Paolo Virno, lector de Marx: General Intellect, biopolítica y éxodo. *ISEGORÍA* 50, 305-318.
- González, S. (2010). Las narrativas escalares de la globalización. Neoliberalismo y ciudades competitivas. En U. N. - F. Económicas, *Escalas y políticas del desarrollo regional* (pp. 123-149). Buenos Aires: Universidad Nacional del Litoral.
- Harvey, D. (1973). *Urbanismo y desigualdad social*. México: Siglo XXI Editores S.A.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Ediciones Akal, S.A.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal S.A.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- Juaristi, J. (2006). *El Aire de la Ciudad*. Universitat de Illes Balears. Recuperado de http://www.uib.cat/ggu/pdf_VII%20COLOQUIO/23_JUARISTI_elairedelaciudad.pdf
- Kigman, E., y Garza, G. (1988). *Las ciudades en la transición al capitalismo & modo de producción y urbanización*. Quito: Ciudad. Centro de Investigaciones.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Martínez, E. (2014). XIII Coloquio Internacional de Geocrítica: El control del espacio y los espacios de control. Configuración urbana, habitar y apropiación del espacio. Barcelona: Universidad de Barcelona (pp. 1-21).
- Marx, C. (1978). Proceso de Acumulación de Capital. En C. Marx, *El Capital*. Tomo I (pp. 606-658). México: Fondo de Cultura Económica.
- Miklos, T., y Tello, E. (2007). *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. México: Fundación Javier Barros Sierra.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2015). *Entérese del proceso de paz* (3a ed.). Bogotá, Colombia: Publicación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Sánchez, J. E. (1990). *Espacio, economía y sociedad*. España: Siglo XXI Editores.
- Soja, E. (2008). *Postmetrópolis*. Madrid: Traficantes de Sueños - MAPAS.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- Villarreal Barón, J. M. (2001). *La planeación local. Espacios para la participación ciudadana y comunitaria*. Colombia: Tiempo de Leer.
- Villasante, T. (2010). *La socio-praxis: un acoplamiento de metodologías implícitas*. Recuperado de <http://virtual.funlam.edu.co/repositorio/sites/default/files/repositorioarchivos/2010/03/Socio-praxisTomasR%20Villasante.354.pdf>

El análisis del conflicto desde el materialismo histórico.

Aproximaciones a las dinámicas de la sociedad capitalista

Johanna Moyano Cruz

Estudiante de VIII Semestre de AP ESAP.

johannamoyanocruz@gmail.com

Lina Marcela González

Estudiante de IX Semestre de AP ESAP.

linamarcelagonzalez.gonzalez7@gmail.com



Ilustración de René PÉRIN, L'Incendie du Cap, ou Le Règne du Toussaint-Louverture. J sup er. 1802.

Palabras clave

Materialismo histórico, capitalismo, dinámicas sociales, lo público, correlación de fuerzas, lucha por la hegemonía, estado.

Resumen

El materialismo histórico es una apuesta teórica (Harnecker, 1969, p. 281) moderna y, por lo tanto, racional, en marcada en la idea de progreso. Concibe las dinámicas sociales desde un ámbito dialéctico, "multilateral y pleno de con-

tradiciones" (Lenin, 1980), por lo que sirve como una herramienta de análisis. Partiendo de la premisa de que el materialismo histórico tiene vigencia en el marco del estudio de las relaciones sociales propias del capitalismo, en este escrito se intenta dar respuesta a cómo se pueden caracterizar los conflictos generados en la sociedad capitalista desde el marxismo y cuál es el rol que adquiere lo público en estos.

En este sentido, en el documento se trata de relacionar el materialismo histórico y el análisis de los conflictos sociales para poner de presente la pertinencia de este esquema teórico bajo el estudio de las dinámicas de la sociedad capitalista. Entonces, se transita en un tríptico, en primer lugar se habla de las condiciones materiales de existencia, que en términos de conflicto generan necesidades individuales y

colectivas, que son clave al momento de analizar el estilo de vida bajo el capitalismo (incluyendo la concepción de mundo, que por supuesto es de clase). Luego se describe la correlación de fuerzas como relación entre actores para vehicular sus intereses hacia la solución de necesidades colectivas. Finalmente, se presenta la intervención del Estado como forma de coerción y consenso, y allí se resalta la noción de lo público desde ámbitos dialécticos y complementarios.

Introducción

El materialismo histórico es una apuesta teórica (Harnecker, 1969, p. 281) moderna y, por lo tanto racional, en marcada en la idea de progreso; concibe las dinámicas sociales desde un ámbito dialéctico, "multilateral y pleno de contradicciones" (Lenin, 1980), por lo que sirve como una herramienta de análisis. Partiendo de la premisa de que el materialismo histórico tiene vigencia en el marco del estudio de las relaciones sociales propias del capitalismo, en este escrito se intenta dar respuesta a cómo se pueden caracterizar los conflictos generados en la sociedad capitalista desde el marxismo y cuál es el rol que adquiere lo público en estos.

El desarrollo de este ensayo se divide en cuatro grandes secciones. En primer lugar se expone el esquema de análisis del materialismo histórico y se hace énfasis en las concepciones de estructura y superestructura que se construyen desde la teoría marxista; luego, se da cuenta del análisis de la conflictividad social desde la teoría seguida en este documento partiendo de la correlación de fuerzas entre actores y el nexos con el modo

de producción capitalista; en un tercer momento se analiza el rol de lo público en las dimensiones que se derivan de la lucha de clases y, finalmente, se brindan unas conclusiones generales.

Bases del materialismo histórico: análisis desde el marxismo

En este primer apartado se hace un esbozo general del materialismo histórico, de sus premisas fundamentales y su conexión con el análisis de los conflictos sociales. El materialismo histórico "es una teoría científica" (Harnecker, 1969, p. 281), asimismo es una herramienta de análisis de las relaciones tejidas en el conjunto de la sociedad capitalista, cabe resaltar, en palabras de Lenin (1980, p. 88), que "no es un dogma, es una guía de acción".

El papel asumido por la teoría marxista en la crítica al sistema capitalista se cimienta en tres aspectos fundamentalmente: la realidad comprobable, la visión holística de la realidad social y la lucha por la hegemonía (Beltrán, 2013). El marxismo es una teoría crítica o de la revolución, resultado de la Modernidad y de fenómenos históricos: la Ilustración (s. XVIII), la Revolución Francesa (1789) y el Hegelianismo (s. XVIII-XIX), asimismo es importante el papel que asume la economía clásica en el estudio del régimen económico (Lenin, 1913). Siguiendo lo anterior, el marxismo busca intervenir las condiciones materiales de existencia con el fin de transformar el orden institucional, jurídico, moral e ideológico constituido, encaminándose hacia la emancipación social, estadio último del desarrollo histórico de la humanidad.

Una de las premisas centrales de esta herramienta de análisis es el estudio de las realidades concretas desde las condiciones materiales de existencia. Así, se enfoca en las relaciones técnicas y sociales de producción y, en consecuencia, en el desarrollo de las fuerzas productivas, teniendo en cuenta que estas son la génesis del orden social. Por este camino, Marx (1989) resalta que las relaciones sociales de producción son determinantes para cualquier momento histórico, puesto que define todas las dimensiones de la vida humana. En una visión gramsciana del asunto, lo superestructural determina también las relaciones sociales de producción y tiene un desarrollo dialéctico¹, de tal suerte que juntas van a formar un "bloque histórico". Gramsci da un vuelco a la consideración de que "el conjunto complejo, contradictorio y discorde de las superestructuras es el reflejo del conjunto de las relaciones sociales de producción" (Gramsci, 1971, p. 46), puesto que, para él esto se deriva en un sistema totalitario de ideología. Entonces "el razonamiento se basa en la reciprocidad necesaria entre estructura y superestructura" (reciprocidad que es, por cierto, el proceso dialéctico real) (Gramsci, 1971, p. 48).

Así las cosas, los hombres y las mujeres se introducen en determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, estas son las relaciones de producción que corresponden al desarrollo de las fuerzas productivas

1. Es necesario en este punto resaltar que Gramsci (1971) acuña el término "catarsis" para referirse "al paso del momento meramente económico al momento ético-político, esto es, la elaboración superior de la estructura en superestructura en la conciencia de los hombres, es decir, es aquí donde radica el sentido dialéctico gramsciano en la relación analizada.



materiales. Dichas relaciones de producción configuran la estructura económica de la sociedad, y esta, a su vez, define la superestructura jurídica y política que constituye la conciencia social (el ser social determina la conciencia humana). Así, las relaciones económicas son el modo en que hombres y mujeres producen el sustento de sus vidas, entonces, son la base determinante de la historia de la sociedad, es decir, las condiciones económicas supereditan el desarrollo histórico, político, artístico, etc. Son los hombres y mujeres quienes hacen la historia dentro de un medio que los condiciona y con base en las relaciones económicas en sociedades en las que impera la necesidad.

Se parte de la consideración de que "tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden ser comprendidas por sí mismas ni por la pretendida evolución general del espíritu humano, sino que, al contrario, tienen sus raíces en las condiciones materiales de vida" (Marx, 1989, p. 7), pues el modo de producción de la vida material condiciona el proceso de vida social, lo que quiere decir que si cambia la base económica, cambia la superestructura y ocurren transformaciones materiales e institucionales. Siguiendo a Lenin, se ratifica que "la política es la expresión concentrada de la economía".

Según Beltrán (2013), este método se asienta en tres contradicciones; la primera es la del hombre / naturaleza, en la que se afirma que la naturaleza es la extensión orgánica del hombre y que el impulso inicial del ser humano es el de sobrevivir mediante la transformación de esta, en otras palabras, si bien se deviene de la naturaleza y se

existe en el marco natural, esta es negación del ser, por lo que se hace necesario alterarla para hacerla útil. Así, "las relaciones entre el hombre y la naturaleza, como violación constante de un orden natural establecido, se rigen siempre por la violencia" (Sánchez, 1967). En este proceso, su producción se convierte en un acto social y de humanización, concretamente en el desarrollo de las fuerzas productivas. Es importante manifestar que la vida social es la forma en la que la sociedad humana consigue resolver el problema de su existencia a través de la transformación de la naturaleza para su utilidad.

La segunda contradicción es la presente entre las fuerzas productivas / relaciones sociales de producción. Las primeras son el sustento de un momento determinado de la capacidad productiva social de los hombres, y las segundas, las dinamizadoras del proceso de transformación de la naturaleza, lo que las convierte en un obstáculo para el pleno desarrollo de las primeras. Al respecto Marx (1969) señala: "al llegar a una fase determinada de desarrollo las fuerzas productivas materiales de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes". Sin embargo, conjuntamente forman un modo de producción determinado. He aquí su carácter dialéctico.

Por último se encuentra la relación dialéctica de estructura / superestructura, que se delimita en el marco de una tensión permanente entre las dinámicas económicas y las instituciones que las gestionan. Es así como el sujeto activo de las transformaciones es las clases sociales, dado que la lucha de clases (enfrentamiento histórico dominantes-dominados) se posiciona como la causa de las

transformaciones de la base a la superestructura, derivando en la acción política, definida como la capacidad de las clases para hacer que sus objetivos como sujeto colectivo antecedan las dinámicas productivas, y la capacidad política como la posibilidad de juntar esfuerzos para concretar intereses, teniendo siempre en cuenta los limitantes históricos que corresponden a la acción organizativa y a la violencia.

Por otro lado, es necesario evidenciar la importancia del concepto de lucha de clases, dado que “el estudio del conjunto de las aspiraciones de todos los miembros de una sociedad dada o de un grupo de sociedades puede conducirnos a una determinación científica del resultado de esas aspiraciones” (Lenin, 2000). Es de destacar que la fuente de donde brotan esas aspiraciones contradictorias son siempre las diferencias de situación y de condiciones materiales de existencia de las clases en que se divide cada sociedad. Concretamente, la lucha de clases es el enfrentamiento de dos clases con inte-

reses radicalmente distintos, es decir, “aparece cuando una clase se pone a otra en la acción y por lo tanto sólo aparece en un determinado momento del desarrollo de una sociedad” (Harnecker, 1969, p. 251). Ahora bien, la lucha de clases se divide en tres niveles: la lucha económica, la lucha ideológica y la lucha política. Esta tipología es descrita por Marta Harnecker (1969, pp. 252-254), ella define la lucha económica como el enfrentamiento de las clases a nivel de la estructura económica, o sea, entre la clase explotadora y la explotada. Siguiendo estas definiciones, la lucha ideológica se manifiesta entre la ideología de la clase hegemónica y la ideología de la clase subalterna, por último, la lucha política es la lucha que se asume en términos de las pugnas por la hegemonía² y del poder del Estado.

Articulando lo anterior con el análisis de la conflictividad social, esta implica el reconocimiento de la estructura y la superestructura, y su relación dialéctica en el seno de la sociedad civil burguesa, cuya anatomía se debe buscar a través de la economía política según lo planteado por Arico (2011³). Se debe tener en cuenta que las pugnas sociales nacen de un proceso de tensiones económicas, en el cual se pone de manifiesto una necesidad individual derivada de las condiciones materiales de existencia. Esta es atravesada por una correlación de fuerzas existente en los actores de la sociedad –la cual se analiza en el siguiente apartado– y que se consolida en la lucha de clases económica, ideológica y política,

y se enfoca a la búsqueda de la hegemonía del conjunto de la sociedad.

Correlación de fuerzas: modo de producción capitalista y resistencia subalterna

Este apartado tiene como objetivo hacer un acercamiento a la correlación de fuerzas, al modo de producción capitalista y a las resistencias que tienen como escenario la sociedad como expresión de la lucha de clases antes explicada. La correlación de fuerzas es vista como la relación existente entre los actores que vehiculizan las contradicciones sociales y su lucha por la hegemonía. Llegados a este punto son necesarios los aportes de Antonio Gramsci (1975) en términos de su análisis de situaciones, es decir, la descripción de los tres momentos por los que atraviesa la relación de fuerza política, a saber, el momento económico-gremial (económico-corporativo), que representa la función que ocupa la clase en medio del proceso de producción capitalista, es allí donde la clase toma el papel de clase en sí⁴, es decir, la unión de la clase para darle satisfacción a sus necesidades individuales materiales. Un segundo momento es el sociopolítico, y se adquiere una conciencia política colectiva, en el cual se juega una solidaridad de intereses. Según Gramsci (1975), en este momento se plantea la cuestión del Estado en la búsqueda de una igualdad jurídico-política con la clase hegemónica. Allí se tiene un sentido reformista, pero no se ha adquirido una conciencia radical frente a lo existente. El tercer momento es aquel en el que la clase toma el papel de clase

2. Gramsci introduce este término en sus escritos, lo define como la capacidad de dirección, de conquistar alianzas, la capacidad de proporcionar una base social al Estado. En este entendido, “toda la clase, para afirmar su poder debe ejercer la hegemonía (coerción y consenso) sobre las clases antagónicas, pero al mismo tiempo debe asegurarse la dirección de las capas y las clases sociales no antagónicas” (Gramsci, 1967, p. 30).

3. José Arico en su texto “Nueve lecciones sobre economía y política en el marxismo” hace un recorrido por los elementos fundamentales para dilucidar la teoría de la sociedad en Marx, pasa por Hegel, del cual toma las nociones del trabajo alienante y alienado, y la relación entre amo y esclavo. Por otro lado cuestiona las tesis de Feurbach e introduce un elemento principal en toda la teoría marxista: la filosofía de la praxis como la comprensión de todos los actos de la vida social. Marx (citado por Arico, 2011) señala que la clave de interpretación de la historia de la sociedad debe buscarse en el concepto de sociedad civil, cuya anatomía debe analizarse en la economía política que determina las condiciones materiales de existencia.

4. Retomando a Marx, Ponce (2001, p. 27) expone “la clase en sí con pura existencia económica, se define por el papel que desempeña en el proceso de la producción”.

para sí⁵ y comienza a intervenir las condiciones materiales para la transformación de las superestructuras complejas.

Frente al modo de producción capitalista se puede inferir de la lectura del *Manifiesto del Partido Comunista* que el capitalismo lleva consigo: la cosificación de las relaciones sociales de producción, la depredación de la naturaleza⁶, la explotación del hombre por el hombre, la acumulación de capital⁷ y la alienación de los sujetos por medio del trabajo asalariado. En este sentido, el modo de producción capitalista garantiza que la burguesía siga concentrando cada vez más los medios de producción, la propiedad y la población del país. "Reúne a la población, centraliza los medios de producción y concentra en manos de unos pocos la propiedad. Por lógica, este proceso tenía que conducir, a un régimen de

centralización política" (Marx & Engels, 1842).

Por otro lado, las resistencias subalternas tienen que ser estudiadas a partir de la introducción de una nueva variable a la teoría marxista, el espacio, tratado como escenario de pugnas y construcción social, cultural e ideológica, en el que se encuentran diversos actores, desarrollado a partir de las condiciones materiales de existencia determinadas por un modo de producción concreto. Es necesario resaltar que se está frente a una relación dialéctica entre espacio / condiciones materiales de existencia, puesto que, si bien en ciertas condiciones de vida determinan el espacio social y natural, el espacio va a tomar un papel fundamental a la hora del desarrollo de las condiciones de existencia. Incluso, "el espacio es la construcción dinámica de la acción social en el territorio que desarrolla estructuras sociales sedimentadas, que se relaciona con múltiples expresiones de la vida humana" (Beltrán, 2013). En síntesis, si se ve al espacio como una relación social, de una parte se da un vuelco a su concepción de fisicalidad, y se abre campo a la dimensión político-, ideológica y cultural y- por otra, se amplía el análisis del espacio como escenario de la acción colectiva. Es

aquí donde tienen lugar las resistencias subalternas. Para aclarar esta idea se recalca que "un cuidadoso estudio revela que Marx reconocía que la acumulación de capital se produce en un contexto geográfico y que así mismo produce tipos específicos de estructuras geográficas" (Harvey, 2007, p. 265), por ende, el espacio está impregnado de la lucha de clases en todos sus niveles. Además, es allí donde surgen acciones contrahegemónicas que gestan dinámicas de resistencia social. Estas luchas van desde un ámbito de defensa de la territorialidad hasta las pugnas por modelos alternativos de sociedad.

Resumiendo, los conflictos sociales nacen de las necesidades individuales, es así como la comunidad se va agrupando para conseguir esos fines económicos que los unen, específicamente la subsistencia. Por ende, en su lucha gremial logran que esas necesidades insatisfechas se vuelvan una demanda social y luchan por la garantía política de la misma. Así mismo, los conflictos sociales se ven en relaciones espaciales que logran localizar los procesos de acumulación y reproducción del capital. Como consecuencia se da la intervención del Estado mediante las políticas públicas⁸ o los instrumentos institucionales.

5. La clase para sí, con existencia a la vez económica y psicológica, "se define como clase que ha adquirido, además, la conciencia del papel histórico que desempeña, es decir, que sabe lo que quiere y a lo que aspira" (Ponce, 2001, p. 28), es decir, toma conciencia de los intereses de otros grupos subalternos.

6. Es claro que para el marxismo, como se expuso en el primer apartado, la naturaleza es un objeto utilizable y el cual dota al hombre y a la mujer de medios para lograr su subsistencia, es decir, que en muchos casos el mismo modelo comunista podría ser depredador o aplicar la llamada autodestrucción innovadora desglosada por Berman (1988) para el caso concreto de la Unión Soviética.

7. Se define la acumulación originaria de capital como "el proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción" (Marx, 1978, p. 608). Por ende, el capitalista logra vender la mercancía producida y reconvertir en capital la plusvalía. Algunos aportes posmodernos como el de Harvey (2005) amplían el espectro de estudio de la acumulación de capital al introducir la acumulación por desposesión.

8. Las políticas públicas contribuyen al proceso de cohesión social dado desde el ámbito institucional hacia las clases subordinadas, es decir, se convierten en una herramienta de la clase dominante para prolongar su poder y perpetuar en sus manos la propiedad de los medios de producción.



Salón comunal Barrio Villa Rosita, Tihuaque, Usme. Tomada por Johanna Moyano C. 2014.

les, entonces, “las políticas del Estado son, en consecuencia, el producto de la confrontación entre clase” (Poutlanzas, 2007, p. 254). Dependiendo de los resultados, el grupo subalterno asumirá su papel de clase en sí y para sí, y agudizará las contradicciones de la lucha de clases hasta llegar a una transformación radical de la superestructura existente.

Lo público: escenario donde se concretan la lucha de clases y las pugnas por la hegemonía

En este tercer apartado se tratará de dar respuesta a cuál es el rol que cumple lo público⁹ en el análisis desde el materialismo histórico a los conflictos sociales inherentes a la sociedad capitalista. La existencia del modo de producción capitalista contiene un aspecto importante para su supervivencia, este es el ideal de desarrollo propio de la Modernidad. Así mismo supone una relación con el Estado y sus formas de acción, caracterizada por una lucha de clases que pugnan por el poder en el Estado para convertirse en clase hegemónica.

Marx logró identificar el desarrollo en la sociedad capitalista (tanto individual, como el de toda la sociedad en su conjunto) asociado a un proceso de crecimiento continuo, incesante, sin frontera (Berman, 1988) y creativo que construye. Sin embargo, la burguesía se ha alienado de su propia creatividad, ya que en el afán de convertir todo en más rentable, todo está hecho para ser destruido mañana, aplastado o desgarrado, pulverizado o disuelto, para poder ser reciclado a la semana siguiente, para que todo el proceso comien-

ce una y otra vez, y esperar formas más rentables (Berman, 1988) reproduciendo las dinámicas del mismo sistema.

Este ideal del desarrollo burgués a su vez coincide con un devenir histórico del Estado y sus funciones. De acuerdo con los argumentos que plantea Harvey (2007), el Estado cumple una función en relación con el desarrollo económico capitalista al garantizar y reproducir las relaciones básicas del capital. Lo anterior lo convierte en un instrumento de dominación de clase, porque está organizado para sostener la relación básica y contradictoria entre capital y trabajo. Igualmente, el Estado es el encargado de perpetuar la división de la sociedad en clases, de positivar el derecho de la clase poseedora de explotar a la que no posee nada, y dar la preponderancia de la primera sobre la segunda (Engels, 1996, p. 108).

En este sentido el régimen político (entendido como el conjunto de instituciones estatales, el sistema de partidos, así como el orden ideológico que le corresponde) es una expresión activa de la estructura de la sociedad, puesto que, está definido por el sistema político, que cumple la función de contenedor y de aparato de dirección de las tácticas y estrategias empleadas por las condiciones mismas del modelo de producción capitalista, y que da una posición preponderante al ámbito internacional en las dinámicas de la vida nacional (Gramsci, 1975).

El Estado construye trabajosamente las instituciones. El poder se ejerce para ayudar a crear las relaciones sociales capitalistas que las instituciones estatales deben reflejar en último término. En este sentido, el Estado representa una relación activa en la his-

toria capitalista, que demuestra una interacción dialéctica entre estructura y superestructura, las cuales nacen simultáneamente y no consecuentemente. Esto se puede ver al analizar el desarrollo del modo de producción capitalista que estuvo acompañado, en algunos aspectos procedido, por la creación y la transformación de las instituciones y las funciones estatales para que se cubrieran las necesidades específicas del mismo (Harvey, 2007).

El cumplimiento de las funciones estatales está dirigido a ocultar las contradicciones que existen en el interior de un Estado que busca ejercer poder para un interés de clase y sostener que sus acciones son para el bien de todos y todas (consenso en el seno de la sociedad). Mientras que genera un tipo de autonomía relativa a la acción estatal al investirse de autoridad y situarse en apariencia por encima como un poder que modera el conflicto social del que es sujeto el mismo y la sociedad constantemente por la lucha que se da entre clases con intereses económicos opuestos entre sí, su régimen también afirma la relación ideología-Estado haciendo ver que existen ideas que se presentan como intereses independientes de clase, donde la ideología dominante crea un interés común ilusorio, cuya idealización oculta la separación

⁹. Como punto de partida es necesario decir que tanto las nociones de lo público, del Estado y de la democracia responden a diferentes miradas, o sea, varían dependiendo de la visión del mundo que se tenga. Así, es necesario exponer que existen discursos hegemónicos y contra-hegemónicos, que se insertan en la lucha de clases ideológica. Para tratar de profundizar en este ítem se recomienda al lector revisar “La formación de los intelectuales” de Gramsci, puesto que, ahí es ve clara la relación entre los intelectuales y los aspectos ideológicos de la sociedad. En otras palabras, “los intelectuales cumplen la función de cemento del bloque histórico hegemónico” (Gramsci, 1967, p. 12).

entre el interés particular y el interés general. En otros términos, "la vocación de una clase a la dominación significa que es posible, partiendo de sus intereses de clase, partiendo de su conciencia de clase, organizar el conjunto de la sociedad" (Lukács, 1970, p. 82).

Ya teniendo claros los elementos de desarrollo y el papel del Estado en el capitalismo, se hace necesario entrar a dilucidar la noción de lo público para responder al propósito del presente apartado. Aquí es necesario hacer una salvedad, las nociones de lo público son polisémicas, dado que, "no hay un único saber sobre lo público, ni todos los saberes sobre lo público corresponden a saberes eruditos, oficiales y hegemónicos, igualmente nos encontramos con saberes de lo público subalternos y sometidos" (Lozano, 2005, p. 31).

Desde la lógica hegemónica hay quienes definen lo público como lo estatal, por su mera forma de intervención en la vida social, por ejemplo, la concepción espacio público está relacionada con las diversas maneras de regulación del Estado en lo local. Al respecto, Alejandro Lozano (2005, p. 29) sostiene que esa concepción "tiene como propósito garantizar un orden, cuyo funcionamiento termina siendo altamente impersonal y formalista".

Por el contrario, Nancy Fraser (1997, p. 123) considera lo público como asunto de interés común. Aquí lo común se decide a través de la confrontación discursiva, es decir, es expresión de la lucha ideológica y política. De igual forma, es necesaria la construcción de contrapúblicos subalternos que asuman y creen contra discursos que reivindiquen sus necesidades y sus condiciones materiales de existencia.

En segundo lugar, hay que resaltar que lo público abarca más de lo estatal. Así, ha de pensarse como cooperación entre diversos actores y sectores. Por esta vía autoras como Vandana Shiva (2002) afirman que la noción de lo público da vida a la noción de democracia y armonía no sólo entre los humanos, sino también con la naturaleza. De acuerdo a lo anterior, esta tesis da un paso más amplio respecto al marxismo, pues supera la contradicción del hombre y la naturaleza estudiada en el primer apartado del presente documento.

De otra parte, existen quienes defienden la tesis de que lo público es un invento del discurso neoliberal, puesto que, si se ve desde el proceso de acumulación de capital, no hay una distinción entre una acumulación de capital pública y una privada, sino que es una categoría universal en la que no existe distinción en la sociedad capitalista. La anterior tesis es interesante hasta cierto punto, pero, limita el análisis a un ámbito meramente económico, dejando de lado el carácter ideológico y político de lo público. Entonces, para caracterizar lo público es necesario entender las relaciones de poder que están insertadas en el espacio social.

Con el anterior aporte el abordaje de lo público se identifica con el momento en que un conflicto se convierte en objeto de intervención estatal y moviliza esfuerzos institucionales que transforman su propia composición, no como un hecho aislado, sino como la expresión de la instrumentalidad del Estado, donde éste usa las instituciones para reproducir las condiciones del capital y salvaguardar los intereses de la clase dominante o fracción de clase que ostente su dirección. Lo anterior permite

ver el fondo de la transformación institucional para atender los problemas considerados como públicos, en un movimiento simultáneo y paralelo que se corresponde con una fase concreta del modo de producción capitalista. Aquí también es importante definir que lo público es multidimensional, no se reduce a lo económico, sino que está presente en los aspectos culturales, ideológicos y políticos de la vida en comunidad.

Sintetizando, lo anteriormente expuesto no es ajeno al paradigma de la democracia como lugar de lucha por la hegemonía política en la modernidad y como la primera forma de organización política donde el hombre es su propia ley y el nomos no viene más del otro y de arriba (Flores, 2006). La democracia como epifenómeno (expresión), esconde los modos de desarrollo de producción capitalista que espacializan las relaciones sociales y que como resultado separan diversos entornos, por ejemplo: lo rural y lo urbano, el centro y la periferia. Bajo la misma lectura se considera a la globalización como el fenómeno de construcción espacial del modo capitalista de producción (Santos, 2013). Del mismo modo y dando respuesta al objetivo de esta sección, lo público es una arista fundamental de la democracia, puesto que crea colectivamente los escenarios de canalización de las tensiones económicas, pero, así mismo, genera el espacio de organización social, derivando en luchas políticas de pugnan por la hegemonía.

Consideraciones finales

Alrededor de todo el texto se trató de relacionar el materialismo histórico y el análisis de los conflictos sociales para poner de presente la pertinencia de este esquema teórico bajo el estudio

de las dinámicas de la sociedad capitalista. Entonces, se transitó en un tríptico. En primer lugar, se habló de las condiciones materiales de existencia que, en términos de conflicto, generan necesidades individuales; luego se expuso la correlación de fuerzas como relación entre actores para vehicular sus intereses hacia la solución de necesidades colectivas; finalmente, se presentó la intervención del Estado como forma de coerción y consenso, y allí se resaltó la noción de lo público desde ámbitos dialécticos y complementarios.

A modo de conclusión, se puede señalar que el análisis de la conflictividad social es inherente al reconocimiento de la estructura, superestructura y a su relación dialéctica. De manera que se debe tener en cuenta que los conflictos sociales surgen de las tensiones económicas en las que se exaltan las necesidades de carácter fundamental para debatir la posición ideológica o concepción de mundo, producto de las condiciones materiales de existencia. Lo anterior, es transversal a la correlación de fuerzas dada por las luchas entre los actores de la sociedad en búsqueda de la hegemonía.

En la sociedad capitalista, se consideran algunos elementos propios de este modo de producción: la cosificación de las relaciones sociales de producción, la depredación de la naturaleza, la explotación del hombre por el hombre, la acumulación de capital, y la alienación de los sujetos por medio del trabajo asalariado, que garantizan a la clase hegemónica la concentración de los medios de producción. Este complejo ordenamiento, da lugar a las resistencias subalternas que llegan a entenderse desde la variable espacio/temporalidad

como escenario de pugnas e identidad, construcción social, cultural e ideológica, puesto que es el lugar/tiempo de encuentro entre actores y, por ende, de acción y relación social. Así, el espacio es entendido como dimensión de pugna por la hegemonía, es decir, lugar propio del conflicto. Es de saber que la acumulación se produjo y se produce en un contexto geográfico específico, de ahí que las dinámicas propias de la globalización sean de territorialización y re-territorialización. En este sentido, la geografía, por naturaleza, está impregnada de la lucha de clases.

Con respecto a lo público, este elemento es analizado, por un lado, como un elemento de cohesión social, y por otro, como el factor que permite generar una correlación de fuerzas favorable y así luchar por el poder de una forma directa. Concretamente lo público no tiene una noción específica, al contrario, hace parte también de una lucha de saberes hegemónicos y contrahegemónicos de un encuentro y no-encuentro discursivo.

De modo que en el primer escenario, hay quienes conciben a lo público como estatal, sin embargo, desde la propuesta de análisis aquí expuesta, se encuentra que el Estado es el garante de la reproducción de las relaciones de subordinación de una clase sobre la otra, puesto que sostiene la contradicción capital / trabajo. Asimismo, el aparato jurídico-político tiene por función construir instituciones que trabajen en la solución de conflictos que se consideren como públicos y problemáticos, con el fin de suavizar las contradicciones existentes en su interior, cohesionando y cohibiendo así toda forma alternativa de organización. Aquí, se

entiende la democracia desde lo público, puesto que como espacio constituido crea los escenarios de canalización de las tensiones económicas, las organiza, selecciona y decide la agenda pública.

De otro lado, lo público es un asunto de interés común, de lucha, construcción y reivindicación que busca alcanzar la hegemonía, satisfacer necesidades colectivas y subvertir las condiciones materiales de existencia. Así, en una lectura subalterna de lo público, este se encuentra en escenarios más allá del Estado en los que es posible pensar en la cooperación y apoyo mutuo entre diversos actores. Autores y autoras decoloniales señalan lo público como lo democrático y lo armonioso, superando la contradicción clásica del marxismo hombre / naturaleza. De este modo, la democracia en su sentido amplio resulta también un lugar de lucha en el marco de la Modernidad; resultado de la primera forma de organización política donde el hombre es su ley y donde se espacializan las relaciones sociales y, por consiguiente, se da paso a los modos flexibles de acumulación, sin ignorar que la globalización ha construido y reconstruido espacio-temporalmente el modo de producción capitalista. Lo público entonces, como se manejó en este ensayo, tiene como consigna principal el empoderamiento de las clases subalternas, convirtiéndose en un medio de lucha, que a su vez despierta, en palabras de Lukács (1970), la conciencia de clase.

Financiación

Ninguna

Conflicto de interés

Ninguno

Referencias

- Arico, J. (2011). Primera Lección. En J. Arico, *Nueve lecciones sobre economía y política en el marxismo* (pp. 7-34). México.
- Beltrán, S. (2013). Elementos del materialismo histórico: una relectura de la teoría marxista. *Izquierda*, 28-33.
- Beltrán, S. (2013). Espacio y capitalismo: la crisis capitalista, el territorio y las resistencias sociales. *Ciencia Política* 16, 139-167.
- Berman, M. (1988). Todo lo sólido se desvanece en el aire: Marx, el modernismo y la modernización. En M. Berman, *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad* (pp. 81-128). Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Engels, F. (1996). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Bogotá: Panamericana Editores.
- Flores, P. d. (2006). *El Soberano y el disidente*. Madrid: Ediciones de Intervención cultural.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta, reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo de Hombre Editores.
- Gramsci, A. (1967). *La formación de los intelectuales*. México: Editorial Grijalbo.
- Gramsci, A. (1971). *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión
- Gramsci, A. (1975). Análisis de situaciones. En A. Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado moderno*. (pp. 65-68). México: Juan Pablos Editores.
- Harnecker, M. (1969). *Los conceptos elementales del materialismo histórico*. Bogotá: Editorial Estrategia.
- Harvey, D. (2005). *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Clacso.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Ediciones Akal, S.A.
- Harvey, D. (2007). La teoría marxiana del Estado. En D. Harvey, *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Lenin, V. (1913). *Las tres fuentes y las tres partes integrantes del marxismo*. Moscú: Prosvetschenie.
- Lenin, V. (1980). Acerca de algunas particularidades del desarrollo histórico del marxismo. En D. Romagnolo, *Obras completas de V.I Lenin* (pp. 321-327). Pekin: Ediciones de Lenguas Extranjeras.
- Lenin, V. (2000). La teoría de la lucha de clases. En V. Lenin, *Carlos Marx y Federico Engels*. Puerto Rico : Marxists Internet Archive.
- Lozano, A. (. (2005). Algunos problemas sobre lo público. Los saberes, las esferas, las relaciones, las estéticas de lo inadmisibles. En A. Lozano, *Hacia una definición de lo público* (pp. 26-50). Bogotá: Esap, UN.
- Lukács, G. (1970). *Historia y conciencia de clase*. La Habana: Instituto del Libro- Editorial de Ciencias Sociales.
- Marx, C. (1978). Proceso de acumulación de capital. En C. Marx, *El Capital. Tomo I* (pp. 606-658). México: Fondo de Cultura Económica .
- Marx, C. (1989). *Prólogo a la contribución de la crítica de la economía política*. México: Siglo XXI Editores.
- Marx, C., & Engels, F. (1842). *Manifiesto del Partido Comunista*. La Gaceta Renana.
- Meny, Ives & Thoenig, Jean-Claude. (s.f.). Políticas Públicas y Teoría del Estado. En I. &.-C. Meny, *Las Políticas Públicas* (pp. 46-76). Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- Ponce, A. (2001). *Educación y lucha de clases*. Bogotá, Colombia: Ediciones Esquilo.
- Poutlanzas, N. (2007). *El poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- Sánchez, A. (1967). Praxis y violencia. En A. Sánchez, *Filosofía de la praxis*. México : Editorial Grijalbo.
- Shiva, V. (2002). *Las guerras del agua: contaminación, privatización y negocio*. Barcelona: Icaria.

Profesionalización en administración pública

y contribución de la investigación a la mejora del perfil operativo y funcional

Jefferson Carmona M.

Administrador Público, Escuela Superior de Administración Pública, Administración Pública Territorial, Territorial Antioquia-Chocó. Diplomatura en Políticas Públicas con Enfoque en Derechos Humanos, Ministerio del Interior y Justicia, ESAP.

Jefferson.carmona957@esap.gov.co



Palabras clave

Administración pública (H83), formación profesional, campos de acción, desempeño laboral, metodologías de investigación (O3), perfil profesional, formación en posgrado.

Keywords

Keywords: public administration (H83); vocational training; fields of action; job performance, research methodologies (O3); Professional profile: graduate training.

Resumen

El presente artículo expone la poca inclusión de áreas de investigación en los planes de estudio de las territoriales de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), considerando, por otra parte, que esta institución es garante de la profesión en Colombia en cuanto a sus instrumentos y metodologías, y del desenvolvimiento tanto argumental como intelectual de sus estudiantes. De igual manera,

se trata de reflexionar sobre el futuro de la carrera y el compromiso de la academia con relación a actividades académicas que, en el espacio de las aulas de clase, ofrezcan herramientas idóneas para ampliar los campos de acción y desempeño laboral más allá de las actividades netamente funcionales y operativas a las que está siendo exiliado el profesional en administración pública territorial. Finalmente, se intenta visualizar el perfil del profesional en administración pública y su proceso de formación y desempeño, así como la necesidad de adquirir maestrías y doctorados para exaltar.

Abstract

This article aims to clarify the inclusion in Shallow areas of research in the curricula used by territorial Higher School of Public Administration-ESAP, as guarantor of the profession in Colombia in terms of instruments and methodologies, in addition to its both argument and intellectual development in students of the profession. Simi-

larly, consider the future of the race and the commitment of the academy regarding the academic activities in the space provided in their classrooms; provide ideal tools to extend the fields of action and job performance beyond the purely functional and operational activities to being exiled in APT professional. Finally, the professional profile Display in Public Administration and his training and performance, in addition to the need to further acquire graduate degrees, masters and doctorates both as a process of professional exaltation.

Introducción

La administración pública demanda unas características básicas que deben cumplirse tanto en las escuelas de conocimiento que ofrece la profesión como en el profesional titulado en dicha carrera. Esas características van más allá de lo meramente funcional y deben posicionarse dentro de la estructura gubernamental, internacional y pública del Estado. Más allá del perfil del profesional, este posee serias dificultades al momento de entrar en el campo investigativo y académico cuando se trata de lanzarse al mercado laboral, porque sus rasgos, en el contexto de lo práctico, se asemejan o confunden con los de otras profesiones.

Las escuelas de conocimiento en administración pública (AP) no despliegan en sus núcleos temáticos una línea de investigación clara que permita a los educandos el fortalecimiento en el campo de la investigación y la posibilidad de presentar proyectos estructurados y serios. Por lo tanto, no poseen la suficiente cultura en los procesos de escritura, exposición, lectura, publicación y redacción. La profundización en este campo facilitaría la inclusión en nuevos escenarios donde el profesional en AP pueda

ejercer laboral y profesionalmente. No obstante, pese a sus buenos atributos formativos para participar en la estructura gubernamental, internacional y pública del Estado, su función se ha mantenido relevada a trabajos operativos y funcionales en los cuales su perfil profesional termina siendo poco útil.

La falta de incursión de los estudiantes de AP en procesos de investigación, lectura y escritura, les ha impedido, siendo ya titulados, superar la circunstancia de ser confundidos con otras profesiones de carácter administrativo del sector privado y, por ello, trascender el nivel de empleados, funcionarios o servidores públicos que se les impone, o incluso al que ellos mismos se proyectan como profesionales. Sus funciones están lejos de la problemática pública del Estado, lo cual es un problema, teniendo en cuenta su campo de acción y que, en general, están muy preparados para plasmar su vasto conocimiento en el campo público y estatal.

En este orden de ideas, con el fin de abrir la discusión del presente artículo, conviene realizar los siguientes planteamientos: ¿la ESAP, dentro de sus núcleos temáticos, ofrece espacios constructivos para el exaltamiento de los niveles de formación del profesional, con miras al ejercicio de su función laboral e investigativa?; ¿el perfil profesional en AP ha llenado las expectativas de la sociedad en concordancia con los fines y funciones del Estado?; ¿la profesión de AP requiere de estudios de posgrado con miras a su exaltación profesional?

Para responder a dichos planteamientos, este artículo presenta la siguiente estructura temática: 1) pertinencia del plan de estudios de la carrera en Administración Pública Territorial (APT) frente a

los procesos de investigación; 2) sobre el perfil y las competencias del profesional en AP y su bagaje académico, investigativo e intelectual; y 3) formación en posgrado de los administradores públicos territoriales como proceso de exaltación profesional, académica e investigativa.

Pertinencia del plan de estudios de la carrera en Administración Pública Territorial (APT) frente a los procesos de investigación

Al observar en detalle los núcleos temáticos de la profesión en APT, se observan, dentro de su malla académica, siete núcleos temáticos que contienen todos los ámbitos de formación durante los 10 semestres (5 años) del curso profesional. Estos núcleos son: Espacio-Tiempo y Territorio; Problemática Pública; Problemática del Estado y del Poder; Gestión del Desarrollo; Economía de lo Público; Organizaciones Públicas y, por último, un módulo complementario denominado Formación General (matemáticas, estadística, finanzas públicas, fundamentos en ciencias sociales y asignaturas elegibles complementarias).

Un detalle digno de mención en la malla curricular o plan de estudios de la ESAP es que no existe un módulo —ni obligatorio ni electivo— que ofrezca un proceso formativo con miras al engrandecimiento del nivel intelectual e investigativo de los estudiantes en APT, ni disposición para mejorar los procesos de escritura, exposición, lectura, publicación y redacción. Es decir, no hay asignaturas que le brinden al alumno herramientas para la



investigación, la docencia y el ejercicio profesional, más allá de lo netamente administrativo.

Pese a los procesos investigativos de las territoriales alrededor de los semilleros, la finalidad de estos no es rigurosa en cuanto a métodos y metodologías, y no están condicionados a una asignatura de carácter obligatorio, siendo simplemente una actividad extracurricular libre. De esta manera, se desperdician espacios para elevar la capacidad y la cultura investigativa del administrador público territorial en áreas de acción y desempeño propias de su profesión social, como asesorías, consultorías, investigaciones, proyectos, pesquisas, entre otras. Guerrero (1981) argumenta:

La administración pública yace en la formación y el desarrollo de centros de investigación científica en administración pública, que sirvan como foco irradiador para la formación de investigadores de carrera que acrecienten el conocimiento

de la materia, de profesores de carrera que enseñen sobre la base de investigaciones serias y suficientes y de profesionales universitarios que hagan de la práctica administrativa un modelo de rendimiento y capacidad, al margen de toda ruina empirista. (p. 6)

Hay una línea de investigación que se reclama dentro del plan de estudios de la APT a favor de la reivindicación de la AP como ciencia y, en concreto, para que tenga un nuevo enfoque científico social, más allá de un papel limitado simplemente al funcionamiento de las organizaciones e instituciones administrativas. En efecto, lo único que se ha logrado con este papel es aferrar al administrador público a funciones meramente oficinistas, operativas o funcionales, con un precario bagaje en materia de métodos de investigación y formación investigativa. Según Guerrero (2009):

Una de las causas del abandono de la investigación de la ad-

ministración pública radica en la inclinación de muchos académicos por estudiar la acción gubernamental desde el ángulo puramente administrativo, descuidando el aspecto político. El criterio unidimensional y puramente práctico con que la administración pública es estudiada, enseñada y practicada ha conducido a una definición técnica, lo que a su vez deriva en el planteamiento tácitamente "técnico" de sus problemas. Un enfoque administrativo superficial deriva necesariamente en una solución administrativa igualmente superficial, desligada del basamento económico, social y político del cual brota. (p. 84)

La ESAP, como garante de la profesión en Colombia, tiene poco énfasis en actividades de investigación cuando se trata de involucrar ejercicios metódicos o metodológicos transversales del quehacer investigativo profesional del administrador público. En ese sentido, sus egresados están

siendo superados por los de otras ramas del saber que poseen mayor conocimiento en métodos y metodologías de investigación. Medellín (citado en Roth, Herrera, y Estrada, 2010), expresa:

Las investigaciones se han ido desplazando hacia otras universidades y centros de investigación pública y privada que, ante los requerimientos que los altos funcionarios del Estado les hacían para producir recomendaciones, emprendían proyectos de investigación desde las distintas facultades y programas que, por sus contenidos, podían ofrecer respuestas desde su propia perspectiva disciplinaria. Así, las facultades y programas de formación en derecho, economía, sociología, antropología, ciencias políticas o administración de empresas, aparecían de manera intermitente con estudios o investigaciones que abordaban asuntos relevantes de la gestión pública. (p. 11)

Esta situación es evidente al momento de evaluar la reducida participación de la ESAP en actividades de investigación, lo que se refleja en el poco material investigativo y la poca participación de docentes y estudiantes en actividades académicas, cuando, por el contrario, esta participación debería ser arrolladora, al tratarse de representantes del Estado en el marco de sus fines y funciones. Rodríguez (1992) asegura:

El incipiente estado de la investigación en la ESAP se expresa claramente en su débil participación en proyectos nacionales de gran importancia que son de su incumbencia [...] la ESAP participa muy poco en eventos académicos especializados en investigación de

carácter nacional e internacional [...] la poca presencia y protagonismo de la Escuela en los procesos anteriores, se asocia con su poca actividad investigativa. (p. 6)

En consecuencia, los egresados en AP concentran su quehacer laboral en actividades de organizaciones públicas y privadas donde su perfil profesional se diluye, ya que los aleja de una labor en estamentos estatales superiores, la misma que, en términos generales, están capacitados para desarrollar. Solo las actividades vinculadas a la investigación, introducidas desde la etapa de su preparación, le brindarán al administrador público herramientas de exaltamiento profesional encaminadas al servicio en la docencia, la investigación y la práctica en diferentes áreas de su quehacer social.

Los administradores públicos, en sus actividades profesionales y laborales, tienden a ser confundidos con los miembros de la administración privada, e incluso reemplazados por otros profesionales colmados de conocimientos y saberes —también en investigación y resultados sociales, aunque su finalidad sea distinta—. De ese modo, sus actividades se limitan a quehaceres oficinistas. Rodríguez (1992) señala:

Los abogados, los economistas, los ingenieros y los médicos son los profesionales que ocupan los altos cargos de la administración pública en el orden nacional. Los administradores públicos están ausentes, mientras que los administradores de empresas participan de los altos cargos en una proporción insignificante. (p. 1)

Las escuelas de administración pública deberían incorporar en sus

planes de estudios la investigación y los procesos relacionados ya mencionados, que la robustezcan y le proporcionen al egresado, además de habilidades para su ejercicio profesional en actividades del Estado y asuntos públicos, herramientas para crear conocimiento científico, en aras de la solución de conflictos y de promover el desarrollo con responsabilidad, profesionalismo y disciplina. Naranjo (2013) afirma:

En la actualidad, todas las universidades deberán fortalecer el ejercicio investigativo, promover semilleros, grupos de investigación, publicación de los resultados de las investigaciones, revistas indexadas, otros documentos científicos; y [...] finalmente para graduarse, un requisito fundamental [del administrador público] debe ser su trabajo de grado, una actividad investigativa que recoge todo el proceso formativo y lo pone en práctica, permitiéndole complementar con una experiencia que va desde plantearse un problema, indagarlo, ahondar en él, elaboración de instrumentos para obtener los datos, complementar con el estudio, análisis e interpretaciones de esos datos y otras teorías, para confrontarlas con la realidad que investiga, para tener elementos de juicio para sus observaciones, permitiéndole pensar, y posiblemente construir nuevas hipótesis que ayuden a su disciplina; una educación en este aspecto se hace importante, y termina siendo vital para la actividad profesional, y para el mismo profesional. Esta estrecha relación con el enseñante debería poder capacitar al estudiante para desempeñar por sí mismo una labor científica.

Promover la investigación en los estudiantes y egresados en APT debe ir más allá de la poca efectividad que al respecto tienen los cursos, programas electivos (casi inexistentes) o participación en semilleros de investigación, más cuando estos no involucran en sus parámetros aspectos básicos relacionados con métodos y metodologías de investigación. Por otro lado, las escuelas no abren esta posibilidad en sus mallas curriculares, por lo cual dichos aspectos no son evidenciables o potenciables en el desarrollo de la formación del Administrador Público. Guerrero (2011) argumenta:

Es oportuno llamar la atención sobre lo siguiente, mientras el currículo se ordena por énfasis y opciones curriculares, la investigación lo hace por líneas y programas. Las primeras entendidas aquí como ejes temáticos con significado ontológico y núcleos problemáticos que son desagregados en proyectos concretos para su estudio. Concatenados así, los proyectos ordenan la labor de los equipos de investigación alrededor de actividades y prácticas de trabajo con dinámicas que varían de una comunidad científica a otra. De ahí, que la formalización curricular de las líneas de investigación, ya sea como componentes del plan de estudio, como énfasis, o como líneas de profundización, constituya una estrategia adecuada para favorecer y guardar la relación currículo-investigación. (p. 22)

Por último, el requisito principal para egresar de la carrera en AP, más allá de la monografía, debe ser el fortalecimiento del ejercicio investigativo, mediante la justificación de resultados de investigación, y la redacción y publicación

de artículos en revistas indexadas y otros documentos de carácter científico y social, todo lo cual fortalecerá a priori las capacidades de deducción y análisis al momento de enfrentar la vida profesional.

Sobre el perfil y las competencias del profesional en AP y su bagaje académico, investigativo e intelectual

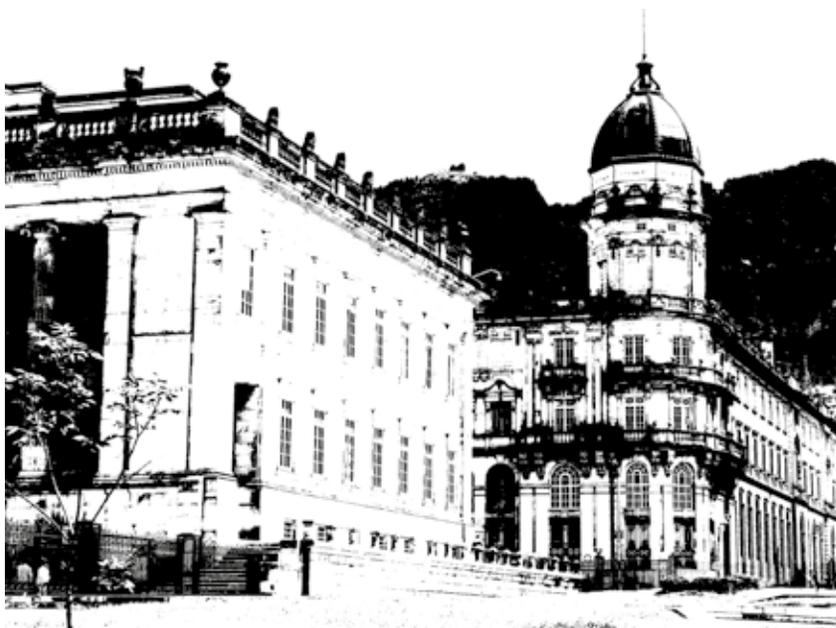
El perfil que otorgan las escuelas de AP a sus egresados apunta a un profesional con conocimientos y habilidades inherentes a la función del Estado, capacitado para liderar procesos administrativos en organizaciones e instituciones del orden público. Según la Ley 1006 de 2006, el administrador público:

Tiene como función social el ejercicio de actividades que comprenden el desarrollo de las funciones del Estado y del manejo de los asuntos públicos. Además, aquellas

actividades orientadas a generar procesos integrales que incrementen la capacidad institucional y efectividad del Estado y de las organizaciones no estatales con responsabilidades públicas, en la dirección y manejo de los asuntos públicos. (art. 1)

El administrador público se ve confinado a labores administrativas más que a asuntos de investigación y academia; esta situación no aporta a su vocación principal, que se centra en dos objetivos específicos: la calidad como funcionario o servidor público, y la obligación, como profesional del campo social, de desarrollar actividades de explicación e interpretación de hechos, fenómenos y procesos sociales. Según el perfil que establece la ESAP:

El administrador público es un profesional dotado de los valores del servicio público inherentes al Estado social de derecho, comprometido con la puesta en vigencia de las instituciones democráticas



Edificios públicos en la Candelaria, Bogotá.

participativas y poseedor de las aptitudes requeridas para la comprensión, explicación y solución de los problemas administrativos públicos. Específicamente, el administrador público está en condiciones de liderar procesos administrativos tendientes al fortalecimiento de instituciones y organizaciones pertenecientes al ámbito de lo público.

Más allá de las capacidades del profesional para asumir procesos y problemas administrativos, debe también poseer aptitudes para la formulación, análisis, ejecución y evaluación de políticas públicas, y estar en capacidad de desarrollar procesos de planeación, organización, control y elaboración de proyectos. Estas funciones no solo exaltan su perfil, sino que le brindan herramientas suficientes para distinguirse de profesiones especializadas en el campo netamente administrativo, y que por ello tienden a confundirse con la AP. Moreno (1997) manifiesta:

La administración pública y la administración privada tienen un proceso de desenvolvimiento disciplinario ampliamente diferencial. La primera se desarrolla paralelamente a la formación de los modernos Estados nacionales o del estado político [...] la segunda, tiene un espacio de gestación y desarrollo en el ámbito de la sociedad civil y del interés privado. (p. 24)

La idoneidad investigativa, académica y de docencia, a la par de los conocimientos propios sobre el Estado, constituye una base para que los profesionales en AP obtengan asiento en campos diferentes a los administrativos, sean reconocidos como investigadores o científicos sociales, y no sean confundidos

con administradores del ámbito privado. Esta confusión obedece, principalmente, a la poca claridad sobre la naturaleza de la AP, al no manifestar elementos diferenciales a la hora de compararla con otras disciplinas del saber. De acuerdo con la CNAP (citado en Ramírez, 2011), el administrador público es:

[...] un profesional, formado con los conocimientos y las metodologías de las ciencias y tecnologías propias de la función pública, en especial las relativas a las áreas de la administración, ciencias políticas, derecho, economía, finanzas, sociología, psicología y otras disciplinas afines.

Asimismo, el campo de acción del profesional en AP está más conexo al campo de lo científico que a lo administrativo, por cuanto sus obligaciones no se centran exclusivamente en el funcionamiento de organizaciones sedentarias. La única manera de modificar dicho contexto y enaltecer la profesión es mediante su convergencia con la aplicación, la práctica y el trabajo de campo en áreas consagradas al Estado-sociedad, territorio, seguridad, relaciones internacionales, entre otras. La Ley 1006 de 2006 así lo acentúa:

Artículo 3°. Campo de acción.

El ejercicio de la profesión de Administrador Público está constituido por los siguientes campos de acción:

- a. El desempeño de empleos para los cuales se requiere título profesional de administrador público de acuerdo en todo a lo dispuesto en la presente ley;
- b. La realización de estudios y proyectos de asesoría y consultoría para cualquier organismo

de los sectores público y privado en materias de carácter estatal y de manejo de asuntos públicos;

- c. Diseño, dirección, ejecución de políticas, programas y proyectos propios del ámbito de lo público;
- d. El ejercicio de la docencia y la investigación científica en materias relacionadas con la profesión en instituciones de educación o de investigación;
- e. Las demás relacionadas con el desarrollo científico, social, económico y político que sean inherentes al ejercicio de la profesión (art. 3).

A partir de la comparación entre el administrador público y otras disciplinas, es claro que este se aleja de un perfil meramente administrativo y sedentario, y se catapulta a quehaceres más dinámicos propios de su naturaleza social. Su labor no es de archivista ni supernumerario, se ubica en el ámbito de la explicación y el estudio de la esencia del Estado, siempre y cuando actúe y sea idóneo a la hora de desenvolverse con contundencia y soltura en diversos escenarios profesionales que la sociedad exige. Espejel (2003) expone:

Por imperativos de la función pública, la profesión en ciencias políticas y administración pública se inscribe en procesos de gobernabilidad, modernización y tomas de decisiones. También lo hace en la formulación de escenarios del futuro para definir lo que la sociedad necesita en el mediano y largo plazo. Se trata de una profesión que le exige a quien la estudia, una formación analítica, explicativa y propo-

sitiva. Es una profesión que tiene exigencias particulares vinculadas a la administración del Estado, que es simultáneamente la administración de la sociedad. Para el profesional en administración pública, el Estado y la administración no son ni deben ser instituciones con ausencia de contenido. Estado y administración son entidades nacidas a partir de los principios de la asociación política que los individuos acuerdan para facilitar su convivencia [...] por tal motivo debe como profesional cuidar de todas y cada una de las fibras sociales que reciben la acción positiva y beneficiadora de la administración. (p. 55)

El nuevo escenario de convergencia del administrador público debe ser el del complemento de los preceptos del Estado. Esto quiere decir que su perfil profesional debe encaminarse, necesariamente a dar respuestas y soluciones en este sentido, lo que no puede hacer si solo se ubica en un cargo o puesto de oficina. El administrador público no debe postrarse en puestos inanimados, pues su obligación es recuperar los espacios donde le corresponde actuar según su naturaleza y, en general, esto solo será posible si está en capacidad de impulsar la innovación social, la experimentación y la ciencia. Mendoza (1989) opina que

El administrador público no debe de ser [...] el que con su credencial se erija por quien comande los destinos de las entidades gubernamentales [...] será un individuo que participe como cualquier otro en el trabajo que entraña la toma de decisiones públicas; la diferencia es que, con su formación, podrá promover

en el seno de la organización estatal mecanismos eficientes, que le permitan a la administración pública responder con oportunidad y eficiencia los requerimientos de una sociedad cada vez más compleja. El administrador público [...] será un individuo preparado histórica, política y socialmente. (p. 57)

Se concluye así que la profesión en AP no ha llenado las expectativas en Colombia, pues sus profesionales no reconocen la investigación como proceso transversal de formación ni quehacer en el campo laboral, situación que no los destaca como generadores de soluciones de problemáticas de las instituciones políticas y del Estado. A esto se suma el agravante del bajo nivel académico, investigativo e intelectual con el que se egresa. Por ello, mientras sus funciones solo se enmarquen en lo netamente funcional y sus condiciones profesionales no se evidencien por medio de la producción investigativa y proyectos dentro del campo social, la profesión del administrador público tiende a desaparecer. En este contexto, González (2009) sostiene que

Se busca mejorar la dinámica de los procesos de creación y difusión del conocimiento mediante actividades de investigación que permitan su conversión de tácito a explícito y de explícito a tácito (del conocimiento de los investigadores al investigador), para lograr la eficiencia y el aprovechamiento colectivo de sus resultados en los procesos de búsqueda y transferencia de saberes, mediante soluciones de enlace con el mundo productivo e investigativo. (p. 58)

Formación en posgrado como exaltación profesional, académica e investigativa

La formación de posgrado de los administradores públicos (maestrías y doctorados) en las territoriales de la ESAP es escasa, lo que conduce al reducido número de grupos de investigación maduros y consolidados y a la ineficiente presencia de investigadores altamente calificados y especializados. La apertura de estos programas en las territoriales es nula, pues estas solo se han concentrado en formar gran cantidad de especialistas para el mercado con poca capacidad de generar y producir nuevos conocimientos. Villaveces (citado en Jaramillo, 2009) argumenta:

Un grupo de investigación maduro es un grupo que durante varios años ha estado produciendo resultados de investigación significantes en términos de la problemática nacional, esté o no esté formalizada su existencia [...] lo importante es que pueda demostrar su acción en la comunidad científica internacional a través de sus logros concretos y publicados, o sea que hayan llegado a la esfera pública. (p. 14)

La importancia y la exigencia de la profesionalización en materia de maestrías y doctorados para los profesionales en APT, por parte de la ESAP y sus sedes territoriales, se fundamenta en la necesidad de que estos adquieran conocimientos más sólidos que conlleven un desenvolvimiento más aprehensivo y con resultados académicos, investigativos y de docencia. Los llamados a participar en el mundo académico e investigativo, a proponer artículos en revistas de pres-



tigio internacional, a participar en simposios y demás eventos de este tipo, son aquellos profesionales con un grado académico superior, el cual se obtiene en instancias más elevadas que la exclusiva de su profesión. Guerrero (1995) señala:

La maestría está, como nivel educativo, más separada de la especialización que esta última de la licenciatura, porque el grado de desempeño esperado de sus egresados es cualitativamente muy superior. En primer lugar, tiene como propósito perfeccionar e incrementar el bagaje científico del educando, dotarlo de los conocimientos que le permitan una práctica profesional o académica cualitativamente más compleja. En segundo lugar, prepararlos para la construcción del conocimiento por medio del aprendizaje de la metodología con la cual se fabrica y se procesa el saber científico. (p. 251)

En este sentido, si lo que se busca es exaltar el perfil profe-

sional del administrador público en aras de reivindicarlo en términos académicos e investigativos. Cumplir ese fin requiere un nivel educativo superior distinto de las especializaciones. Estas solo son complementarias a las carreras, mientras que la maestría y el doctorado elevan la calidad y complejidad de discernimiento a la hora de analizar, explicar y proyectar los cambios a los que está expuesto el Estado, considerando que es al administrador público a quien corresponde afrontar dichas circunstancias. El Decreto 1001 de 2006 enfatiza:

Artículo 6. Las maestrías podrán ser de profundización o de investigación. Las primeras tienen como propósito profundizar en un área del conocimiento y el desarrollo de competencias que permitan la solución de problemas o el análisis de situaciones particulares de carácter disciplinario, interdisciplinario o profesional, a través de la asimilación o apropiación de conocimientos, metodologías y

desarrollos científicos, tecnológicos o artísticos. El trabajo de grado de estas maestrías podrá estar dirigido a la investigación aplicada, el estudio de casos, la solución de un problema concreto o el análisis de una situación particular. Las maestrías de investigación tienen como propósito el desarrollo de competencias que permitan la participación activa en procesos de investigación que generen nuevos conocimientos o procesos tecnológicos. El trabajo de grado de estas maestrías debe reflejar la adquisición de competencias científicas propias de un investigador académico, las cuales podrán ser profundizadas en un programa de doctorado.

Artículo 8. Los programas de doctorado tienen como objetivo la formación de investigadores con capacidad de realizar y orientar en forma autónoma procesos académicos e investigativos en el área específica de un campo del conocimiento. Sus resultados serán una contribución original y significativa al avance de la ciencia, la tecnología, las humanidades, las artes o la filosofía. (arts. 6 y 8)

El énfasis en la cantidad de programas de especialización, más que en programas de maestría y doctorado, es un sesgo que está debilitando las capacidades de investigación e innovación del profesional en APT. Sin embargo, no se trata de abandonar los programas de especialización, sino de concebirlos como un hilo conductor y un escalón para un título de posgrado más alto. De lo contrario, los profesionales solo replicarán su andamiaje de oficinistas, a cuyo papel han sido abocados al carecer de perfiles altamente calificados para intervenir de forma interdisciplinaria en asesorías, consultorías,

estudios y en actividades investigativas o de docencia. Guerrero (2011) señala:

La formalización curricular de las líneas de investigación no es una idea nueva. Así, el mismo Colciencias, reconoce el diseño de asignaturas, énfasis y compones de programas de posgrado, como productos relacionados con la formación de investigadores, los cuales son requisito para escalar grupos. Por su parte, algunas universidades exigen la formalización curricular de las líneas como componentes del plan de estudios de programas de maestría o doctorado. (p. 23)

Conclusiones

A pesar del papel de la ESAP como garante de la profesión en Colombia, y sin desconocer su alto grado académico, se queda corta a la hora de proyectar la inclusión de métodos y metodologías de investigación en el plan de estudios de la carrera profesional. Esto para posibilitar la ampliación del perfil del egresado a la hora de iniciar su proceso laboral y que así pueda superar su papel de operador, oficinista o encargado de operaciones meramente funcionales.

La misión principal de las escuelas de APT debe ser el exaltamiento del perfil profesional de sus egresados. No obstante, mientras se desconozca la necesidad de ofrecerle al profesional conocimientos en materia de investigación sobre las áreas del Estado, y teniendo en cuenta que esta es una condición natural del administrador público territorial, se le restarán capacidades y competencias en el mercado laboral a la hora de competir con otras áreas y campos de estudio.

La actividad como investigador o docente se convierte en el principal ejercicio de exaltación profesional del perfil del administrador público. Es un deber de las escuelas y sus docentes incentivar la cultura de la indagación, la investigación y las pesquisas intelectuales y léxicas en sus estudiantes para que estos, al egresar, se desliguen de la simple operatividad de su formación y asuman las capacidades para la publicación de artículos, presentación de ponencias y de propuestas de investigación, así como asesorías y demás actividades académicas a modo de apertura del mercado laboral.

El mejoramiento del perfil profesional en AP requiere que se le

apueste a la implementación de métodos y metodologías de investigación a fin de perfilar el carácter metodológico de la formación y reivindicar el carácter científico de la profesión. La competencia para expandir el campo de acción depende del cúmulo de conocimientos que se puedan lograr en el campo de la investigación, y no solo en los lineamientos operativos y funcionales que se estudian en las aulas de clase.

La carencia de programas de maestría y doctorado en las territoriales no beneficia el perfil profesional del administrador público territorial, ya que esto impide su desenvolvimiento notable y evidente en resultados tanto académicos como investigativos. Si bien las especializaciones son importantes como medio de profundización de conocimientos, los grados más avanzados le brindan al profesional niveles más altos de conocimiento, sumados a una gran cantidad de herramientas para participar en el campo académico y científico.

Financiación

Ninguna

Conflicto de interés

Ninguno

Referencias

- Espejel, J. (2003). Ciencia política y administración pública: una disciplina que busca identidad. *Parainfo Universitario*, 61, 55-62. Recuperado de http://parainfouniversitario.com/doc/2/Ensayos/Ensayo_p55.pdf
- González, J. (2009). Modelo para el Desarrollo de la Gestión del Conocimiento en los Centros de Investigación de las Universidades Públicas Colombianas. Caso aplicativo Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). *Gestión y Estrategia*, 35, 47-62.
- Guerrero, M. (2011). Formación para la investigación y programas de posgrado. *Studiositas*, Universidad Católica de Colombia, 6, 19-35. Recuperado de <file:///D:/Downloads/Dialnet-FormacionParaLaInvestigacionYProgramasDe-Posgrado-4459920.pdf>
- Guerrero, O. (1981). *La administración pública como disciplina científica. Cuadernillo de cultura política*. México: UNAM. Recuperado de <http://www.omarguerrero.org/articulos/APdisciplina.pdf>
- Guerrero, O. (1995). *La formación profesional de administradores públicos en México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México; Biblioteca Jurídica Virtual. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1816>
- Guerrero, O. (2009). Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública. *Convergencia*. Revista de ciencias sociales, 73-90. Recuperado de http://www.omarguerrero.org/articulos/Ciencia_convergencia2.pdf
- Jaramillo, H. (2009). La formación de posgrado en Colombia: maestrías y doctorados. *Revista iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad*, 5 (13) 1-25. Recuperado de <http://www.revistacts.net/files/Volumen%205%20-%20n%C3%BAmero%2013/jaramillo.pdf>
- Mendoza, R. (1989). El administrador público frente a las demandas sociales. *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal: tribuna*, 53-57. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/34/trb/trb7.pdf>
- Moreno, R. (1997). *Convergencias y divergencias entre la administración pública y privada*. En II Foro Nacional de Investigación. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Naranjo, R. (2013). *El rol de la investigación en la formación profesional*. Recuperado de <http://rudanasa.wordpress.com/2013/02/19/el-rol-de-la-investigacion-en-la-formacion-profesional/>
- Ramírez, A. (2011). El rol del administrador público en Chile: ¿Vale la pena vivir para este oficio? Una reflexión abierta sobre los desafíos que enfrenta la formación profesional universitaria de cara al siglo XXI. *Revista chilena de administración pública*, 35-79. doi: 10.5354/0717-6759.2011.15591.
- República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Presidencia de la República. (2006). Acuerdo 1001 de 2006, Por el cual se organiza la oferta de programas de posgrado y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial*, 46.160. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia, Presidencia de la Republica. (2006). Ley 1006 de 2006, Por la cual se reglamenta la profesión de Administrador Público y se deroga la Ley 5 de 1991. *En diario oficial*, 46.160. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Rodríguez, M. (1992). La ESAP: ¿Cuna de la alta gerencia pública en Colombia? 1-22. En M. Rodríguez, C. Dávila, y L. Romero, *Gerencia privada, gerencia pública, educación en crisis* (pp. 135-168). Bogotá: Facultad de Administración, Universidad de los Andes.
- Roth, A., Herrera, P., y Estrada, J. (2010). *La formación en asuntos públicos en Colombia*. Recuperado de http://www.institut-gouvernance.org/docs/informe_final_colombia.pdf

¿Por qué escribir?

Relato de una experiencia



Jesús María Molina

Docente de carrera e investigador Escuela Superior de Administración Pública. Historiador y administrador público. Con Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos y Maestría en Psicoanálisis, Subjetividad y Cultura. Candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. mojesus52@yahoo.com.mx

Creo que la escritura tiene un peso especial en las civilizaciones. No deja de llamar la atención que los textos sagrados por los cuales se han organizado las grandes civilizaciones como la Torá, la Biblia o el Corán sean escritos. La escritura, o mejor, el decir escrito, históricamente posterior al oral, en distintas sociedades ha construido la ficción de que lo escrito instaura una especie de revelación de la verdad y del poder. La escritura tiene entonces un lugar central en la edificación de las sociedades.

Por eso, escribir para mí, solo descubriéndolo hoy, aparece como esa posibilidad de edificar una realidad, y con ello, que yo pueda caber dentro de ella. Al escribir y ser leído la realidad que no me daba cabida, ahora tiene que ampliarse o, al menos, a ser cuestionada para que mi punto de vista sea tenido en cuenta y, con él, que yo pueda contar con un lugar. Así, la escritura se vuelve una práctica y una lucha política, y ello conecta con dos elementos que quiero traer a colación: el inconsciente y el político.

El inconsciente porque creo que la escritura se organiza desde lógicas del deseo, de lo anímico y lo pasional. Creo que toda escritura, por científica que sea, compromete una historia de vida. Es entonces cuando creo que aparece la escritura, en mi caso, conectada con cierta historia de vida hecha de luchas y deseos inconscientes con miras al reconocimiento y la inclusión. Estas luchas encontraron un lugar de tramitación en la escritura y, más en general, en el mundo del conocimiento y de la producción intelectual.

Esta apuesta por la escritura podría interrogarse de modo más general, en el ámbito político, como una lucha inconsciente que, desplegándose en el campo del discurso, busca redefinir la mirada del otro y la propia sobre el mundo de lo social. Este mundo social, a mi parecer es estrecho en sus márgenes y me ha marcado con su exclusión. Y aunque no pertenezco a una minoría, sí me he sentido por mucho tiempo minoritario.

Al respecto, quisiera señalar lo que indica Charles Taylor, quien muestra que la identidad de una persona es la visión que hace de sí misma y que la define ante sí y otros. Sin embargo, el autor afirma que esta visión viene estructurada por el reconocimiento que llega a tener cada uno por parte de los otros. En ese sentido, el desconocimiento por efecto de discriminaciones puede ser una forma de daño y de opresión que impregna a la persona dentro un modo de vida falso, distorsionado y empobrecido. Entonces, la escritura se volvió para mí un campo político por el reconocimiento propio y el de otros que, según lo siento, han sido afectados por el desconocimiento.

Mi inicio en la escritura publicable fue tardío, ya que solo empezó en la universidad. Y en su connotación política tuvo gran relevancia lo que pasaba en las aulas de clase. No sé por qué buena parte de lo que me enseñaban me parecía que era demasiado limitado a los libros o demasiado oficialista o, en casos más extremos, una simpleza

que insultaba las energías vitales de mi condición de joven que quería “tragarse al mundo”.

Yo interpretaba la falta de profundidad en las clases como una especie de ofensa a la inteligencia de los estudiantes, a la grandeza de lo que podían llegar a ser. La verdad, la veía como una especie de subestimación y hasta de opresión. Entonces, empecé a notar que los escritos eran un espacio de lucha contra ese saber que yo consideraba estrecho o trasnochado y también desactualizado. Escribía, más que para una nota, para tener la posibilidad de tener un diálogo o una confrontación con quienes tanto respetaba: mis maestros y mis compañeros.

En otros casos, la escritura, creo, estaba motivada por una especie de transferencia inconsciente de admiración hacia ciertos docentes y profesoras a quienes divisaba con un gran poder, profundidad y ponderación en su palabra. Las lecturas que ellos invitaban a leer eran críticas, pero además exigían rigor en su tratamiento. Por ello, no sé si con cierta arrogancia entendí o asumí que yo podía ser uno de sus interlocutores, y me agradaba que así fuera.

Por ese camino me fui incorporando a grupos y proyectos de investigación cuando estos eran una excepción en la institución. Luego, en solitario, decidí hacer parte de la experiencia de un grupo de estudiantes y docentes que creíamos que podíamos hacer conocimiento de punta, aun sin que la institución lo reconociera. ¿Era soñador?, no sé.

Durante un año nos reunimos dos veces a la semana a discutir los textos leídos y los escritos que cada uno construía con ocasión de aquellos y de nuestras discu-

siones. Este ejercicio de escritura, como lo concibo, se debía a que creíamos que otra universidad, otros profesores y otros estudiantes eran posibles. Hubo épocas de soledad, porque cuando el grupo dejó de tener fondos, por carecer de proyectos de investigación, empezaron a retirarse muchos de nuestros compañeros. Quedamos cuatro, que durante seis meses nos sentábamos en un salón o en cualquier rincón a compartir nuestros escritos. Un peso fundamental en esta tarea, sin duda, lo tuvo la labor inspiradora de Alejandro Lozano, docente que nos invitó y acompañó a vernos como iguales en el conocimiento.

El asunto luego se hizo más político y, aprovechando este grupo, junto con mis compañeros decidí participar en la reforma al plan de estudios de 1998. Allí, después de amplios debates, tomé el liderazgo para presentar por escrito una propuesta. Con ello tuve dos privilegios: el primero, poder compartir de tú a tú con los docentes de la época; y el segundo, que buena parte de los planteamientos redundaron en núcleos o asignaturas que hoy están en el plan de estudios.

En el caso de la reforma del plan de estudios, la lucha política mediante la escritura y la deliberación, había dado sus resultados. En la actualidad, cientos de estudiantes que pasan por la ESAP tienen algo que ver con ella, ya que deben pasar por un plan de estudios que consigna y desarrolla elementos planteados en dicho contexto.

Quisiera extenderme más sobre este tránsito por la escritura, pero esta historia no habla de mí, sino de un estudiante que pasó por estos mismos salones. Hablo a los estudiantes, pero no tomándolos

como tales. Espero que estas reflexiones les puedan servir para pensar por qué se llega a escribir. La política es abrirse un lugar a sí y a otros, y con ello, la escritura es un camino magnífico.

Ahora bien, estos libros que, después de mi periplo por la condición de estudiante he escrito, se deben a que en un momento de mi vida entendí y supe que cuando escribía, fuera lo que fuera, debía pensar que eso se debía publicar. Sabía que me gustaría que lo que yo pensaba y en lo que tanto me había esforzado, lo conocieran otros. A través de muchos ensayos de mis maestrías, de mis estudios doctorales, o en muchas de mis investigaciones, siempre me he propuesto lanzar un libro u otra publicación a partir de ese trabajo. No escribo para una nota, escribo para hablar con el mundo.

Finalmente, solo esto: escribir es tomar una decisión, pero también es mantener una determinación, decidir hacerlo, para que a pesar de todos los afanes con los que vivimos los colombianos podamos terminar lo que nos proponemos. No solo esto, sino también tomar en serio eso que creemos y, sobre todo, ser consecuentes con que solo vivimos una vez y nuestras causas son nuestras a pesar de que otros no nos acompañen o no las lleguen a compartir. Escribir es también, a veces, ser capaces de preferir la soledad al bullicio, la singularidad a la manada. Si se quiere, escribir es una posibilidad de mantener la frente en alto, así sea solo para mantenerla en alto ante sí mismo.

Financiación

Ninguna

Conflicto de interés

Ninguno